

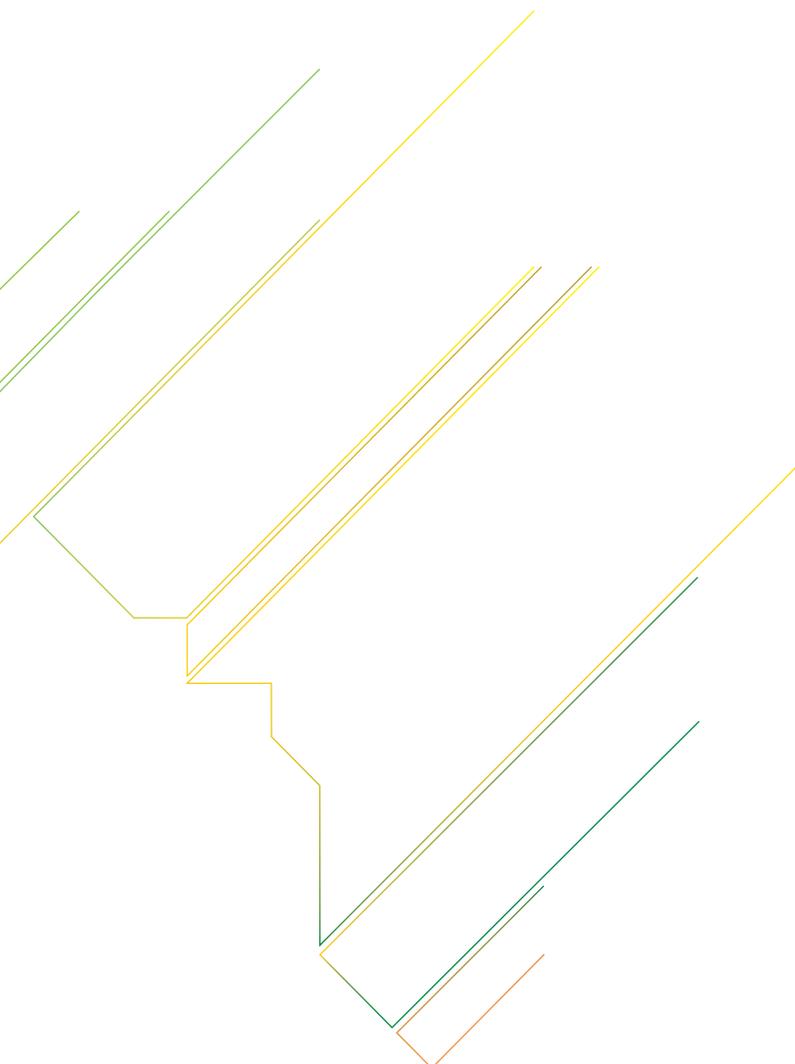
106569

RETOMANDO
O CAMINHO
PARA A INCLUSÃO,
O CRESCIMENTO E A
SUSTENTABILIDADE

Brasil - Diagnóstico Sistemático de País
Junho, 2016



GRUPO BANCO MUNDIAL



RETOMANDO O CAMINHO PARA A INCLUSÃO, O CRESCIMENTO E A SUSTENTABILIDADE

Brasil - Diagnóstico Sistemático de País
Junho, 2016



GRUPO BANCO MUNDIAL

BRASIL

Unidade de Gerenciamento de País Brasil
Região da América Latina e Caribe
Corporação Financeira Internacional
Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA)

AGRADECIMENTOS

Este relatório foi escrito por uma equipe coliderada por Roland Clarke (coordenador de operações setoriais) e Emmanuel Skoufias (economista chefe). Gostaríamos de agradecer aos membros da equipe central do Diagnóstico Sistemático de País (SCD) - Brasil: Magnus Lindelow (coordenador de operações setoriais), Pedro Olinto (coordenador de operações setoriais), Gregor Wolf (coordenador de operações setoriais), Paul Kriss (coordenador de operações setoriais), Mark Dutz (economista chefe), Antonio Nucifora (economista chefe), Boris Utria (coordenador geral de operações), Candyce Rocha (assessora de comunicações), Hector Gomez Ang (gerente de país, IFC) e Eduardo Wallentin (gerente sênior, IFC). A equipe central trabalhou sob a orientação estratégica de dois diretores de País (Deborah Wetzel e Martin Raiser), pelo que é extremamente grata.

Os líderes dos grupos de trabalho (TTLs) e a equipe central apoiaram-se extensivamente nos conhecimentos e nas informações prestadas pelos colegas de equipe no Brasil de todas as diferentes Práticas Globais (PGs) e da Corporação Financeira Internacional (IFC), e estamos realmente gratos por sua ajuda e apoio. A tabela a seguir identifica os membros da equipe das diversas PGs que contribuíram com seu tempo, experiência e conhecimento sobre o Brasil para a preparação deste SCD:

Equipe do Grupo Banco Mundial	Membros da equipe
Agricultura	Diego Arias e Fátima Amazonas
Mudança climática	Christophe de Gouvello
Educação	Barbara Bruns, Rita Almeida, Michael Drabble, Leandro Costa e André Loureiro
Energia e extrativismo	Christophe de Gouvello
Meio ambiente e recursos naturais	Ernesto Sánchez Triana, Klas Sander, Bernadete Lange e Adriana Moreira
Finanças e mercados	Heinz Rudolph, Mark Dutz, Leyla Castillo, Bujana Perolli, Shanthi Divakaran e Ceyla Pazarbasioglu
Gênero	Miriam Muller, Renata Mayer Gukovas e Aude-Sophie Rodella
Governança	Lorena Viñuela, Laura Zoratto, Etel Patricia Bereslawski e Miguel-Santiago da Silva Oliveira
Saúde, nutrição e população	Tania Dmytraczenko, Ezaú Pontes e Magnus Lindelow
IFC	Luciana Marchesini e Miguel Angel Rebolledo Dellepiane
Emprego	Joana Silva, Rafael Prado Proença e Rita Almeida
Macroeconomia e gestão fiscal	Antonio Nucifora, Rafael Barroso, Edith Kikoni, Fabio Bittar e Cornelius Fleischhaker

Equipe do Grupo Banco Mundial	Membros da equipe
MIGA	Dan Biller e Jorge Rivas
Pobreza e igualdade	Emmanuel Skoufias, Aude-Sophie Rodella, Martha Viveros, Renata Mayer Gukovas, Ali Sharman e Thiago Scot
Proteção social e trabalho	Maria Concepcion Steta Gandara, Claudia Baddini, Anna Fruttero e Renata Mayer Gukovas
Comércio exterior e competitividade	Mark Dutz, Thomas Kenyon, Paulo Correa, Martha Licetti, Tanja Goodwin, Jean François Arvis, Julie Barbet-Gros, Daria Taglioni, Tom Farole, Erik van der Marel, Laura Dachner, Roberto Echandi, Doyle Gallegos, equipe WDR 2016, Pluvia Zuniga, Priyam Saraf e Marialisa Motta
Transporte e TIC	Georges Bianco Darido, Shomik Mehndiratta, Eric Lancelot, Bianca Bianchi Alves, Satoshi Ogita, Gregoir Gauthier e Alexandre Takahashi
Social, urbano, rural e resiliência	Josef Lloyd Leitmann, Emanuela Monteiro, Catalina Marulanda, Andres Villaveces, Alberto Coelho Gomes Costa, Frederico Pedroso e Nancy Lozano Gracia
Água	Martin Gambrill, Thadeu Abicalil e Erwin de Nys

A equipe também é extremamente grata a Flavia Nahmias e Mônica Porcidonio pela preparação da documentação, bibliografia e logística do SCD. Além disso, as pessoas a seguir forneceram informações e orientações substantivas: Augusto de la Torre (economista chefe) e pares revisores: Indermit Gil (diretor, DECDP), Bert Hofman (diretor de País, EACCF) e Ana L. Revenga (diretora sênior, GPVDR).

IBRD

Vice-presidente regional: Jorge Familiar

Diretor de País: Martin Raiser

Gerentes de grupos de trabalho: Roland Clarke e Emmanuel Skoufias

IFC

Vice-presidente: Snezana Stoiljkovic

Diretor regional: Irene Arias

Gerentes de grupos de trabalho: Eduardo Wallentin e Luciana Marchesini

MIGA

Vice-presidente: Karin Finkelston

Diretor: Ravi Vish

Gerente: Dan Biller

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	iii
SIGLAS E ABREVIATURAS.....	xiv
SUMÁRIO EXECUTIVO: RETOMANDO O CAMINHO PARA A INCLUSÃO, O CRESCIMENTO E A SUSTENTABILIDADE	xix
CAPÍTULO 1: CONQUISTAS DO BRASIL NA REDUÇÃO DA POBREZA E PERFIL DOS POBRES E VULNERÁVEIS	1
Introdução	3
1.1 <i>Determinantes da redução da pobreza e da prosperidade compartilhada – estrutura analítica do Diagnóstico Sistemático de País</i>	4
1.2 Conquistas do Brasil na redução da pobreza e na prosperidade compartilhada.....	10
1.3 Desempenho do mercado de trabalho no Brasil.....	16
1.4 Perfil dos 40% mais pobres	23
Considerações finais.....	30
Referências.....	31
ANEXO 1	32
CAPÍTULO 2: AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS DO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS.....	35
Introdução	37
2.1 A restauração da democracia e a arquitetura do governo	37
2.2 A fragmentação política e a dinâmica da alocação de recursos	40
2.2.1 Fragmentação partidária	40
2.2.2 Fragmentação intergovernamental	42
2.3 Governança do setor público brasileiro	45
2.3.1 Tamanho do setor público	45
2.3.2 Efetividade do setor público	47
2.3.3 Alocação de recursos e processo orçamentário.....	50
2.4 Qualidade da formulação e implementação de políticas públicas	51
2.4.1 A evolução de instituições de responsabilização e o controle da corrupção	52
2.4.2 Aumento de despesas de capital e capacidade de investimento	55
Considerações finais.....	58
Referências.....	59

CAPÍTULO 3: MACROPOLÍTICAS E ESPAÇO FISCAL	63
Introdução.....	65
3.1 Preparação do terreno: as origens do “Tripé”	66
3.2 A colheita dos frutos – a década de Ouro	68
3.2.1 Os Alicerces – Altos Preços de Commodities e Macrogestão Sensata	68
3.2.2 As consequências – receitas fiscais extraordinárias, expansão do crédito e crescimento baseado no consumo	70
3.2.3 Os limites do modelo de crescimento do Brasil mesmo durante a década de ouro ...	82
3.3 A reação à crise financeira global – sucesso inicial, mas à custa de um aumento nos desequilíbrios	85
3.4 O futuro – as fontes estruturais dos dilemas de política macroeconômica do Brasil	94
3.4.1 Espaço fiscal reduzido em razão da rigidez do orçamento	94
3.4.2 O <i>trade-off</i> entre investimentos públicos e garantias sociais	96
3.4.3 Rigidez nos gastos, poupança pública e altas taxas de juros	98
Considerações finais.....	100
Referências.....	101
CAPÍTULO 4: AS ORIGENS DO MAL-ESTAR PRODUTIVO DO BRASIL	103
Introdução.....	105
4.1 Crescimento, produtividade e mudanças estruturais no Brasil na década de 2000.....	107
4.2 Decomposição do componente infraestrutura do Custo Brasil	111
4.2.1 Infraestrutura física, concorrência e produtividade geral da economia	111
4.2.2 Conectividade: transporte, logística e TICs.....	115
4.2.3 Energia: eletricidade, petróleo e gás	120
4.3 Mais Custo Brasil: questões relacionadas ao clima comercial e de investimentos	124
4.3.1 Políticas comerciais internacionais e concorrência	124
4.3.2 Regulamentos nacionais e concorrência	128
4.3.3 Atrair investimentos em eficiência	132
4.3.4 O acesso ao financiamento.....	136
4.4 Obstáculos à produtividade no nível de empresa: a necessidade de mais aprendizagem e inovação.....	138
4.4.1 Inovação por <i>catch-up</i>	139
4.4.2 Insumos da inovação: P&D, patentes e capacidade científica	141
4.4.3 Demanda por inovação: gestão da qualidade e pressões competitivas	145
4.4.4 Inovação, aprendizagem e integração internacional.....	146

4.4.5 Inovação e mecanismos de apoio público	149
4.5 Limitações à produtividade no nível individual	152
4.5.1 Políticas públicas para elevar os níveis de competências	153
4.5.2 Políticas e incentivos do mercado de trabalho para a requalificação	155
Considerações finais.....	157
Referências.....	159
CAPÍTULO 5: SERVIÇOS PÚBLICOS, TRANSFERÊNCIAS E O FUTURO DAS POLÍTICAS SOCIAIS PROGRESSIVAS.....	165
Introdução.....	167
5.1 Acesso, qualidade e equidade no sistema educacional brasileiro.....	169
5.2 Melhores resultados em saúde, mas com margem para ganhos adicionais de eficiência	179
5.3 Transferências sociais e inclusão social: luz e sombra	192
5.3.1 O sistema de previdência social do Brasil: oneroso e não favorável aos pobres	192
5.3.2 Assistência social: barata, em expansão e muito favorável aos pobres.....	196
5.4 Condições de vida e acesso à serviços de infraestrutura	203
5.5 Tornando o processo de urbanização brasileiro mais inclusivo	205
5.6 Criminalidade e violência: um ônus econômico e social especialmente para os pobres ...	210
Considerações finais.....	214
Referências.....	215
CAPÍTULO 6: CONTINUANDO A TRILHAR O CAMINHO DO CRESCIMENTO VERDE	221
Introdução.....	223
6.1 A terra e seus usos	224
6.1.1 Oportunidades para aumentar a eficiência do uso da terra	228
6.2 Gestão do meio ambiente e dos recursos naturais	231
6.2.1 Mudanças do clima.....	231
6.2.2 Os desafios da urbanização e da gestão ambiental.....	232
6.2.3 O desenvolvimento rural e a conservação dos biomas	237
6.2.4 Oportunidades para reconciliar a gestão ambiental com o crescimento econômico....	243
6.3 Recursos hídricos e infraestrutura hídrica.....	245
6.3.1 Oportunidades para o uso mais eficiente da água.....	249
6.4 Gestão de risco e vulnerabilidades	251
6.4.1 Maior eficiência no gerenciamento de risco	253

Considerações finais.....	256
Referências.....	258
CAPÍTULO 7: PRIORIZAÇÃO	261
Introdução.....	263
A lógica da priorização.....	264
Lacunas críticas de dados e conhecimentos e áreas para análises adicionais.....	272
ANEXO 1: ENGAJAMENTO DA EQUIPE E PROCESSO DE CONSULTAS	277
Consultas externas	279

FIGURAS

Figura 1. Progresso na Redução da Pobreza e das Desigualdades no Brasil	xxviii
Figura 2. Fontes de Redução da Pobreza, da Extrema Pobreza e das Desigualdades em 2004-2013	xxix
Figura 3. A Desigualdade Salarial Caiu após 2003 com o Forte Aumento no Salário Mínimo	xxx
Figura 4. O Setor Público Brasileiro é Grande (Gastos como % do PIB)	xxxiii
Figura 5. A Eficiência das Políticas Econômicas do Brasil é Menor Que a de Seus Pares	xxxiii
Figura 6. Lançando as Bases: O Plano Real Inflação Anual e Juros Reais (Ex-post), 1996-2015.....	xxxv
Figura 7. Benefícios da Estabilização Fiscal por Meio da Lei de Responsabilidade Fiscal	xxxv
Figura 8. Crescimento Impulsionado pelo Consumo	xxxvi
Figura 9. Os Desequilíbrios Aumentaram Quando o Ciclo Se Reverteu	xxxvii
Figura 10. Poucos Ganhos de Produtividade Decorrentes de Mudanças Estruturais, 2000-2013	xxxix
Figura 11. Os Créditos Direcionados Aumentaram após a Crise, mas com Efeitos Limitados Sobre o Crescimento dos Investimentos e da Produtividade	xli
Figura 12. Apesar do Aumento dos Investimentos Públicos em P&D, o Brasil Continua a Ser uma Economia de Tecnologia Média	xlii
Figura 13. Progresso Social Significativo no Brasil, 2013.....	xliii
Figura 14. Gastos por Função – 2014 (% dos Gastos Primários).....	xliv
Figura 15. Brasil é Líder nos Esforços para Atenuação da Mudança Climática	xlvi
Figura 16. A Prosperidade Gera Congestionamentos (no Brasil, a Propriedade de Veículos Triplicou em 15 Anos).....	xlvii
Figura 1.1. Estrutura Analítica do SCD.....	7
Figura 1.2. Progresso na Redução da Pobreza no Brasil	11

Figura 1.3. Redução da Pobreza Moderada por Estado, 2001 a 2013.....	12
Figura 1.4. Progresso Notável na Redução das Desigualdades no Brasil.....	13
Figura 1.5. Composição das Classes de Renda do Brasil em 2004 e 2013.....	14
Figura 1.6. Distribuição de Renda no Brasil (2013).....	15
Figura 1.7. Evolução do Acesso a Serviços Básicos no Brasil, 2004 x 2013.....	16
Figura 1.8. Tendências do Emprego no Brasil por Setor, 2002-2013.....	17
Figura 1.9. Parcela de Empregos Formais e Informais, 2001-2013.....	17
Figura 1.10. O salário Mínimo Teve Aumento Real Substancial entre Abril de 2003 e 2014.....	18
Figura 1.11. Decomposição das Mudanças na Pobreza e Desigualdades no Brasil, 2004 a 2013...	19
Figura 1.12. Desigualdades e Prêmio de Qualificação no Brasil, 1995-2013.....	20
Figura 1.13. Decomposição da Renda Média Mensal das Classes Baixa e Média no Brasil em 2013.....	21
Figura 1.14. Distribuição de Renda: Brancos x Afrodescendentes.....	21
Figura 1.15. Defasagem Salarial por Sexo e Raça no Brasil 2004 x 2013.....	22
Figura 1.16. Setor de Emprego: B40 x 60% Superiores, Brasil, (2013).....	23
Figura 1.17. Escolaridade e <i>Status</i> no Mercado de Trabalho dos “Nem Nem” nos B40.....	26
Figura 1.18. Nível de Instrução dos Pobres e seus <i>Status</i> no Mercado de Trabalho no Brasil, 2013 ...	27
Figura 1.19. <i>Status</i> de Trabalho da População Rural no Brasil por Grau de Instrução, 2002 e 2013...	28
Figura 1.20. Restrições à Empregabilidade dos Pobres além da Capacitação e da Escolaridade.	29
Figura 2.1. Número Efetivo de Partidos (NEP) em Eleições Presidenciais e Legislativas.....	41
Figura 2.2. Número Efetivo de Partidos (Assentos) em Eleições Legislativas (Câmara dos Deputados).....	41
Figura 2.3. Transferências Automáticas não Vinculadas e FPE em Relação ao Total de Repasses a Estados e Municípios (Porcentagem), 2001-2013.....	44
Figura 2.4. Despesas e Receitas Primárias Correntes, Brasil, 2000-2014 (% PIB).....	46
Figura 2.5. Despesas do Governo Geral, Países Selecionados, Média 2009-2013 (% PIB).....	46
Figura 2.6. Emprego Público no Brasil, 2002-2013.....	47
Figura 2.7. Comparações com Outros Países, Indicadores de Governança Mundial, 2013.....	49
Figura 3.1. Preços de <i>Commodities</i>	68
Figura 3.2. Taxa de Câmbio Real, 1994-2015, 1994 = 100.....	68
Figura 3.3. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IpcA) – Variação em 12 Meses ...	69
Figura 3.4. Crescimento Real do PIB (2003-2014, Percentual).....	70
Figura 3.5. Taxa de Desemprego (2003-2014, Percentual).....	70
Figura 3.6. Despesas, Receitas, Resultado Primário e Pagamentos de Juros do Governo Geral (% PIB).....	74

Figura 3.7. Dívida Pública Bruta e Líquida (Janeiro de 2003-Junho de 2015, % do PIB)	74
Figura 3.8. Principais Áreas de Crescimento das Despesas Públicas, 2002-2014.....	77
Figura 3.9. Composição das Transferências Sociais, 2002-2013 (Em Percentual do PIB)	77
Figura 3.10. Taxa Real de Juros (<i>Ex Post</i>).....	78
Figura 3.11. Expansão do Crédito e Indicadores de Sustentabilidade Financeira.....	78
Serviço da Dívida em Relação à Renda Domiciliar (Salários e Benefícios Antes dos Impostos)...	79
Figura 3.12. Financiamento da Balança de Pagamentos	81
Figura 3.13. Acumulação de Reservas (Percentual do PIB à Direita).....	81
Figura 3.14. Contribuições ao Crescimento do PIB, 2001-2014.....	82
Figura 3.15. Contribuição da PTF para o Crescimento do PIB em Países Seleccionados no Período 2000-2008 (Percentual)	83
Figura 3.16. Produtividade e Salários, 2013-2014 (Índice, 2003 = 100)	84
Figura 3.17. Exportações de Bens Primários e Manufaturados, de Janeiro de 2006 a Julho de 2014 (Volume, 1995 = 100)	84
Figura 3.18. Comparações Internacionais de Poupança, 2005-2014, Percentual do PIB.....	85
Figura 3.19. Mediana das Previsões de Crescimento do PIB – Próximos dois Anos (2005-2015, Percentual)	93
Figura 4.1. Crescimento da Produtividade do Trabalho em Países Seleccionados.....	108
Figura 4.2. Evolução da Produtividade por Setor, 2000 a 2013.....	109
Figura 4.3. Geração de Empregos e Produtividade, 2000 a 2013	109
Figura 4.4. Valor Agregado Mensal por Trabalhador no Setor de Serviços, 2013 (Milhares de R\$)	110
Figura 4.5. Distribuição dos empregos no setor de serviços, 2013 (%).....	110
Figura 4.6. Investimento em Infraestrutura, 2011 (% do PIB).....	112
Figura 4.7. Classificação da Qualidade da Infraestrutura Geral, 2015	112
Figura 4.8. Porcentagem de Empresas que Citaram Transporte como Importante Limitação	116
Figura 4.9. Classificação da Qualidade das Rodovias, 2015	116
Figura 4.10. Classificação Segundo a Qualidade da Infraestrutura Ferroviária, 2015	117
Figura 4.11. Classificação Segundo a Qualidade da Infraestrutura Portuária, 2015	117
Figura 4.12. Cesta de Serviços de Telefonia Móvel, 2013 (US\$ Por Mês, PPC)	120
Figura 4.13. Assinantes de Banda Larga Fixa, 2013 (Por cada 100 Pessoas)	120
Figura 4.14. Exportações de Bens e Serviços, Média 2005-2014 (% do PIB).....	125
Figura 4.15. Comércio (Exportações mais Importações), Média 2005-2014 (% do PIB)	125
Figura 4.16. Média Simples da Tarifa NMF 2013 (%).....	125

Figura 4.17. Tarifa Média, Bens de Capital (%).....	125
Figura 4.18. Classificação Doing Business 2016, Comércio Internacional (1 = melhor).....	128
Figura 4.19. Classificação de Alfândegas Segundo o Índice de Desempenho Logístico (1 = Melhor)	128
Figura 4.20. Facilidade para Fazer Negócios, 2016	129
Figura 4.21. Abertura de Empresas (Dias), 2016.....	129
Figura 4.22. Classificação Relativa ao Pagamento de Impostos, 2016	129
Figura 4.23. Pagamento de Impostos, Horas por Ano, 2016.....	129
Figura 4.24. Entraves ao Comércio e ao Investimento	132
Figura 4.25. Brasil – Relação entre o IED e o PIB.....	133
Figura 4.26. IED Médio, 2010 a 2014 Porcentagem do PIB	133
Figura 4.27. Duração dos Processos de Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras (Dias).....	134
Figura 4.28. Duração de Processos Relativos a Controvérsias Contratuais (Dias).....	134
Figura 4.29. Exportações de Produtos das TICs de 2011 a 2013 (% da Exportação Total de Bens)...	135
Figura 4.30. Exportação de Alta Tecnologia de 2011 a 2013 (% da Exportação Total de Bens).....	135
Figura 4.31. Classificação Quanto à Inovação	138
Figura 4.32. Classificação Quanto à Capacidade de Inovar	138
Figura 4.33. A Natureza da Inovação Tecnológica nas Empresas Brasileiras.....	139
Figura 4.34. Financiamento, Citado como o mais Importante Obstáculo à Inovação, 2011	140
Figura 4.35. Cooperação na Área de Inovação com outras Empresas ou Instituições, por Porte, 2008-2010.....	141
Figura 4.36. Cooperação na Área de Inovação com outras Empresas ou Instituições, por Situação de P&D, 2008-2010	141
Figura 4.37. Classificação por Qualidade das Instituições de Pesquisa Científica	143
Figura 4.38. Classificação por Gasto das Empresas em P&D	143
Figura 4.39. Pontuação Média da Gestão, por País, Indústria de Transformação	146
Figura 4.40. Participação de Empresas Familiares/administradas por Famílias.....	146
Figura 4.41. Empresas que Licenciaram Tecnologia Estrangeira por Controle de Capital (%)	147
Figura 4.42. Porcentagem de Empresas com Certificação de Qualidade por Situação de Exportação	148
Figura 4.43. Graduados em Engenharia e Ciências (% dos Graduados), 2012	154
Figura 5.1. Conclusão Escolar e Desempenho dos Alunos em Matemática.....	170
Figura 5.2. Média de Anos de Escolaridade e Taxa de Matrícula Líquida: 2007 vs 2013	172

Figura 5.3. Anos Completos de Educação e Raça: 2001 Versus 2012	172
Figura 5.4. Taxas de Repetência e Evasão – Público Versus Particular, 2013	173
Figura 5.5. Qualidade da Educação Medida pelo IDEB Brasileiro, Últimos Anos do Ensino Médio, 2013.....	174
Figura 5.6. Gasto por Aluno na Educação Infantil nos Estados Brasileiros, 2013	174
Figura 5.7. Acesso ao Ensino Superior e Matrículas no Ensino Superior Privado, 2007 Versus 2013.....	177
Figura 5.8. Taxa de Mortalidade de Crianças Menores de 5 Anos, 1995-2012.....	180
Figura 5.9. Expansão da Estratégia de Saúde da Família por Quintis de Renda	181
Figura 5.10. Proporção Anual do Declínio da Taxa de Mortalidade Materna, 1990-2008	182
Figura 5.11. Parcela Crescente da População com Idade Acima de 65 Anos no Brasil, na Europa Ocidental e nos BRICS.....	184
Figura 5.12. Opinião dos Brasileiros sobre os Principais Problemas do País.....	187
Figura 5.13. Gastos Per Capita em Saúde por Fonte, 2001-2011 (PPP em US\$ Internacional Constante).....	188
Figura 5.14. Gastos Reais e Esperados em Saúde Pública como Parcela do PIB	189
Figura 5.15. Déficit Estadual Previdenciário RPPS, 2013 (Como % das Receitas Tributárias).....	194
Figura 5.16. Gastos com os Principais Componentes do Sistema do RGPS – 1998-2013 (% do PIB)	195
Figura 5.17. Padrões Demográficos e Projeções para o Brasil.....	196
Figura 5.18. Gasto com Pensão Social como % do PIB.....	197
Figura 5.19. Benefícios por Incapacidade como % do PIB.....	198
Figura 5.20. Beneficiários e Gastos do Bolsa Família, 2003-2014.....	199
Figura 5.21. Evolução dos Gastos em Assistência Social como % do PIB.....	201
Figura 5.22. Composição dos Gastos em Assistência Social em 2014	202
Figura 5.23. Acesso ao Serviço de Água Encanada.....	203
Figura 5.24. Acesso a Banheiros Conectados à Rede de Esgoto	204
Figura 5.25. Acesso à Energia Elétrica	205
Figura 6.1. Uso da Terra no Brasil, 1970-2006.....	225
Figura 6.2. Variação da Produtividade do Solo na Agricultura – Brasil, 2006	227
Figura 6.3. Análise do Tamanho das Cidades no Brasil, Projeções até 2010	233
Figura 6.4. Aumento do Registro de Veículos no Brasil Entre 2000 e 2015.....	234
Figura 6.5. Exposição à Poluição Atmosférica em Cidades Brasileiras Seleccionadas, 2010	235

Figura 6.6. Desmatamento na Amazônia Legal entre 2004 e 2014 (Em Milhares de Km ²)	238
Figura 6.7. Emissões de GEE – Brasil, 1990-2013 (Co ₂ eq).....	241
Figura 6.8. Uso da Água no Brasil, 2013.....	246

TABELAS

Tabela 1. Perfil da pobreza no Brasil (extrema e moderada), B40 e 60% MAIS RICOS (2013)	32
Tabela 2.1. Indicadores de sistemas partidários	40
Tabela 2.2. Indicadores Comparativos de Governança 2013	49
Tabela 3.1. Principais indicadores macroeconômicos.....	72
Tabela 3.2. Brasil – Governo geral – indicadores fiscais selecionados: 2000-2014 (percentual do PIB)	75
Tabela 3.3. Evolução das despesas primárias do governo federal, 1991-2014.....	96
Tabela 4.1. Investimento em infraestrutura no Brasil, público e privado, 1971-2014	112
Tabela 5.1. Evidência da ineficiência técnica no Brasil.....	191
Tabela 6.1. Cobertura das redes de água e esgoto, 2013 (porcentagem)	236

QUADROS

Quadro 1.1. Povos indígenas no Brasil	25
Quadro 3.1. Altas taxas de juros e dívida domiciliar no Brasil	79
Quadro 3.2. Segmentação do mercado de crédito, o papel dos bancos estatais e altas taxas de juros reais	87
Quadro 3.3. Impostos injustos com alto custo de cumprimento	97
Quadro 3.4. Possíveis explicações para as altas taxas de juros no Brasil.....	99
Quadro 4.1. A Embrapa e a inovação de fronteira.....	144
Quadro 4.2. Lições extraídas das avaliações de impacto	150
Quadro 5.1. Inovações nas formas alternativas de oferecer educação infantil no Brasil	178
Quadro 6.1. Vulnerabilidade econômica do corredor de transporte São Paulo-Santos	252

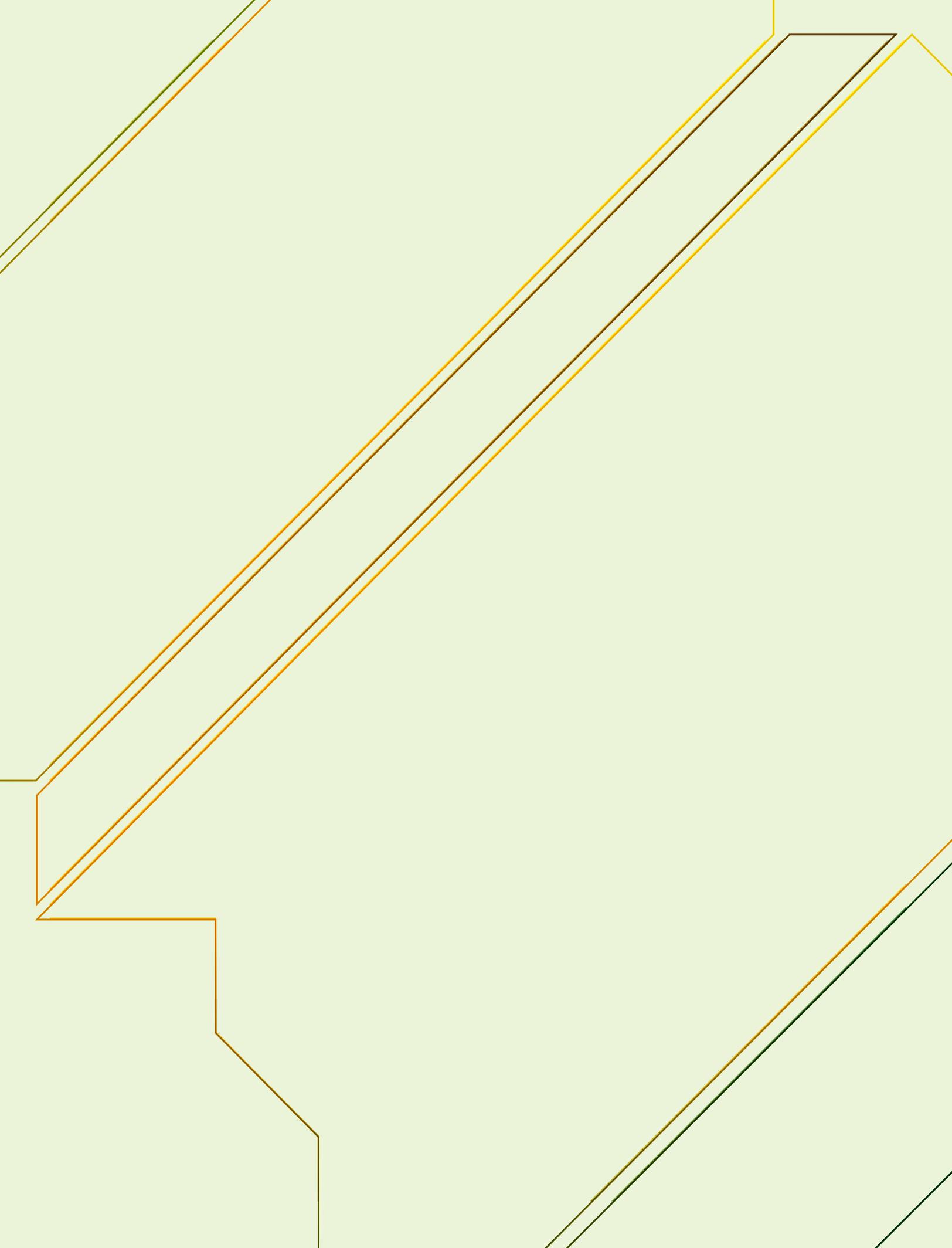
SIGLAS E ABREVIATURAS

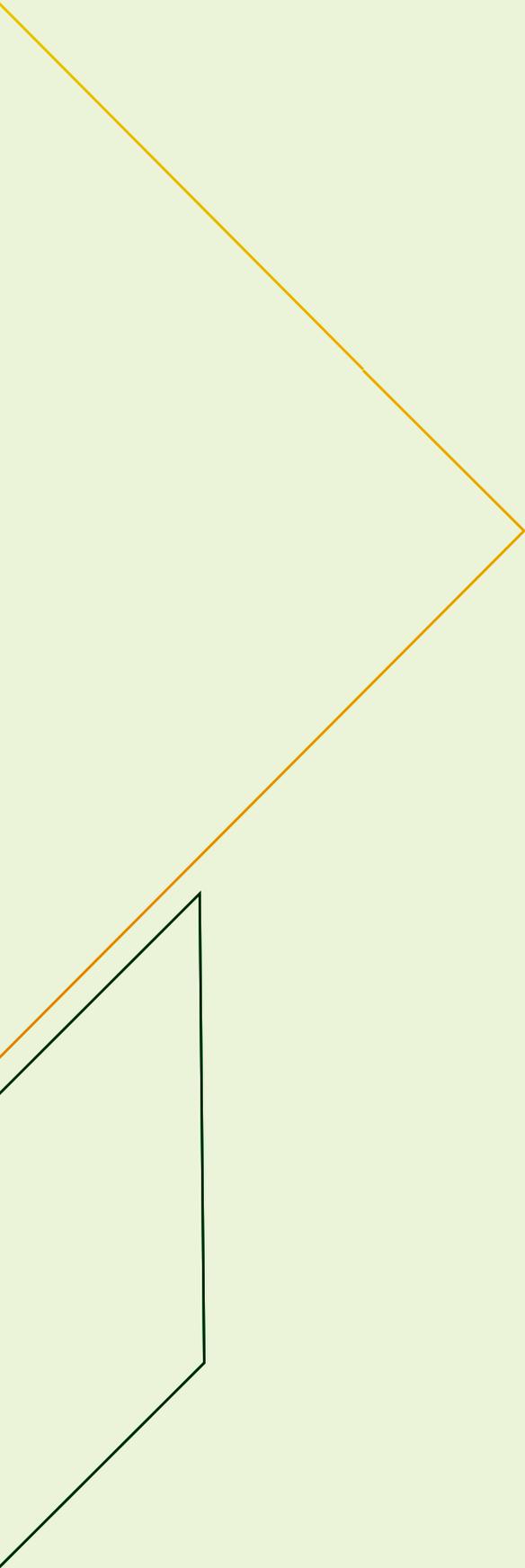
ABC	Low Carbon Agriculture	Agricultura de Baixo Carbono
AEPS	Annual Statistics for Social Security	Anuário Estatístico da Previdência Social
ALMP	Active Labour Market Policies	Políticas de Emprego
ADTEN	National Technological Development Support Program	Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Nacional
ANVISA	National Sanitary Control Agency	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ARM	Agricultural Risk Management	Gestão do Risco Agrícola
ARPA	Amazon Regional Protected Areas Program	Programa Áreas Protegidas da Amazônia
BNDES	National Bank for Social and Economic Development	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Non-Contributory Pension	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Brazil without Poverty	Brasil sem Miséria
BUI	Single Ticket	Bilhete Único Intermunicipal
B40	Bottom 40 Percent	
BRICS	Brazil, Russia, India, China, South Africa	Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul
Cade	Administrative Council for Economic Defense	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAR	Rural Environmental Registry	Cadastro Ambiental Rural
CGE	Computable General Equilibrium	Modelo de Equilíbrio Geral Computável
CEDLAS	Center for Distributive, Labor and Social Studies	Centro de Estudos Distributivos Sociais e do Trabalho
CMN	National Monetary Council	Conselho Monetário Nacional
CNI	National Council of Industry	Confederação Nacional da Indústria
CPF	Country Partnership Framework	Estratégia de Parceria de Países
DIEESE	Inter-Union Department of Statistics and Socioeconomic Studies	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRM	Disaster Risk Management	Gestão do Risco de Desastres
ECD	Early Childhood Development	Desenvolvimento Infantil
ENCTI	National Strategy on Science, Technology and Innovation	Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
EMBRAPA	Brazilian Agricultural Research Corporation	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENP	Effective Number of Parties	Número Efetivo de Partidos
FDI	Foreign Direct Investment	Investimento Estrangeiro Direto
FGV	Getúlio Vargas Foundation	Fundação Getúlio Vargas
FIES	Financing of Higher Education Students	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDCT	Scientific and Technological Development Fund	Fundo para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FPE	State Participation Fund	Fundo de Participação dos Estados

FPM	Municipal Participation Fund	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fund for Maintenance, Development of Basic Education and Valuation of Educational Personnel	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fund for the Maintenance and Development of Elementary Schools	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
GDP	Gross Domestic Product	Produto Interno Bruto
GHG	Greenhouses Gases	Gases de Efeito Estufa
GVC	Global Value Chains	Cadeias Globais de Valor
HTA	Health Technology Assessment	Avaliação de Tecnologias de Saúde
ICMS	Tax on Goods Circulation, Communication and Inter-municipal and Inter-state Transportation Services	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicação
ICT	Information and Communications Technology	Tecnologia da Informação e Comunicação
ITU	International Telecommunications Union	Sindicato Internacional de Telecomunicações
IHME	Institute for Health Metrics and Evaluation	Instituto de Métrica e Avaliação de Saúde
INGTEC	Center for Research on Innovation, Technology Management and Competitiveness	Núcleo de Pesquisas em Inovação, Gestão Tecnológica e Competitividade
INESC	Institute for Socioeconomic Studies	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IBGE	Brazilian Institute of Geography and Statistics	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDB	Inter-American Development Bank	Banco Interamericano de Desenvolvimento
IDEB	Basic Education Development Index	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IMF	International Monetary Fund	Fundo Monetário Internacional
INCRA	National Institute of Colonization and Agrarian Reform	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INEP	National Institute of Studies and Research	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
INPE	National Institute for Space Research	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCA	National Consumer Price Index	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Institute of Applied Economic Research	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAC	Latin America and Caribbean	América Latina e Caribe
LCR	Local Content Requirements	Exigência de Conteúdo Local
LDO	Budget Guideline Law	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LPI	Logistics Performance Index	Índice de Desempenho Logístico
LpT	Lights for All	Luz para Todos

LULUCF	Land Use, Land Use Change and Forests	Uso da Terra, Mudanças de Uso da Terra e Florestas
MAPA	Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministry of Agrarian Reform	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MCMV	My House, My Life	Minha Casa, Minha Vida
MCTI	Ministry of Science, Technology and Innovation	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDA	Ministry of Agrarian Development	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministries of Trade, Commerce and Industry	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MDS	Ministry of Social Development and Fight Against Hunger	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministry of Education	Ministério da Educação
MMA	Ministry of Environment	Ministério do Meio Ambiente
M&E	Monitoring and Evaluation	Monitoramento e Avaliação
MI	Ministry of National Integration	Ministério da Integração Nacional
MPAS	Ministry of Social Security	Ministério da Previdência e Assistência Social
O&M	Operation and Maintenance	Operação e Manutenção
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
PAC	Accelerated Growth Program	Programa de Aceleração do Crescimento
Padin	Child Development Program	Programa de Desenvolvimento Infantil
PBF	Family Benefit Program	Programa Bolsa Família
PIM	Better Infancy Program	Primeira Infância Melhor
PISA	Program for International Student Assessment	Programa para Avaliação Internacional de Alunos
PINTEC	Technological Innovation Research	Pesquisa de Inovação Tecnológica
PMI	Procedure of the Private Enterprise Expression of Interest	Procedimento de Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada
PNAD	National Household Sample Survey	Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios
PNE	National Plan for Exports	Plano Nacional de Exportações
PNE	National Plan for Education	Plano Nacional de Educação
PPA	Multi-Year Plan	Plano Plurianual
PPP	Public Private Partnership	Parceria Público-Privada
PPV	Pact for Life	Pacto pela Vida
PRONATEC	National Program for Access to Technical Education and Employment	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	University for All Program	Programa Universidade para Todos
PSR	Rural Social Security	Previdência Social Rural
RDC	Special Procurement Regime	Regime Diferenciado de Contratações

RGPS	Pension system for private sector workers	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Pension system for public sector workers	Regimes Próprios de Previdência Social
R&D	Research And Development	Pesquisa e Desenvolvimento
SAE	Secretariat for Strategic Affairs	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SCD	Systematic Country Diagnostic	Diagnóstico Estratégico de País
SELIC	Benchmark Interest Rate	Serviço Especial de Liquidação e Custódia
SISTEC	National System of Vocational Education and Information Technology	Sistema Nacional de Educação Profissional e Tecnologia da Informação
SME	Small and Medium Enterprise	Pequenas e Médias Empresas
STF	Supreme Court	Supremo Tribunal Federal
SUS	Unified Health System	Sistema Único de Saúde
TEC	Technical Education	Educação Técnica
TCU	Federal Court of Accounts	Tribunal de Contas da União
TFP	Total Factor Productivity	Produtividade Total dos Fatores
TJLP	Long-Term Interest Rate	Taxa de Juros de Longo Prazo
TVET	Technical and Vocational Education and Training	Educação Técnica e Formação Profissional
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime
UPP	Police Pacification Units	Unidades de Polícia Pacificadora
WBG	World Bank Group	Grupo Banco Mundial
WGI	Worldwide Governance Indicators	Indicadores Mundiais de Governança
WHO	World Health Organizations	Organizações Mundial da Saúde
WEF	World Economic Forum	Fórum Econômico Mundial
WEO	World Economic Outlook	Panorama Econômico Mundial





Sumário Executivo

Retomando o Caminho para a Inclusão,
o Crescimento e a Sustentabilidade

1. **O Brasil é um país imenso, e suas perspectivas de desenvolvimento são importantes para o planeta como um todo.** Potência continental, o Brasil é o quinto maior país do mundo (tanto em extensão territorial como em população). Seu amplo território abriga a Floresta Amazônica, maior floresta tropical do mundo, recursos hídricos substanciais, terras agricultáveis valiosas e diversos minerais, metais e outros recursos de capital natural. Seu tamanho lhe confere importância sistêmica do ponto de vista ambiental, como pulmão do mundo, além de interferir substancialmente na estrutura da economia e das instituições políticas. Como ocorre com a maioria das grandes economias, o país é relativamente fechado. Essa tendência tem sido fortalecida pelo foco histórico no mercado interno como fator de desenvolvimento. Outra implicação do tamanho do país é um grau relativamente elevado de descentralização em uma estrutura federativa, que aumentou ainda mais após a redemocratização em meados da década de 1980.

2. **As perspectivas do Brasil atraíram interesse especial porque ele foi, e continua sendo, uma das sociedades mais desiguais do mundo.** Desde a alocação original das terras nos tempos coloniais até mais recentemente, a distribuição das oportunidades econômicas e o acesso aos serviços sociais básicos, a trajetória do desenvolvimento brasileiro tem sido marcada por desigualdades profundas e persistentes. O tamanho do país e as desigualdades historicamente elevadas deram ressonância especial às discussões sobre caminhos inclusivos de desenvolvimento no próprio Brasil e bem além de suas fronteiras. Uma presença estatal sempre crescente após a redemocratização e uma aguda tradição assistencialista nas políticas públicas foram as consequências dos esforços das autoridades para solucionar esse legado de graves desigualdades socioeconômicas.

3. **Até o final da década de 1990, houve pouco progresso na redução das disparidades de renda no Brasil, contudo, na última década, os avanços socioeconômicos foram notáveis e reconhecidos internacionalmente.** A partir de 2003, o país passou a ser reconhecido por seu sucesso na redução da pobreza e das desigualdades e por sua capacidade de geração de empregos. Políticas inovadoras e eficientes para reduzir a pobreza e assegurar a inclusão de grupos até então excluídos, tiraram milhões de pessoas da miséria. Não obstante, mesmo nos dias de hoje, 5% da população brasileira recebe 30% da renda gerada (juntamente com a Colômbia, a maior proporção em toda a América Latina).

4. **O Brasil também vem assumindo responsabilidades globais.** O país tem sido bem-sucedido em buscar simultaneamente a prosperidade econômica e a proteção de seu inigualável patrimônio natural. O Brasil transformou-se em um dos mais importantes novos doadores emergentes, com compromissos principalmente na África Subsaariana, e em um ator importante nas negociações climáticas internacionais. O caminho do desenvolvimento brasileiro na última década mostrou ser possível crescer compartilhando a prosperidade, mas

equilibrando esse objetivo com o respeito ao meio ambiente. Os brasileiros têm todo o direito de se orgulhar dessas realizações reconhecidas internacionalmente.

5. Contudo, nos últimos tempos o país tem enfrentado internamente uma onda de pessimismo. As mudanças na economia global após a recessão mundial de 2008-2009, o aumento dos desequilíbrios econômicos em decorrência dos estímulos pós-crise terem sido mantidos por tempo demasiado e, em particular, o fim do superciclo das *commodities* após 2011 afetaram profundamente as perspectivas de crescimento, e o país entrou em recessão em 2015. A queda nas receitas do governo e as pressões por aumento nos gastos levaram a um déficit fiscal significativo, erodindo a confiança dos investidores. O aumento dos preços administrados e uma das maiores desvalorizações cambiais entre os mercados emergentes elevaram a inflação, forçando o Banco Central a aumentar as taxas de juros.

6. A sombria perspectiva econômica no curto prazo coloca em risco a sustentação dos avanços sociais e ambientais conquistados. O desemprego em alta pressiona as famílias de baixa renda. O aumento da inflação está corroendo o valor das transferências sociais, e as pressões fiscais acentuam as dificuldades nos gastos do setor público. As dificuldades econômicas também têm o potencial de aprofundar os conflitos fundiários e sobre outros recursos naturais, colocando em risco as conquistas ambientais do país. Elas podem provocar aumento no crime e na violência urbana, com consequências negativas nas áreas social e econômica.

7. Mais fundamentalmente, as mudanças nas circunstâncias econômicas expuseram as deficiências do modelo de desenvolvimento brasileiro, resumidas nos esforços para atingir uma política fiscal sustentável. Este relatório argumenta que, após a volta da democracia, o desejo por um Estado mais inclusivo levou a um viés em favor de uma presença marcante e crescente do setor público. A política fiscal tem sido restringida pelas vinculações rígidas dos gastos, existindo o risco de que sua sustentabilidade possa ser prejudicada por um sistema de previdência social explosivo, que oferece benefícios substanciais aos não pobres. Esses compromissos eram financeiramente viáveis durante um período de preços extraordinariamente elevados para as *commodities* e crescimento relativamente forte, impulsionado pelo consumo. No entanto, eles parecem insustentáveis à luz das recentes alterações nos termos de troca do Brasil e seu baixo potencial de crescimento, refletido no histórico de fraco crescimento da produtividade e no medíocre desempenho numa série de indicadores de competitividade externa.

8. Nesse cenário, alguns brasileiros estão se perguntando se os ganhos da última década não teriam sido uma ilusão (criada pelo boom das *commodities*) e atualmente insustentável no ambiente internacional menos complacente que o país enfrenta. A resposta apresentada neste *Diagnóstico Sistemático de País (SCD)* é um “não” com ressalvas. Não existem motivos para que as recentes conquistas socioeconômicas sejam revertidas; efetivamente, elas podem

perfeitamente ser ampliadas com a aplicação de políticas corretas. Contudo, isso exigiria mudanças substanciais no modelo de crescimento brasileiro, além de reformas e ajustes em dimensões políticas bem-sucedidas, como, por exemplo, políticas agrícolas e ambientais e programas de assistência social. A história recente do Brasil tem vários episódios de crises que deram origem a reformas econômicas e institucionais importantes que aliviaram restrições até então existentes e fomentaram o progresso econômico e social. Também existem diversos exemplos de projetos criativos de política econômica que superaram gargalos de implementação, muitas vezes por meio da coleta cuidadosa de evidências e do monitoramento e avaliação rigorosos. Outro motivo para otimismo é que as autoridades econômicas brasileiras operam hoje em um ambiente de responsabilização muito mais sólido, resultante do papel cada vez maior das instituições de controle independentes, da crescente força dos atores não governamentais e do aumento das aspirações e das expectativas da nova classe média.

9. Assim, o Brasil encontra-se em um contexto importante, e, até certo ponto, o curso da política econômica definido agora determinará se o país poderá manter os ganhos do passado e retomar o caminho de crescimento sólido, inclusivo e ambientalmente sustentável. Este *SCD* oferece uma contribuição para o debate sobre o desenvolvimento futuro do Brasil, abstendo-se de formular recomendações específicas de política econômica e concentrando-se em destacar as formas pelas quais as dificuldades e as oportunidades de desenvolvimento do país se encontram intimamente ligadas. As cadeias causais identificadas pela análise levam a um conjunto de prioridades amplas que podem servir como pano de fundo para a discussão de planos e políticas para reformas concretas, bem como de sua viabilidade em um ambiente político fluido e complexo. O restante desta visão geral apresenta primeiro as principais cadeias causais traçadas neste *SCD* e explica a estrutura do Relatório, apresentando um sumário capítulo a capítulo do argumento principal.

Determinantes da redução da pobreza e da prosperidade compartilhada – a lógica deste *SCD*

10. A argumentação básica deste *SCD* é que para sustentar os ganhos socioeconômicos conquistados na última década o Brasil precisará ajustar sua política fiscal e seu modelo de crescimento. As conquistas recentes do Brasil resultaram fundamentalmente de um mercado de trabalho favorável, da redução nas disparidades salariais e das políticas sociais progressistas, todas sustentadas pela alta no preço das *commodities* iniciada na virada do milênio. Isso coincidiu com o sucesso da estabilização macroeconômica conseguida pelo Brasil no final da década de 1990, permitindo assim que o país aproveitasse integralmente os preços elevados dos produtos primários e a liquidez internacional abundante. A melhoria nos termos de troca facilitou o rápido crescimento do consumo sem comprometer as contas externas. Por sua vez, isso irrigou os cofres públicos, graças a um sistema tributário baseado principalmente em

impostos indiretos incidentes sobre o consumo, e financiou uma expansão substancial nas transferências sociais e melhorias no acesso a uma série de serviços públicos. O crescimento baseado no consumo e a valorização real do câmbio favoreceram o setor de serviços local, responsável pela maior parte da geração de empregos, beneficiando desproporcionalmente os trabalhadores menos qualificados. Combinados, a formalização, a melhoria nas redes de proteção social e grandes aumentos do salário mínimo elevaram os ganhos relativos dessa parcela menos qualificada, contribuindo assim para reduzir as desigualdades na distribuição da renda. A liquidez abundante facilitou o acesso ao crédito, inclusive para as famílias, reforçando ainda mais a dinâmica de crescimento baseado no consumo.

11. Ao final de 2015, os fatores que determinaram os avanços socioeconômicos da última década foram revertidos. Os preços internacionais das *commodities* apresentam tendência de queda desde 2012, o que recentemente passou a acontecer também com o petróleo. As condições globais de liquidez ficaram mais apertadas a partir de maio de 2013, e em dezembro de 2015 a taxa de reservas bancárias dos EUA (*Fed Funds*) foi aumentada pela primeira vez desde 2006. Como a maioria dos mercados emergentes, o Brasil enfrenta uma perspectiva internacional muito mais sombria do que na maior parte do tempo desde o início da década de 2000. Reservas fiscais e financeiras sólidas permitiram que o país reagisse à recessão global de 2008-2009 com políticas fiscais e monetárias contracíclicas. Mas devido aos ventos desfavoráveis dos mercados financeiros e de *commodities* e ao baixo potencial de crescimento, a partir de 2012 tais medidas não conseguiram deter a desaceleração gradual da economia brasileira, que entrou claramente em recessão em 2015. Com efeito, a manutenção das políticas contracíclicas, mesmo em face da redução do potencial de crescimento, criou desequilíbrios macroeconômicos crescentes durante 2013 e 2014. Como resultado, as autoridades foram obrigadas a corrigir a política econômica; a política monetária foi arrojada em 2013 e um ajuste fiscal penoso está agora em andamento.

12. Com a mudança na perspectiva econômica, ficaram visíveis duas deficiências fundamentais da economia brasileira. Primeiro, há várias décadas o Brasil não tem conseguido gerar um crescimento forte e sustentável da produtividade. Essa deficiência está refletida, por exemplo, no declínio gradual da capacidade industrial do país, na pequena participação dos produtos de alta tecnologia em suas exportações, na tendência de criação de empregos em serviços de baixa produtividade, como bufês e trabalhos domésticos, e, conseqüentemente, na baixa taxa de crescimento agregado do produto interno bruto (PIB) por trabalhador e na produtividade total dos fatores, além de estar espelhada também na ampla dispersão dos níveis de produtividade entre as diversas empresas de um mesmo setor, o que sugere ineficiências de alocação consideráveis. As causas dos problemas brasileiros de produtividade são complexas e incluem um custo elevado de financiamento e para fazer negócios, o estado de abandono da infraestrutura física do país, a limitação da concorrência resultante de regulamentações

domésticas e as barreiras tarifárias e não tarifárias elevadas para as importações, além de fracos incentivos à inovação, inclusive adaptação de tecnologias, devido a uma miríade de intervenções governamentais distorcidas ou ineficientes. Outra restrição estrutural ao aumento da produtividade pode residir na inadequada capacitação da força de trabalho, apesar do progresso bastante substancial conseguido pelo país no sentido de proporcionar maior acesso à educação.

13. Por si só, o crescimento mais sólido da produtividade não gerará crescimento inclusivo.

Os principais avanços conquistados pelo Brasil ao longo da última década no sentido de compartilhar a prosperidade foram a rápida geração de empregos e a redução das desigualdades salariais, reflexos do aumento do crescimento econômico. Embora seja claro que melhorias no ambiente regulatório e de negócios e o aumento dos investimentos públicos e privados serão essenciais para retomar o crescimento econômico, como esse crescimento irá se traduzir na criação de uma quantidade suficiente de bons empregos para os 40% mais pobres da população brasileira (B40 do inglês *Bottom 40*) será igualmente importante. Consequentemente, este *SCD* dá atenção significativa à dinâmica do mercado de trabalho brasileiro e às oportunidades disponíveis para os B40, bem como aos ativos à sua disposição para aproveitar tais oportunidades. Sem a retomada do crescimento e a adoção de um modelo mais sustentável, menos dependente das *commodities* e do consumo, continuará a ser extremamente difícil conseguir melhorias no padrão de vida dos B40. Todavia, embora seja uma condição necessária para a prosperidade compartilhada, o crescimento não é por si só uma condição suficiente. Políticas que ampliem as oportunidades econômicas, aprimorem o capital humano e a resiliência e reconheçam os ativos dos pobres (inclusive seu direito a terras e a recursos naturais) merecem particular atenção.

14. A segunda deficiência econômica do Brasil está relacionada à sustentabilidade dos compromissos de gastos públicos à luz do potencial de crescimento da economia.

O setor público brasileiro cresceu continuamente desde a volta da democracia, em meados da década de 1980. Fundamentalmente, isso está relacionado aos compromissos de gastos entronizados na Constituição de 1988 e à natureza fragmentada da política, em que o acesso a recursos governamentais é um importante incentivo para a constituição e a sustentação de coalizões políticas. Tradicionalmente, a apropriação da parte da poupança doméstica limitada pelo setor público tem sido uma fonte de instabilidade macroeconômica, que o país finalmente superou com o Plano Real e o ajuste fiscal de 1999, e de custo relativamente alto do capital, que continua a ser um problema até hoje. Tendo em vista o bom desempenho da arrecadação, as restrições fiscais perderam um pouco de importância durante a primeira década do século XXI, mas a expansão substancial dos gastos públicos após 2008 e o colapso das receitas após a forte retração econômica de 2014-2015 expuseram a rigidez orçamentária existente no Brasil. Aparentemente, sem um ajuste fiscal o país pode ficar paralisado em razão da baixa confiança

dos investidores e dos juros elevados decorrentes das preocupações com os desequilíbrios macroeconômicos, resultando disso um ímpeto muito pequeno para retomar o crescimento liderado pelos investimentos. Simultaneamente, o ajuste fiscal necessário está repleto de consequências distributivas importantes que podem afetar as perspectivas de manutenção de um desenvolvimento econômico inclusivo.

15. Solucionar os dilemas fiscais será essencial para a capacidade do setor público de redistribuir recursos (renda e serviços) para os pobres em uma estrutura fiscal e macroeconômica sustentável. A análise feita neste *SCD* destaca que alguns dos maiores itens de gastos públicos na esfera social beneficiam as pessoas em melhor situação econômica – as aposentadorias do setor público são um exemplo óbvio. Em outras áreas, inclusive assistência médica e educação geral, existe bastante espaço para aumento da eficiência. Muitos subsídios orçamentários para diversos setores econômicos podem até mesmo ser prejudiciais, por distorcer a concorrência, ou ser desperdiçados em projetos de investimento mal planejados e mal executados. Com uma reforma na previdência social, redução dos desperdícios, revogação de subsídios ineficientes e realocação de recursos para serviços que beneficiem principalmente os B40, o ajuste fiscal necessário pode ser feito de forma compatível com maior progresso social. Nesse sentido, deve ser dada especial atenção à manutenção e até mesmo à expansão de programas e serviços voltados à proteção dos mais vulneráveis, como mulheres, afrodescendentes e povos indígenas, muitos dos quais ainda sofrem discriminação e estão particularmente sujeitos à violência e à falta de segurança, apesar dos esforços consideráveis do governo nos últimos anos, que já começaram a dar alguns frutos.

16. Além das condições estruturais para a criação futura de empregos e a qualidade do inevitável ajuste fiscal, as perspectivas dos B40 também estão intrinsecamente ligadas aos amplos recursos naturais do país e a sua liderança na agenda ambiental global. Muitos dos pobres e vulneráveis, como pequenos agricultores e comunidades indígenas, dependem do ambiente natural para sua sobrevivência, uma vez que seu estilo de vida está ligado à preservação dos *habitats* naturais, mas isso acontece também com a população urbana, exposta à poluição, à escassez de água, a interrupções no fornecimento de energia elétrica e a riscos de catástrofes naturais. A elevada densidade populacional e o grande número de pobres nas áreas urbanas caracterizam a vulnerabilidade a catástrofes naturais no país, determinada em grande parte pelas deficiências no uso da terra e no planejamento urbano que caracterizam as cidades brasileiras. Com menos recursos para se proteger ou se segurar contra riscos ambientais, os pobres e os B40 são particularmente afetados pelo grau no qual as políticas e os regulamentos governamentais equilibram as necessidades de desenvolvimento econômico com os objetivos de sustentabilidade ambiental. Este *SCD* mostra haver espaço significativo para reduzir o peso da regulamentação existente e melhorar seu impacto ambiental, por exemplo, na gestão da terra e dos recursos hídricos. Com efeito, o Brasil tem a oportunidade de posicionar-se, por

meio de um desenho inovador de políticas, como líder entre os países de mercado emergente na exploração de caminhos “verdes” para o crescimento, o que tem o potencial de gerar novas oportunidades econômicas para os B40 e aumentar bastante sua resistência a problemas climáticos e outros choques naturais.

17. As reformas necessárias para preservar as conquistas socioeconômicas do Brasil e levá-lo de volta a um caminho de crescimento sustentável são desafiadoras. O Brasil, justificadamente, orgulha-se de seus recentes avanços no campo da inclusão social. Uma parcela da opinião pública vê uma relação direta com um setor público amplo e teme que reformas regulamentares e cortes de gastos possam reverter muitos desses ganhos. A análise deste *SCD* aponta em outra direção. As instituições políticas brasileiras exigiram acordos que incharam os compromissos do governo, mesmo à custa de ineficiências significativas. Em tempos de restrições fiscais severas, pode ser o momento de rever alguns deles e gerar um novo consenso que favoreça um modelo econômico e social mais eficiente, mas ainda assim inclusivo. A própria história brasileira sugere o surgimento de um novo consenso em momentos de crise, o que permitiu ao país superar restrições institucionais no passado para aprimorar a governança do setor público. No final da década de 1990, repetidos surtos de inflação elevada finalmente convenceram a classe política a estabelecer um novo conjunto de instituições – o tripé macroeconômico e a Lei de Responsabilidade Fiscal – que garantiram a estabilidade macroeconômica pelos 15 anos que se seguiram. Hoje, da mesma forma, as perspectivas econômicas ruins, a redução da tolerância do público às formas antigas de fazer política e a pressão crescente pela melhoria da qualidade dos serviços podem incentivar o governo a alinhar uma estratégia econômica coerente que supere os interesses que impediram as reformas até o momento. O *establishment* político brasileiro já demonstrou visão e liderança declarando objetivos climáticos ambiciosos – parece estar sendo formado um consenso nacional na direção de um modelo de crescimento “verde”. Tudo isso é motivo para otimismo.

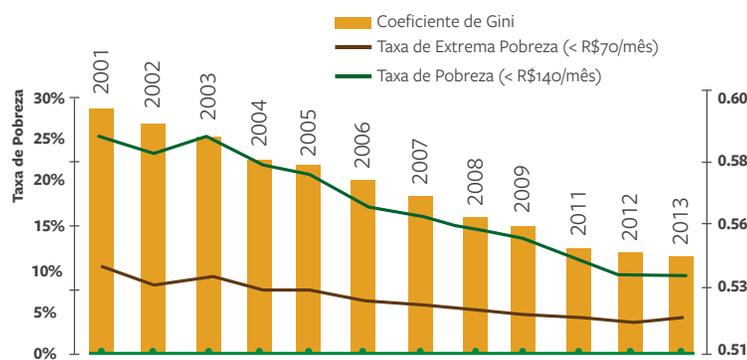
18. A estrutura do SCD segue os argumentos dos parágrafos anteriores. No Capítulo 1 são resumidas as conquistas do Brasil na redução da pobreza e no aumento da renda dos B40, traçando um perfil dos pobres e vulneráveis, seus principais ativos, acessos a mercados e serviços públicos e suscetibilidade a diversos riscos econômicos, bem como a eficácia das transferências governamentais. No Capítulo 2 examinam-se as instituições políticas brasileiras para se chegar à raiz dos desafios fiscais do país. No Capítulo 3 observam-se as consequências desses desafios fiscais para a gestão macroeconômica e é traçada a evolução da política macroeconômica do Brasil desde os dias de hiperinflação no final da década de 1980. No Capítulo 4 são estudadas as reformas estruturais necessárias para elevar o nível e os tipos de investimento privado necessários para aumentar a produtividade e a competitividade, com atenção especial ao papel da infraestrutura. No Capítulo 5 analisa-se o escopo para o aumento da eficiência e a realocação dos gastos públicos de forma socialmente progressista. Nele também é analisado o motivo de

algumas políticas governamentais verticais, como o programa de transferências condicionais (TC) Bolsa Família (PBF), terem logrado sucesso, enquanto outras, em infraestrutura e educação, nem sempre terem apresentado resultados positivos. No Capítulo 6 são averiguadas as dificuldades para uma melhor gestão ambiental e de recursos naturais, além de serem traçados os contornos para uma futura estratégia de crescimento “verde” para o país. No Capítulo 7 conclui-se o *SCD* apresentando-se as principais restrições ao desenvolvimento brasileiro. No restante desta visão geral, são resumidas as respostas às principais questões apresentadas em cada capítulo.

Quem são os 40% mas pobres no Brasil e como eles estão se saindo?

19. Embora o Brasil continue a ser um dos países mais desiguais do mundo, entre 2001 e 2013, 24,6 milhões de brasileiros escaparam da pobreza. A redução da pobreza é uma realização de significância regional e representa quase 50% da redução da pobreza em toda a região da América Latina e Caribe (ALC) (Figura 1). O Brasil também experimentou um rápido declínio nas desigualdades ao longo da última década, com o Coeficiente de Gini da renda das famílias caindo de 0,59 para 0,53. Em grande medida, isso se deveu a uma política de inclusão social no contexto de uma economia em grande expansão alimentada por condições externas favoráveis. As conquistas do Brasil também tiveram significado histórico, tendo em vista ter sido a primeira vez que se conseguiu uma redução sustentável da pobreza e das desigualdades. Não obstante, mesmo após essa redução, o Brasil continua a ser um dos países mais desiguais do mundo, com Coeficiente de Gini maior do que a maioria dos países, à frente apenas da Colômbia e de Honduras na região da América Latina e Caribe e de alguns países da África Subsaariana.

Figura 1. Progresso na Redução da Pobreza e das Desigualdades no Brasil

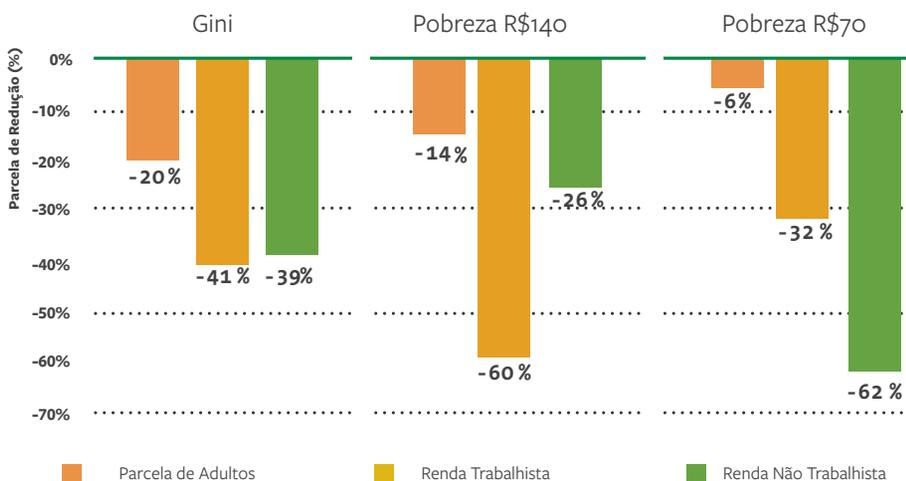


Fonte: Cálculos baseados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2001-2013

20. Embora a incidência de pobreza seja significativamente maior nas áreas rurais, a maioria dos brasileiros pobres vive em centros urbanos. Usando as mesmas linhas de pobreza do BPF e do plano Brasil sem Miséria (BSM), de R\$ 140 e R\$ 70 mensais *per capita*, em 2013 a incidência de pobreza nas áreas rurais era mais do que o dobro da observada nas áreas urbanas; as áreas rurais apresentavam níveis de 22,6% de pobreza moderada e de 9,1% de extrema pobreza, enquanto nas regiões urbanas esses índices eram de 6,3% e 3,1%, respectivamente. Contudo, a diferença entre as taxas de pobreza nas regiões rurais e urbanas declinou de 30,3 pontos percentuais em 2001 para 16,3 pontos em 2013. Ademais, o Brasil experimentou uma taxa de urbanização elevada, com 85,2% de sua população vivendo em áreas urbanas em 2013. Como resultado, apesar da menor incidência de pobreza nas áreas urbanas, em 2013 60% dos pobres (quase 17 milhões de pessoas) viviam nas cidades.

21. Os mercados de trabalho impulsionaram a prosperidade compartilhada, enquanto as transferências ajudaram a reduzir a pobreza extrema. Para a maioria dos brasileiros pobres, o caminho para a prosperidade foi o emprego formal. Nesse aspecto, o Brasil é similar a outros países de renda média, onde os ganhos do trabalho representam a maior parcela do rendimento dos B40, portanto o desempenho do mercado de trabalho é o principal determinante da redução da pobreza e da prosperidade compartilhada. Contudo, na última década, para os brasileiros mais pobres as transferências sociais foram mais importantes que o mercado de trabalho. Entre 2004 e 2013, 62% do declínio da pobreza extrema deve-se a rendimentos não salariais (principalmente do programa de transferências das TC do PBF) (Figura 2).

Figura 2. Fontes de Redução da Pobreza, da Extrema Pobreza e da Desigualdade em 2004-2013



Fonte: cálculos da PNAD entre 2004 e 2013

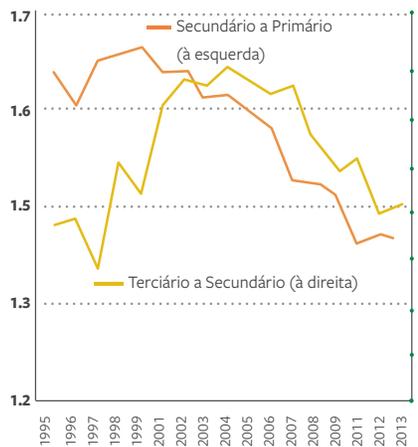
22. Ao longo da última década, o mercado de trabalho do Brasil combinou a rápida geração de empregos e a redução da informalidade com uma compressão considerável na distribuição dos salários. Em muitos mercados emergentes e economias desenvolvidas, as autoridades econômicas enfrentaram um dilema: aceitar uma maior desigualdade nos salários como o preço a pagar pelo baixo desemprego ou proteger os rendimentos relativos dos já empregados à custa do aumento do desemprego ou da informalidade entre os menos capacitados. No período 2003-2013, o Brasil conseguiu evitar esse dilema político. O resultado foi uma taxa líquida de geração de empregos próxima de 2% ao ano e a redução dos níveis de informalidade.

23. As condições externas favoráveis desempenharam um papel essencial para moldar os resultados do mercado de trabalho no Brasil. A alta no preço das *commodities* levou a uma valorização considerável da taxa de câmbio real, o que, por sua vez, estimulou o crescimento dos serviços internos não comercializáveis. O aumento das oportunidades de trabalho nesses setores para o pessoal menos capacitado levou ao aumento da renda, retroalimentando a demanda por bens e serviços, como habitação, bens duráveis, varejo e transportes. No contexto de uma forte demanda agregada por mão de obra, o resultado foi uma redução sensível no prêmio pela capacitação (Figura 3a).¹ Todavia, a política também desempenhou um papel: a ampliação do acesso à educação expandiu a oferta de habilidades, reduzindo esse prêmio, enquanto aumentos vigorosos no salário mínimo lograram elevar a participação da massa salarial na economia como um todo. Entretanto, o aumento dos custos unitários de mão de obra, particularmente nos cargos de maior capacitação no setor industrial, reduziu a competitividade e precipitou um declínio na rentabilidade, acentuando ainda mais a mudança na direção de não comercializáveis que exigem mão de obra menos capacitada (Figura 3b).

¹ Segundo o recente relatório *Jobs, Wages and the Latin American Slowdown*, de la Torre et al. (2015), observa-se uma tendência similar em toda a América Latina. Os motivos para a redução do prêmio de capacitação ainda não foram totalmente entendidos, mas provavelmente não estão associados a diferenças na exigência de capacitação nos setores de bens e serviços comercializáveis e não comercializáveis. Ao contrário, aparentemente os padrões da demanda durante a fase de expansão econômica foram favoráveis aos setores que empregam mão de obra menos capacitada, cuja curva de oferta parece ter ficado mais inclinada. Não está claro se essas tendências são sustentáveis, o que gera preocupações com a possibilidade de que as conquistas sociais da última década sejam parcialmente revertidas nos próximos anos.

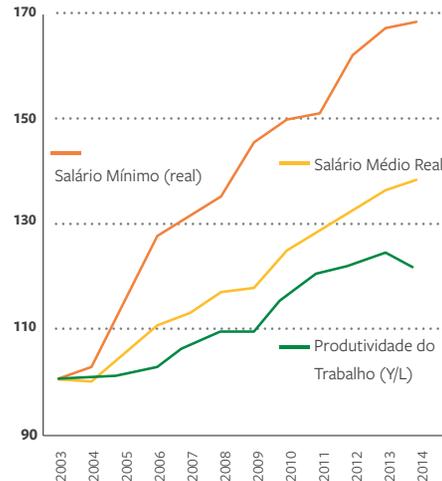
Figura 3. A Desigualdade Salarial Caiu após 2003 com o Forte Aumento no Salário Mínimo

(3a) Prêmio de Qualificação



Fonte: LAC Equity Lab – Banco de dados socioeconômicos sobre a América Latina e o Caribe (Cedlas e Banco Mundial) e Ipeadata
 Observação: prêmio de qualificação é definido como a razão entre o salário médio dos diferentes níveis de educação.

(3b) Produtividade e Salários, Índice, 2003 = 100



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e Banco Mundial

24. Com a queda no preço das *commodities*, ficou claro que os fatores para a redução da pobreza e o compartilhamento da prosperidade ligados ao mercado de trabalho não podem ser sustentados sem aumento na produtividade e nos investimentos. A taxa de câmbio real apresentou forte desvalorização, o desemprego está aumentando e o declínio nas desigualdades salariais começou a se reverter. É provável que aumentos frequentes no salário mínimo sejam compatíveis com a estabilidade macroeconômica apenas em um ambiente de produtividade crescente. Em outras palavras, o Brasil precisará de um modelo de crescimento diferente para sustentar os ganhos passados, o que exigirá um novo consenso político para apoiar as reformas fiscais e estruturais necessárias. Dessa forma, é importante entender os fatores institucionais subjacentes que moldaram a evolução das políticas públicas no Brasil e como eles podem afetar as difíceis escolhas que o país enfrenta agora.

Como as instituições políticas brasileiras afetaram o projeto e a implementação das políticas públicas?

25. A redemocratização do país, em 1985, veio com o reconhecimento de que as grandes desigualdades do passado eram insustentáveis e inaceitáveis e que era necessário um caminho

de desenvolvimento inclusivo. A história socioeconômica do Brasil é marcada por grandes e persistentes desigualdades entre proprietários de terras e escravos, elites educadas e massas iletradas, grupos empresariais privilegiados e não privilegiados, e entre o sul rico e o norte e o nordeste menos desenvolvidos. A Constituição de 1988 buscou reparar esse legado e amortizar a dívida social acumulada. Dessa forma, nas últimas três décadas as instituições econômicas assumiram uma nítida orientação na direção do bem-estar, com a consagração de benefícios sociais significativos na legislação básica. Entretanto, ao mesmo tempo a Constituição não ignorou os interesses das ainda poderosas elites tradicionais e a necessidade de equilibrar os interesses nacionais e regionais em um país de dimensões continentais. O resultado foi um compromisso pelo qual as elites tradicionais foram convencidas a compartilhar o poder por meio de benesses generosas do setor público e de um sistema complexo de freios e contrapesos. Assim, os acordos políticos desempenharam um papel de destaque na definição da política fiscal ao longo das três décadas seguintes.

26. As pressões para gastos e as dificuldades para a formulação e a implementação de políticas foram exacerbadas por uma organização política altamente fragmentada e uma federação descentralizada. Poucos países têm mais partidos representados no Parlamento e coalizões mais complexas que o Brasil— o governo atual, por exemplo, depende do apoio de 13 partidos no Congresso. Acresça-se a isso a influência considerável dos governos subnacionais no Senado e na Câmara dos Deputados por intermédio de suas máquinas políticas estaduais, que assegura que, frequentemente, a lealdade dos deputados aos governadores seja maior do que a seus próprios partidos, o resultado é uma fragmentação política extrema. Tradicionalmente, os líderes políticos forjavam as alianças necessárias por meio da concessão de altos postos no governo (o ministério brasileiro é hoje o maior do mundo, com 31 ministros – 39 até outubro de 2015) e de um grande número de emendas orçamentárias em favor de interesses regionais específicos. A consequência foi uma ampla presença do setor público (Figura 4) e ineficiências consideráveis na formulação e na implementação das prioridades da política econômica (Figura 5).

Figura 4. O Setor Público Brasileiro é Grande (Gastos como % do PIB)

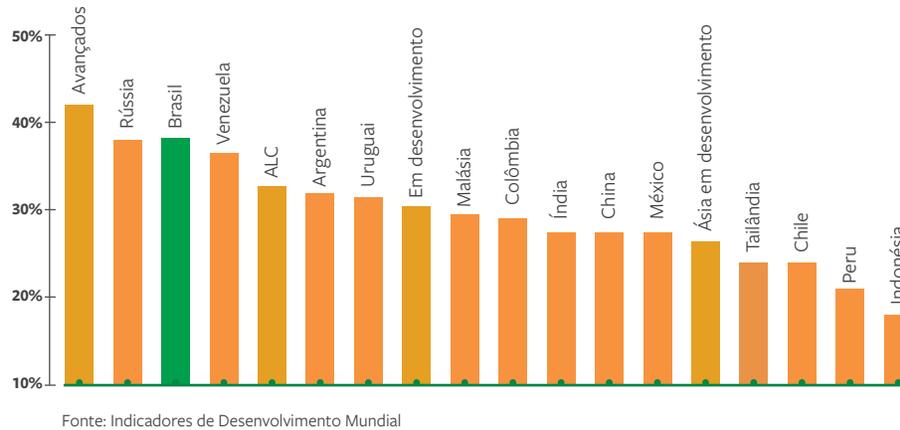
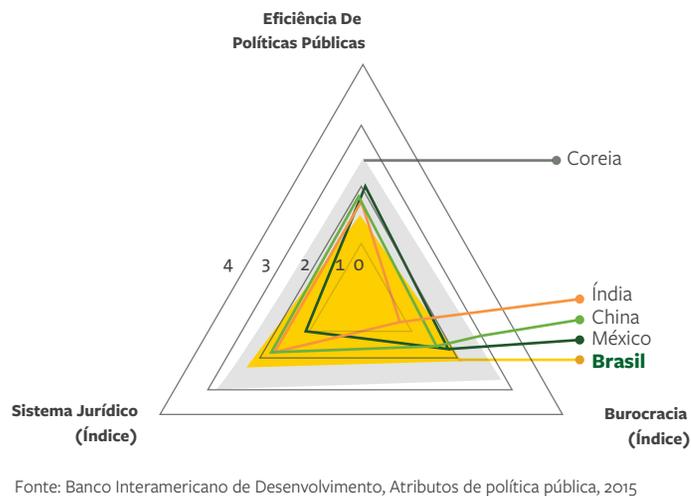


Figura 5. A Eficiência das Políticas Econômicas do Brasil é Menor Que a de Seus Pares



27. Apesar dessas ineficiências institucionais, o Brasil conseguiu fazer ajustes da política e reformas abrangentes em momentos críticos. Dois exemplos importantes são o Plano Real (1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). O Plano Real foi o primeiro programa bem-sucedido para reduzir a cronicamente elevada inflação brasileira. A Constituição foi alterada para assegurar que a política fiscal fosse alinhada aos objetivos da política monetária. Após a crise dos mercados emergentes, no final da década de 1990 foi permitida a flutuação do câmbio e adotado um regime de metas de inflação. Combinados com uma política fiscal prudente, o regime de câmbio flutuante e um sistema de metas de inflação formam o chamado

“tripé econômico”. Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal alterou a estrutura das relações fiscais intergovernamentais, tornando-as compatíveis com a sustentabilidade das finanças públicas como um todo. O resultado foi mais de uma década de relativa estabilidade macroeconômica e progresso econômico e social significativo.

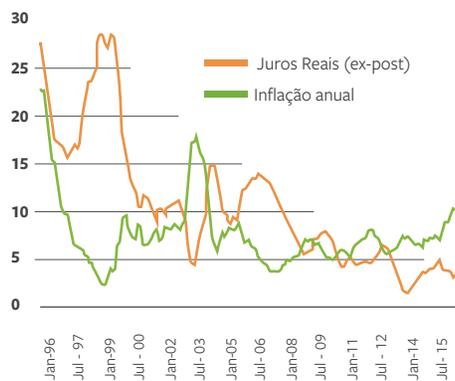
28. A experiência recente do Brasil também mostra que as deficiências institucionais podem ser superadas com políticas bem projetadas para obter resultados formidáveis no desenvolvimento. O melhor exemplo de uma política bem projetada é o Bolsa Família (PBF), um programa de TC para famílias pobres que não apenas deu uma contribuição direta extremamente importante para a redução da pobreza, como também melhorou o acesso dos beneficiários a serviços básicos como educação e previdência social. Os elementos essenciais do sucesso do PBF, agora expandido e transformado em um programa integrado de redução da pobreza – o Brasil sem Miséria –, foram: (a) objetivo claro, (b) projeto baseado em evidências e (c) monitoramento e avaliação (M&A) rigorosos. Isso traz lições importantes para outros programas governamentais emblemáticos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que visa a estimular os investimentos em infraestrutura. Embora o PAC atenda claramente à primeira condição, há indícios de que seu projeto baseado em evidências e seu M&A não foram tão bem-sucedidos. Mais uma vez o Brasil precisará usar sua capacidade de gerar inovações institucionais em momentos críticos para sustentar as reformas fiscais e estruturais básicas necessárias para colocar o país de volta em um caminho de crescimento inclusivo e sustentável.

Quais são os ajustes necessários ao arcabouço macroeconômico e fiscal brasileiro para preservar a estabilidade e lançar as bases para a retomada do crescimento sustentado?

29. No final da década de 1980 e início da de 1990, o cenário macroeconômico era dominado por um déficit fiscal insustentável, instabilidade, hiperinflação, custo de capital extraordinariamente elevado e baixas taxas de poupança e investimento. A inflação elevada refletia as consequências fiscais dos conflitos distributivos não solucionados, enquanto o custo elevado do capital era consequência das medidas para proteger o patrimônio financeiro em momentos de instabilidade macroeconômica e evitar a fuga de capitais. As poupanças pública e privada são historicamente baixas. O Plano Real, de 1994, e as reformas fiscais que se seguiram no final da década de 1990 conseguiram colocar a inflação sob controle e restaurar o equilíbrio macroeconômico, mas essas reformas não solucionaram os problemas estruturais subjacentes de poupança cronicamente baixa, custo de capital elevado e setor público cada vez mais hipertrofiado e rígido.

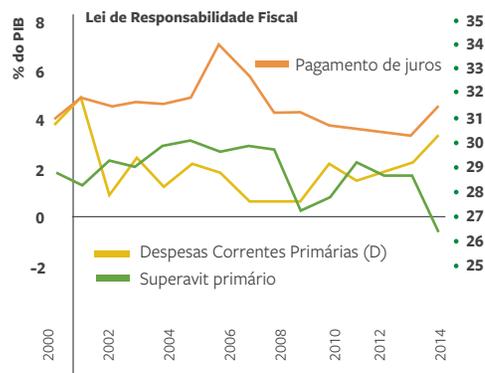
30. Contudo, a estabilidade econômica conquistada a partir do final da década de 1990 viabilizou o crescimento econômico na década terminada em 2013. A inflação foi mantida sob controle, e o aumento da credibilidade da política monetária permitiu a redução da taxa de juros real (Figura 6), embora ela tenha permanecido entre as mais altas do mundo. Juntamente com o aumento da arrecadação decorrente dos preços das *commodities*, isso facilitou o ajuste fiscal, ajudando o governo a conseguir superávits primários na faixa de 3% do PIB na maior parte da década de 2000, apesar de um aumento significativo nos gastos correntes (Figura 7). Como grande exportador de produtos primários, ao longo da década o Brasil beneficiou-se dos excelentes termos de troca que encheram os cofres públicos de receitas e ajudaram a alimentar a grande expansão do consumo interno (Figura 8). A dívida pública declinou cerca de 10 pontos percentuais, para 60%, às vésperas da recessão global de 2008 e – graças à fiscalização prudente – o setor bancário manteve capitalização elevada e balanços patrimoniais sólidos, apesar da rápida expansão do crédito interno.

Figura 6. Lançando as Bases: O Plano Real
Inflação Anual e Juros Reais (Ex-post), 1996-2015



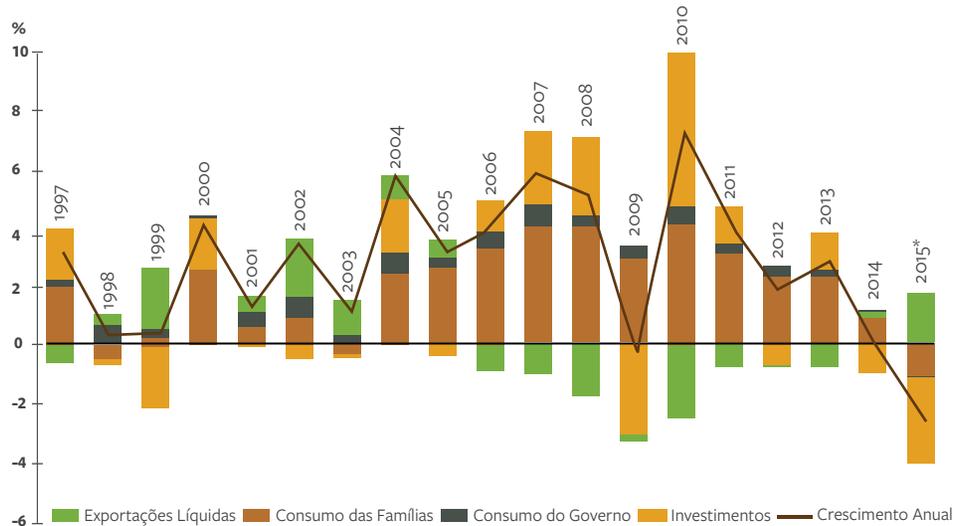
Fonte: Banco Central do Brasil e estimativas do Banco Mundial

Figura 7. Benefícios da Estabilização Fiscal por
Meio da Lei De Responsabilidade Fiscal



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Receita Federal e FMI. Estimativas do Banco Mundial

Figura 8. Crescimento Impulsionado pelo Consumo

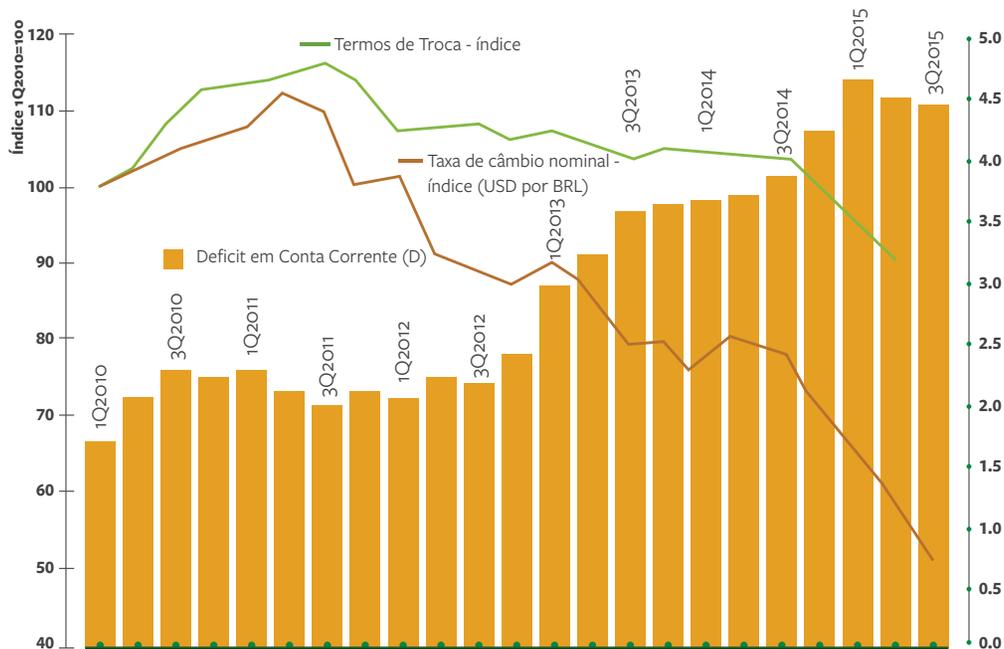


Fonte: IBGE e cálculos do Banco Mundial

*Quatro trimestres até o 3º trimestre de 2015.

31. Assim, proteções fiscais e cambiais sólidas deram ao Brasil a margem necessária para reagir à recessão global e recuperar-se rapidamente, mas não foram suficientes para evitar uma deterioração permanente nos termos de troca nem enfrentar as restrições estruturais preexistentes. Alimentado por uma combinação de renúncias fiscais e de uma expansão rápida nos créditos “direcionados” por intermédio dos bancos públicos, em 2010 o crescimento recuperou-se para 7,6%. As condições externas ajudaram, uma vez que o preço das *commodities* continuou forte nos primeiros anos pós-recessão e o estímulo monetário global levou grandes fluxos de capitais para os mercados emergentes, inclusive o Brasil. Além disso, a política monetária foi altamente acomodatória, com a taxa de juros em seus mínimos históricos entre 2011 e meados de 2013. Porém, o estímulo fiscal e monetário não pôde solucionar o que veio a ser uma deterioração permanente nos termos de troca. Assim, as pressões inflacionárias começaram a se acumular, enquanto o crescimento desacelerava em face das restrições estruturais preexistentes e a economia ficava cada vez mais instável. Quando o ciclo das *commodities* se reverteu e o Federal Reserve dos EUA anunciou a redução gradual das compras extraordinárias de títulos, o Brasil ficou exposto à mudança no posicionamento dos investidores (Figura 9). Como consequência, o real perdeu mais da metade de seu valor em relação ao dólar norte-americano entre 2011 e o final de 2015, forçando a taxas de juros de volta para 14,25%. A economia ficou paralisada e a inflação subiu rapidamente.

Figura 9. Os Desequilíbrios Aumentaram Quando o Ciclo Se Reverteu



Fonte: Banco Central do Brasil, Funcex e estimativas do Banco Mundial

32. Em 2016, o Brasil constatou a necessidade de um doloroso ajuste macroeconômico e fiscal. As receitas orçamentárias caíram conforme a expansão do consumo murchou. Entretanto, os gastos mostraram-se muito mais difíceis de ajustar devido ao generoso sistema de previdência social e à rigidez dos gastos obrigatórios, muitos deles previstos na Constituição. A política monetária foi arrojada para reduzir as expectativas inflacionárias e trazer o Índice de Preços ao Consumidor a meta de 4,5% a 6,5% do Banco Central. Foram feitas tentativas importantes para ajustar a política fiscal, inicialmente por meio de cortes nos gastos discricionários em infraestrutura pública e nas transferências para empréstimos diretos pelos bancos estatais. A redução dos encargos sociais em alguns setores, implementada em 2012 para estimular o emprego, foi descontinuada, foi aprovada a elevação de alguns impostos e as tarifas de água e eletricidade foram reajustadas. Entretanto, essas medidas foram insuficientes para restaurar o equilíbrio fiscal da década anterior e muito menos para criar espaço a investimentos públicos. Além disso, mesmo essas modestas medidas enfrentaram oposição considerável no Congresso.

33. Em última análise, o Brasil enfrenta o dilema de solucionar as injustiças nos gastos públicos, reduzindo as transferências para aqueles em melhor situação, ou contemplar a

necessidade de desativar programas sociais e reverter algumas das conquistas da década de ouro. O problema fiscal subjacente, do crescimento gradual dos compromissos de gastos, particularmente com os não pobres, não foi enfrentado durante o período de aumento na arrecadação. Com a reviravolta nos termos de troca, o ajuste tornou-se mais necessário e mais difícil, pois os conflitos distributivos que constituem o âmago dos desafios da política fiscal não podem mais ser ocultos por uma presença crescente do setor público. Além disso, o estímulo fiscal destinado a atenuar a crise aumentou os compromissos de gastos e a erosão da base de arrecadação, tornando o ajuste fiscal ainda mais difícil. No entanto, para retomar o crescimento econômico sustentável, além do ajuste fiscal o Brasil precisa solucionar seus problemas estruturais, inclusive o baixo investimento produtivo, deficiências de infraestrutura e custo de capital elevado com a segmentação dos mercados financeiros.

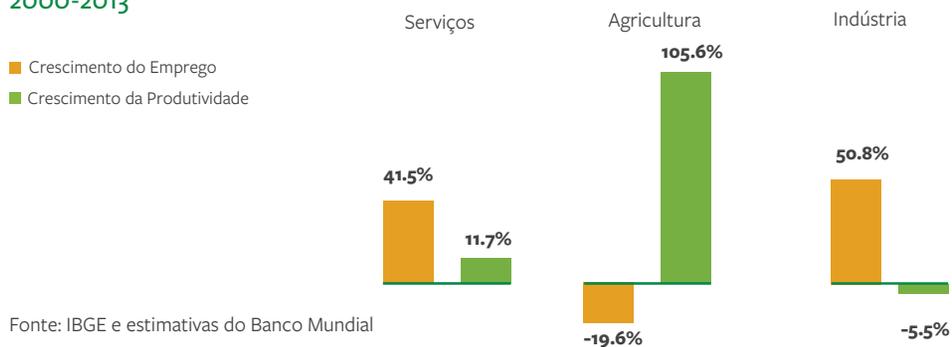
Quais são as restrições estruturais ao aumento da produtividade e à criação sustentada de empregos?

34. O crescimento do Brasil ao longo da última década mascara uma fraqueza estrutural inerente. Entre 2002 e 2010, cerca de dois terços do crescimento do PIB foram decorrentes de aumentos na quantidade e na qualidade dos insumos de mão de obra, que, em média, acresceram 2,7 pontos percentuais ao crescimento médio, conforme o Brasil passava por uma transição demográfica acelerada e colhia os frutos da ampliação do acesso à educação. O investimento deu uma contribuição modesta, cerca de 0,9 pontos percentuais por ano, o que corresponde a menos de 25% do crescimento no período. Por sua vez, a produtividade total dos fatores (PTF) agregou apenas 0,4 pontos percentuais ao crescimento, contribuindo com apenas 11% do aumento na renda. Em breve a transição demográfica do Brasil chegará ao fim e, com ela, o motor da expansão anterior do país no lado da oferta. Sem aumentos no investimento e na PTF, as taxas de crescimento futuras ficarão aquém das observadas no passado recente, e o espaço para políticas socialmente inclusivas será limitado.

35. Um exame mais atento das fontes estruturais do crescimento da produtividade lança luz sobre a natureza das dificuldades subjacentes. Existem três fontes principais de crescimento da produtividade relacionadas à estrutura de uma economia. Primeiro, a produtividade pode aumentar como resultado de transformações estruturais, conforme as pessoas mudam de empregos de menor produtividade, geralmente na agricultura, para outros de produtividade maior nos setores industrial e de serviços. Segundo, a produtividade aumenta devido à transferência de recursos das firmas de menor a maior produtividade e de rápido crescimento. Finalmente, a produtividade aumenta dentro das firmas em decorrência da adoção de novas tecnologias, inclusive melhores processos gerenciais. Nenhuma dessas dinâmicas estruturais funcionou em favor do Brasil. O país foi um dos primeiros a se urbanizar nas décadas de 1950

e 1960. Os migrantes das áreas rurais agarraram-se a oportunidades de trabalho informal, e a falta de um planejamento urbano integrado empurrou-os para as favelas, que se espalharam em todas as principais cidades brasileiras, onde eles continuaram isolados dos serviços públicos de melhor qualidade. O padrão de consumo e o intenso crescimento dos não comercializáveis na última década levaram muitos moradores da cidade para empregos formais, mas isso não gerou aumentos importantes na produtividade agregada. Entre 2000 e 2013, a maioria dos empregos foi criada em subsetores de serviços, nos quais a produtividade permaneceu constante, e alguns na indústria e na construção civil, nas quais ela se reduziu, enquanto diminuíram os postos de trabalho na agricultura, único setor a experimentar aumento na produtividade (Figura 10). Como resultado, o PIB agregado por trabalhador subiu meros 1,3% por ano entre 2000 e 2013 e não ultrapassou sequer 2% nos anos de ouro de 2003-2010.

Figura 10. Poucos Ganhos de Produtividade Decorrentes de Mudanças Estruturais, 2000-2013



36. O Brasil tem algumas empresas excelentes, de renome internacional, mas para cada empresa de alto desempenho (como a Embraer) existe uma infinidade de outras com desempenho fraco, que reduzem a produtividade total. A variação nos níveis de produtividade no Brasil é maior do que na maioria de seus pares. É interessante observar que esse padrão é espelhado na dispersão da qualidade gerencial entre as empresas brasileiras. Disparidades amplas nos níveis de produtividade e desempenho de gestão entre as firmas são uma indicação de que as pressões competitivas não funcionam bem: empresas de desempenho ruim sobrevivem, e empresas de bom desempenho não conseguem atrair recursos adicionais. Além disso, a maioria das empresas está isolada e não consegue aprender com a evolução global das tecnologias.

37. Com efeito, existe no Brasil uma série de obstáculos à integração ao mercado e à concorrência, inclusive deficiências de infraestrutura, uma economia grande e relativamente

fechada à concorrência externa, uma carga burocrática pesada e um mercado financeiro segmentado, com juros extremamente elevados. Primeiro, a concorrência é prejudicada pelo estado deplorável da infraestrutura brasileira, particularmente na área de transportes e logística. Isso é particularmente importante em função das dimensões continentais do país. A infraestrutura de transportes e logística deficiente reduz não apenas a competitividade dos produtores brasileiros nos mercados globais, mas também o nível de integração entre as regiões do país, permitindo que persistam amplas diferenças na produtividade e nos níveis de renda entre os estados. Segundo, o ambiente de negócios do Brasil sofre sob o peso de uma regulamentação excessiva. Por exemplo, são necessários 83,6 dias para abrir uma nova empresa no Brasil, o que pode ser feito em 6,3 dias no México e em 4 dias na República da Coreia. Como o custo para entrar em operação é elevado, o empreendedorismo é sufocado, e as empresas existentes têm uma vantagem em relação aos novos concorrentes. Terceiro, o Brasil também limita a concorrência externa e as oportunidades de aprendizado, mantendo uma das taxas mais altas de proteção efetiva entre os países de mercado emergente e industrializados. Em alguns setores, as altas tarifas sobre a importação de produtos intermediários e bens de capital representam uma taxa efetiva de proteção aos produtores locais na casa dos três dígitos.

38. Uma última barreira importante à concorrência e ao investimento é um sistema financeiro fragmentado, caracterizado por uma significativa discriminação na política de alocação do crédito. A situação atual é, a um só tempo, causa e consequência do custo de capital historicamente elevado no Brasil. Devido aos juros elevados praticados no mercado, o governo tem tentado estimular o investimento privado por meio de créditos direcionados a taxas subsidiadas, administrados pelos bancos estatais, e por uma série de esquemas de créditos de destinação compulsória geridos pelos bancos comerciais privados. Isso levou a um forte aumento na participação de mercado dos bancos públicos, que passou de 30% para cerca de 55% no período 2010-2014. Por sua vez, os tomadores que não têm acesso aos créditos direcionados pagam juros elevadíssimos (taxas reais, em média, acima de 15% para empresas e de 50% para pessoas físicas), isso quando não são totalmente alijados do mercado devido aos custos proibitivos. O mercado de crédito bifurcou-se ainda mais após a crise. No período de 2008 a 2015, os empréstimos direcionados, concedidos diretamente pelos bancos estatais ou canalizados por intermédio dos grandes bancos privados, saltaram de 35% para 55% do crédito total ao setor privado interno (Figure 11). Os efeitos das políticas brasileiras para o setor financeiro sobre a produtividade das empresas e, conseqüentemente, seus custos e benefícios como um todo ainda não são totalmente conhecidos. Contudo, elas podem ter reduzido a eficiência da política monetária, tornando uma parcela substancial do crédito insensível às mudanças na política de juros, e acarretado custos fiscais significativos, que podem vir a limitar sua abrangência tendo em vista o espaço fiscal reduzido.

Figura 11. Os Créditos Direcionados Aumentaram após a Crise, mas com Efeitos Limitados Sobre o Crescimento dos Investimentos e da Produtividade

(A) Juros Reais Sobre Novos Créditos Direcionados e Não Direcionados, em Porcentagem, 2011 a 2015



Fonte: Banco Central do Brasil

(B) Estoque de Créditos Direcionados e Não Direcionados ao Setor Privado, Porcentagem do PIB, 2007-2015

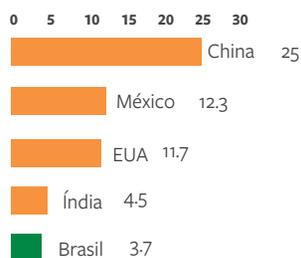


Fonte: Banco Central do Brasil

39. **No nível das firmas, as pressões competitivas são um dos principais determinantes da inovação e do aumento da produtividade.** Em mercados emergentes como o Brasil, boa parte da inovação é “*catch-up*”, com as empresas adaptando tecnologias e processos internacionais às condições locais. Entretanto, na ausência de concorrência, principalmente externa, os incentivos para que as empresas continuem conectadas à fronteira tecnológica internacional são limitados. Segundo pesquisas empresariais do Banco Mundial, a parcela de empresas brasileiras que implementa regularmente inovações de produtos ou processos é menor do que em países de renda média e em seus pares da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Além disso, em termos percentuais, as exportações brasileiras de produtos de alta tecnologia são menores que as de seus pares (Figura 12a). Nos anos recentes, os esforços do governo tiveram sucesso na melhora da oferta de inovações científicas e tecnológicas: o Brasil forma muito mais PhDs do que há dez anos e gasta em pesquisa e desenvolvimento (P&D) mais do que muitos outros países de renda média (Figura 12b). Todavia, esses esforços ainda não se traduziram em aumento das inovações nas empresas do país. A inexistência de pressões competitivas pode ser uma das razões. A carência de trabalhadores com a capacitação necessária para operar as novas tecnologias pode ser outra. Assim, as políticas públicas precisam ir além do financiamento público das pesquisas científicas e de verbas públicas para apoio à inovação em nível individual. Também será necessário que as políticas públicas ajudem os cidadãos a se beneficiar das oportunidades geradas por uma economia de mercado dinâmica e competitiva e protejam os pobres contra a volatilidade econômica, os ajustes estruturais e os riscos naturais.

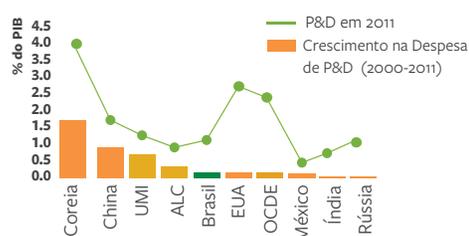
Figura 12. Apesar do Aumento dos Investimentos Públicos em P&D, o Brasil Continua a Ser uma Economia de Tecnologia Média

(A) Exportações de Alta Tecnologia (% das Mercadorias Exportadas)



Fonte: WDI do Banco Mundial

(B) Gastos Com P&D (% do PIB)



Fonte: WDI do Banco Mundial

Qual o espaço fiscal do Brasil para manter suas políticas sociais progressistas?

40. O aumento nos gastos públicos financiados pelo aumento da arrecadação atingiu seu limite em 2014. Naquele exercício, o Brasil registrou déficit primário pela primeira vez em 15 anos. Mesmo no apogeu da crise econômica global, foi mantido um pequeno superávit primário, tendo em vista que a arrecadação continuou relativamente forte. Dessa vez é diferente. Devido à grande dependência dos impostos indiretos, as receitas estão intimamente ligadas ao consumo, que entrou em colapso e derrubou a arrecadação. A parcela dos gastos realmente discricionários do orçamento brasileiro é bastante pequena, consistindo principalmente de investimentos em infraestrutura, bem como de subsídios e transferências para setores específicos da economia. A maior parte dos gastos está vinculada a compromissos sociais, inclusive previdência social, saúde, educação e transferências sociais (muitas das quais não vão para os pobres). A escolha para o Brasil será entre reforçar as bases fiscais de sua estrutura macroeconômica, com a redução das transferências para as pessoas em melhor situação, ou efetuar cortes de gastos que incidam desproporcionalmente sobre os mais pobres, revertendo alguns dos avanços sociais obtidos na última década.

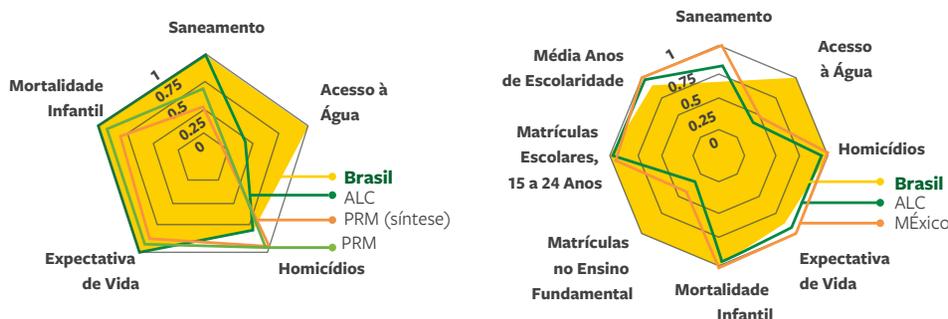
41. O setor público brasileiro tem uma presença grande e, para muitos, foi uma fonte de apoio significativa na última década. Além dos programas direcionados de transferências sociais, agora agrupados no BSM, o Estado tem servido de instrumento para ampliar o acesso dos pobres e destituídos aos serviços públicos. Desde 2001, o Brasil ampliou as taxas de conclusão do ensino básico (fundamental I e II) em 20 pontos percentuais, para 70%. A mortalidade infantil caiu 70% desde meados da década de 1990, e a mortalidade materna em

mais de 50%. O acesso à energia elétrica, à água potável e ao saneamento também melhorou, embora nesta última área ainda existam deficiências entre os mais pobres. Como consequência dessas importantes realizações, o Brasil, em comparação com outros países de renda média e da região da América Latina e Caribe (Figura 13), está muito bem posicionado, e essas conquistas precisam ser preservadas.

Figura 13. Progresso Social Significativo no Brasil, 2013

Como o Brasil se Compara com Outros Países

Brazil vs. Mexico e ALC



Fonte: WDI do Banco Mundial (figura à esquerda) e LAC Equity Lab (figura à direita)

42. Existe bastante espaço para manter políticas sociais progressistas se forem realocados os gastos dos programas de benefícios que favorecem principalmente aqueles em melhor situação. Ajuste fiscal e progresso social não são contraditórios. Em 2014, a parcela de transferências de assistência social direcionadas diretamente aos pobres era de apenas 7,7% dos gastos primários do governo geral. Com a inclusão dos gastos em saúde básica, pré-escola e ensino fundamental, esse número aumentou para 16,4%.² A administração pública consumiu 5,4% dos gastos, e com a superposição de diversas responsabilidades e a remuneração generosa dos servidores públicos parece existir espaço para alguma economia (Figura 14). As transferências para empresas, inclusive renúncias e transferências fiscais implícitas por intermédio dos bancos estaduais, superaram 5% do PIB, ou o equivalente a quase 14% dos gastos primários. A maior parte dos gastos é feita com aposentadorias (sem incluir as aposentadorias rurais semi-contributivas), e uma parcela significativa delas refere-se aos servidores públicos e a outras famílias em melhor situação. O sistema público de aposentadorias vem apresentando déficits que diminuem diretamente o espaço fiscal que poderia ser usado para proteger os

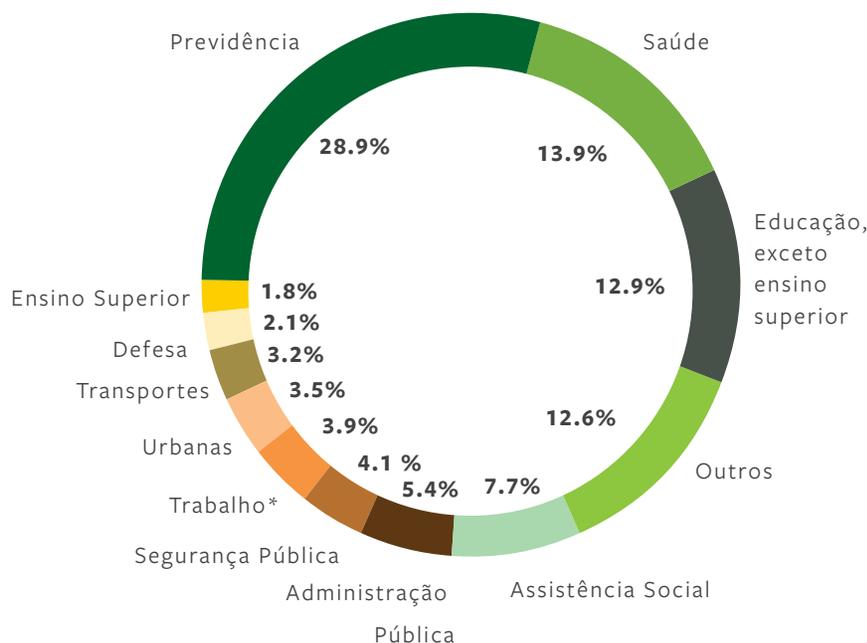
² Os dados sobre saúde básica, educação infantil e ensino fundamental foram estimados com base nas proporções (em relação aos gastos totais com saúde e educação) observadas em 2012.

pobres e vulneráveis. Dessa forma, existem várias oportunidades de reduzir os gastos sem afetar os menos favorecidos. Com efeito, ao criar espaço fiscal para investimentos públicos e aumento de transferências para os desempregados ou vulneráveis, tais cortes ajudariam a preservar os ganhos sociais da última década.

43. Em acréscimo à realocação dos gastos entre as diversas linhas do orçamento, os pobres e vulneráveis também poderiam ser beneficiados por ganhos de eficiência em diversas áreas. Apesar dos avanços significativos na área educacional ao longo da última década, os B40 continuam a ser prejudicados pela baixa qualidade do ensino público. As famílias mais ricas podem matricular seus filhos em escolas particulares de melhor qualidade, aumentando assim a possibilidade de ingresso em uma universidade custeada pelo setor público. Os pobres não contam com essa opção, de forma que são particularmente dependentes dos esforços do governo para melhorar a qualidade do ensino. As desigualdades nos resultados da educação entre estados com condições socioeconômicas similares sugerem a existência de bastante espaço para que políticas públicas e boa gestão façam uma diferença e para que os governos subnacionais aprendam com os demais. Argumentos similares podem ser usados em outras áreas, como transporte urbano, água e saneamento, habitação e, de extrema importância, prevenção da criminalidade e da violência. No caso da saúde pública, as longas esperas e a baixa qualidade levaram à insatisfação da população, apesar da melhoria considerável no acesso e da introdução de um sistema universal de saúde gratuito financiado pelo setor público. Mais uma vez, aqueles em melhor situação compensam essas deficiências por meio de planos de saúde privados, enquanto os mais pobres têm de esperar na fila. Apesar de nas últimas três décadas a média dos investimentos em habitação³ ter sido de cerca de 10% do PIB, restrições de capacidade em nível local, carência de espaço físico e programas de aquisição de terras e reassentamento complicaram a implementação de programas de habitação social como o Minha Casa Minha Vida (MCMV). Do déficit habitacional de 27 milhões de unidades estimado para 2023, 7 milhões de unidades são para famílias de renda mais alta. Em todas essas áreas, intervenções bem planejadas poderiam melhorar a qualidade dos serviços para todos os beneficiários, favorecendo particularmente as famílias pobres, que têm poucas oportunidades de substituir os serviços públicos pelos privados. Os pobres também deverão ser beneficiados por políticas que tornem o crescimento econômico compatível com a preservação e a ampliação dos ativos naturais do Brasil e aumentem sua resistência a problemas climáticos.

³ Incluindo o investimento público, privado e das famílias. Estimativas baseadas na variável “valor agregado da propriedade de residência” das contas nacionais.

Figura 14. Gastos por Função – 2014 (% dos Gastos Primários)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Receita Federal e FMI Estimativas do Banco Mundial

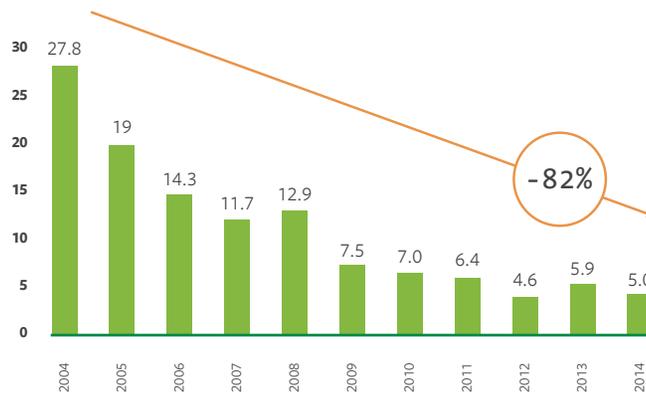
Observação: trabalho inclui seguro desemprego, e urbano inclui saneamento e habitação. Assistência social inclui TC, outras redes de seguridade social (RSS), programas de merenda escolar, Benefício de Prestação Continuada (BPC) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) (idosos e incapacitados) e aposentadorias rurais.

É possível conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a proteção do grande capital natural do Brasil?

44. O Brasil destaca-se por suas contribuições para atenuar as mudanças climáticas graças a seu estrondoso sucesso na redução do desflorestamento, o que transforma o país em um dos líderes nas negociações climáticas globais. Essa realização (Figura 15) seria bem recebida em qualquer país; dado o tamanho do Brasil, ela tem significância global. Esse sucesso simboliza um esforço mais amplo da política de desenvolvimento do país na direção da proteção de seus recursos naturais e o reconhecimento das formas pelas quais ela afeta a subsistência e o bem-estar, particularmente das pessoas mais pobres. Após 1990, o Brasil emergiu como líder em novas tecnologias agrícolas, inclusive a agricultura de cultivo mínimo e a recente expansão de práticas agrícolas climaticamente inteligentes. Programas de regeneração de terras e reflorestamento foram implementados com sucesso em diversas regiões do país. O Brasil tem a ambição de demonstrar que sustentabilidade social e ambiental são complementares.

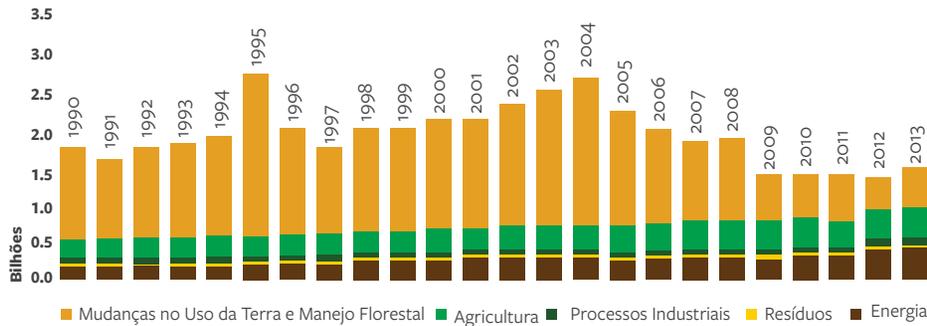
Figura 15. Brasil é Líder nos Esforços para Atenuação da Mudança Climática

(A) Desmatamento na Amazônia Legal entre 2004 e 2014, Milhares de Km²



Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) 2015

(B) Emissões de GEE – Brasil: 1990 a 2013 (Co₂eq)



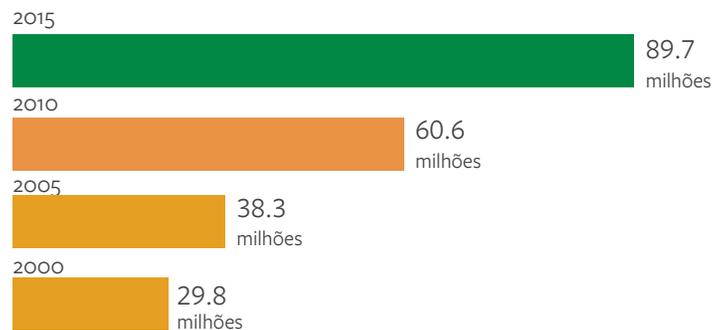
Fonte: estimativas anuais de emissões de gases do efeito estufa no Brasil, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2014)

45. Entretanto, continuam a existir muitos desafios para o Brasil. A gestão de recursos naturais, como terras e recursos hídricos, é ineficiente, com consequências negativas para as oportunidades econômicas e para a sustentabilidade. Apesar do aumento na produtividade agrícola, as diferenças de produtividade entre as fazendas continuam grandes, resultando na necessidade de que mais terra seja cultivada para compensar o baixo rendimento. Apesar de avanços significativos na vigilância e na fiscalização, a aquisição especulativa de terras continua a levar ao desmatamento ilegal e a conflitos, algumas vezes violentos, entre povos indígenas e madeireiros ilegais. Similarmente, no que tange a recursos hídricos, existe uma ampla variação

na qualidade da gestão das águas nas várias localidades, além de um sério desequilíbrio norte-sul na captação e no uso da água.

46. A rápida urbanização e os efeitos da mudança climática estão criando riscos adicionais para os meios de vida sustentáveis. A expansão urbana descontrolada aumenta o impacto ambiental das cidades, e a difusão de moradias precárias torna as pessoas vulneráveis a catástrofes naturais, sejam ou não relacionadas ao clima. Muitos assentamentos urbanos correm o risco de inundações ou foram construídos em terrenos contaminados. A frota brasileira de veículos triplicou entre 2000 e 2015 (Figura 16). A situação é particularmente grave nas megacidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, e em diversas cidades médias, onde a poluição do ar causada pelo transporte urbano está se transformando em um risco substancial para a saúde.

Figura 16. A Prosperidade Gera Congestionamentos (no Brasil, a Propriedade de Veículos Triplicou em 15 Anos)



Fonte: Sistema de Registro Nacional de Veículos Automotores – RENAVAL/DENATRAN

47. Um caminho de crescimento “verde” é possível para o Brasil. As terras, as florestas e os recursos hídricos do Brasil são ativos que, se bem gerenciados, podem gerar grandes retornos econômicos, prover a subsistência, prestar serviços ambientais e reforçar a reputação global do país. As cidades brasileiras podem se tornar mais habitáveis e atraentes para os talentos e os investimentos globais se a poluição e os congestionamentos forem reduzidos e os riscos de catástrofes naturais ou climáticas forem atenuados. O investimento público será necessário para concretizar essas oportunidades, mas o setor privado também pode desempenhar um papel importante se existirem políticas corretas em vigor. O governo nacional e os governos subnacionais do Brasil já podem inspirar-se em um valioso conjunto de experiências. Contudo, como em tantas outras áreas de política pública, na gestão dos recursos naturais e na proteção ambiental a fragmentação das decisões entre os vários níveis de governo aumentou

a complexidade e reduziu a eficiência de programas e iniciativas individuais. Enfrentar essas questões permitirá que o Brasil concretize sua ambição de se tornar líder em crescimento verde entre os países emergentes.

Quais as restrições prioritárias que podem ser derivadas da análise deste SCD?

48. As restrições prioritárias no Brasil sugeridas neste SCD seguem a estrutura apresentada no início desta visão geral. Podem ser identificados três requisitos para a redução sustentada da pobreza e o compartilhamento da prosperidade no Brasil.

49. O primeiro requisito é a criação de oportunidades suficientes de emprego produtivo e bem remunerado para todos os brasileiros em idade de trabalho. Mas isso depende de aumentar a produtividade, estimular o investimento e a inovação e assegurar que os trabalhadores tenham capacitação suficiente para atender às exigências do mercado em um país de renda média alta. Aumentos no investimento e na inovação são função de um quadro fiscal e macroeconômico estável e sustentável, melhorias no ambiente de negócios, acesso ao capital a custos razoáveis e, acima de tudo, aumento da concorrência, os que juntos, fornecem as condições para aumento da produtividade.

50. Um segundo requisito básico para a contínua redução da pobreza e o compartilhamento da prosperidade deriva de uma maior eficiência e um melhor direcionamento dos gastos públicos. Isso é fundamental para melhorar o acesso aos serviços públicos e sua qualidade, bem como para reconquistar o espaço fiscal necessário para expandir os investimentos públicos e, ao mesmo tempo, manter (e possivelmente ampliar) as transferências para os pobres e vulneráveis. Chegou o momento de questionar quem recebe recursos públicos e para que fins. Uma maior redução das desigualdades dependerá bastante de que o Estado mude a distribuição de seus recursos – dos não pobres para os pobres.

51. O terceiro requisito para a melhoria no padrão de vida e o surgimento de oportunidades econômicas é uma gestão mais inteligente dos recursos naturais e mais rigor no que tange à atenuação da poluição ambiental e dos riscos de desastres naturais. Na gestão dos recursos naturais, destacam-se três tópicos que afetam os B40 direta e indiretamente por meio de seus efeitos sobre o crescimento e a renda. Eles se referem à insegurança no que diz respeito ao acesso à terra, aos direitos de propriedade, à gestão de águas e, de forma mais ampla, à gestão do ambiente natural. Todos esses pontos são questões de governança, em que o Estado funciona como mediador de interesses privados conflitantes e para apoiar aqueles menos capazes de proteger seus próprios interesses (ou seja, os pobres e vulneráveis).

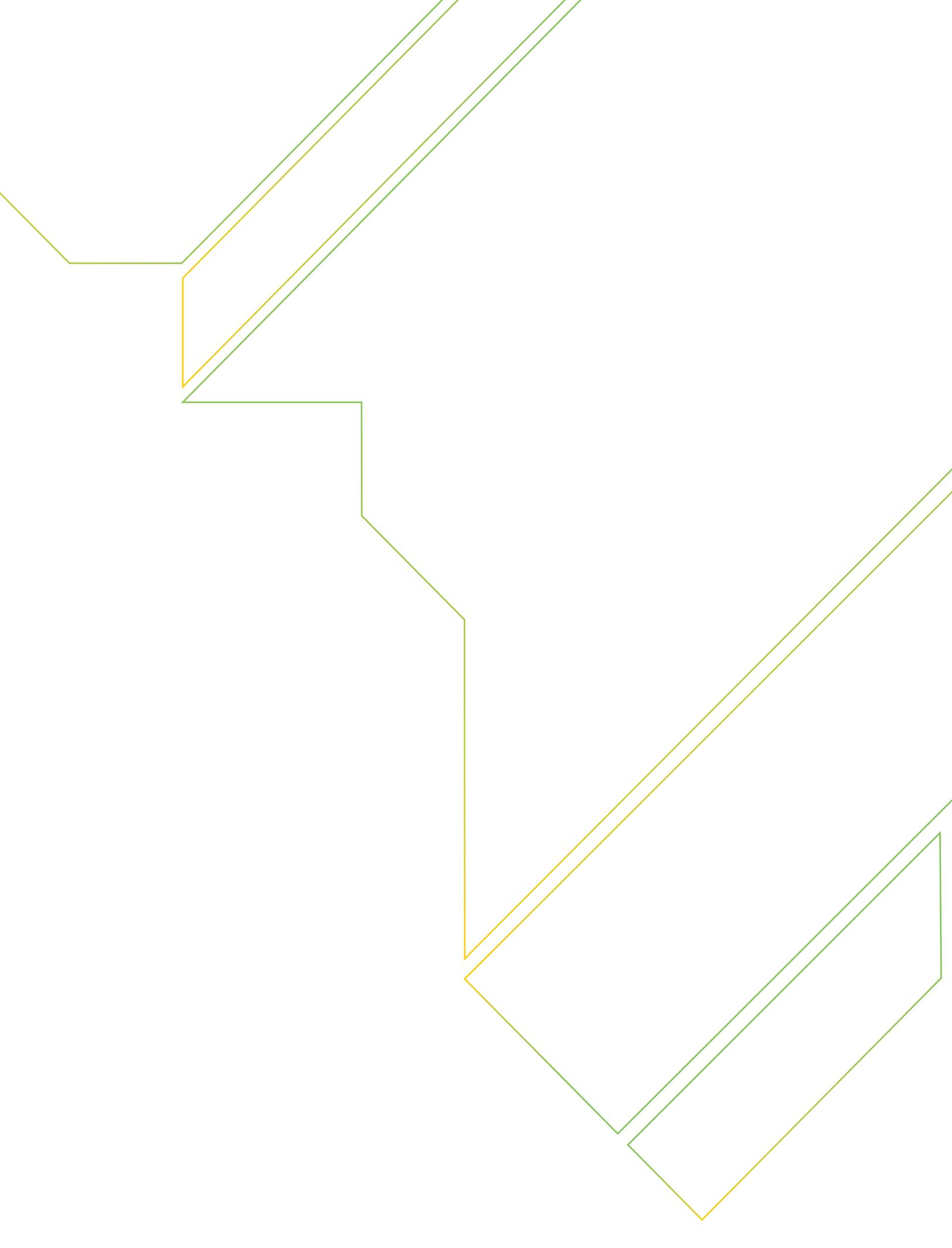
52. Foram usados três critérios para identificar as restrições prioritárias para a redução sustentada da pobreza e o compartilhamento da prosperidade: (a) as restrições devem ter um impacto significativo de médio e longo prazo, sobre o bem-estar dos B40, inclusive com sinergias e complementaridades com o alívio de outras restrições; (b) as medidas propostas devem se adequar aos recursos disponíveis e ser compatíveis com a sustentabilidade ambiental e fiscal no longo prazo; e (c) devem existir evidências do impacto vindas de outros países ou da própria experiência de desenvolvimento do Brasil.

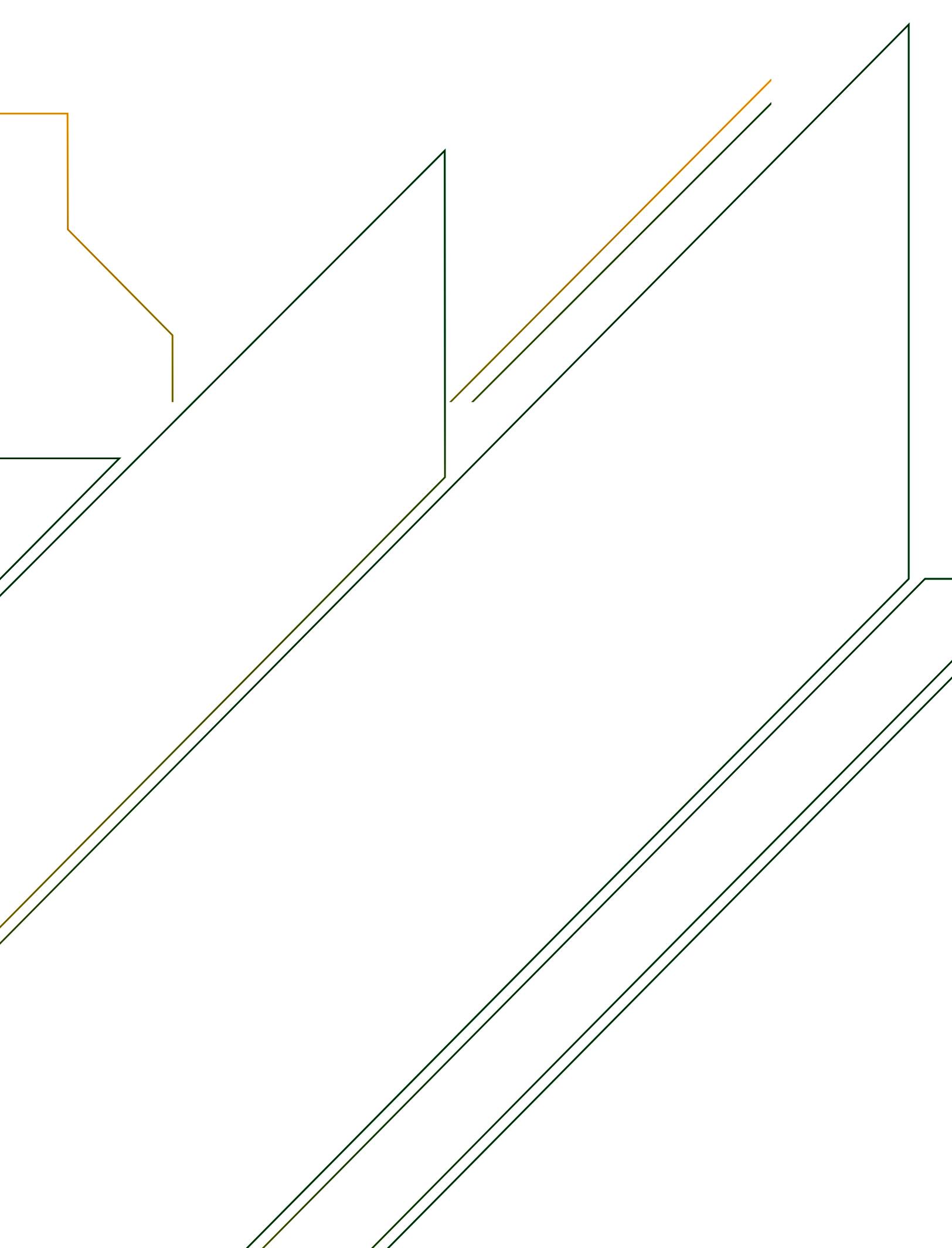
53. A aplicação desses critérios aos três requisitos possibilita identificar cinco restrições prioritárias: (a) Compromissos de gastos ineficientes e mal direcionados, que consomem o espaço fiscal necessário para gastos favoráveis aos mais pobres, gerando uma carga tributária relativamente elevada e – em um contexto global desfavorável – se transformam em desequilíbrios fiscais graves. (b) Deficiências na governança do setor público e nos arranjos institucionais que dificultam o ajuste fiscal necessário e exacerbam as ineficiências na escolha, no projeto e na implementação de programas públicos (inclusive aqueles com participação privada). (c) Segmentação dos mercados financeiros, carência de crédito de longo prazo e taxas de juros elevadas, reduzindo a eficiência da alocação do capital e afetando negativamente o investimento privado. (d) Um ambiente de negócios ruim, caracterizado por uma estrutura regulamentar complexa, condições desiguais para os participantes, regime tributário extremamente complicado e uma economia relativamente fechada ao comércio externo e à concorrência. (e) Inadequações na estrutura política para uso e proteção dos recursos naturais do país para maximizar o impacto de sua base de ativos sobre a melhoria sustentada do meio de vida dos mais pobres. Essas prioridades são as principais restrições ao desenvolvimento sustentável e inclusivo. Enfrentá-las liberaria recursos para prioridades que sustentariam a manutenção do desenvolvimento inclusivo, como cuidados na primeira infância, melhoria na educação em todos os níveis, investimentos públicos em conectividade e maior acesso ao mercado para os B40, assim como a expansão de transferências sociais adequadamente direcionadas para os mais vulneráveis, cuja subsistência está ameaçada pela recessão econômica em andamento.

Restrições prioritárias	Oportunidades potenciais
<p>Ausência de espaço fiscal e grandes transferências de recursos aos não pobres. A resolução desta restrição permitiria mais investimentos, forneceria recursos aos B40, reduziria os níveis de tributação e promoveria macroestabilidade, possibilitando, assim, a geração de empregos, a prosperidade compartilhada e a redução da pobreza.</p>	<p>Análise Base Zero de todas as despesas com foco em eficiência, eficácia e incidência entre pobres e não pobres. Possíveis áreas para economia: reforma previdenciária; redução da vinculação do orçamento; e racionalização das despesas. Melhorias no arcabouço da gestão fiscal (incluindo normas e instituições fiscais; elaboração e execução do orçamento; e gestão de investimentos públicos) também contribuirão para criar espaço fiscal e manter a estabilidade macrofiscal. Simplificação do sistema tributário, racionalização das despesas tributárias, redução de anistias fiscais e melhorias na tributação de grandes fortunas e capitais.</p> <p>Proteger os mais vulneráveis por meio: da melhoria da capacidade de resposta dos programas não contributivos da rede de proteção social (por exemplo, o PBF) para beneficiar novos grupos elegíveis, com enfoque em grupos específicos, tais como populações indígenas em áreas remotas ou isoladas (Amazônia), afrodescendentes, mulheres e outras minorias; da redução da criminalidade e da violência por meio de programas multissetoriais; do fortalecimento do apoio a programas de combate à violência baseada em gênero; e da oferta de oportunidades econômicas para as mulheres.</p>
<p>Deficiências na governança do setor público e fragmentação institucional podem dificultar a elaboração, o planejamento e a implementação de políticas eficazes de longo prazo. No médio prazo, a resolução desta restrição melhoraria a qualidade dos serviços e garantiria seu enfoque nos B40 no contexto de um arcabouço político geral sustentável e flexível.</p>	<p>Desenvolver instituições e processos com foco na qualidade da prestação dos serviços públicos, bem como estimular a prestação de serviços pelo setor privado (por exemplo, por meio de PPPs e investimentos diretos locais e estrangeiros), acompanhados pela implementação mais sistemática de uma gestão baseada em resultados e uma formulação de políticas baseada em evidências. Por meio do aumento da eficiência e da redução da desigualdade no acesso à educação e à saúde, atraindo recursos privados no âmbito de um arcabouço robusto de garantia de qualidade.</p> <p>Melhorar a qualidade dos gastos em infraestrutura e habitação, bem como em programas de apoio à ciência, à tecnologia e à inovação (inclusive com melhorias na qualificação) para impulsionar a produtividade das empresas e, assim, gerar mais e melhores empregos. Isso se daria por meio do fortalecimento da prestação pública de contas e, ao mesmo tempo, da remoção dos obstáculos relacionados a mandatos sobrepostos e à articulação ineficaz de políticas.</p>

Restrições prioritárias	Oportunidades potenciais
<p>Segmentação dos mercados financeiros, ausência de crédito em longo prazo e altas taxas de juros.</p> <p>A resolução desta restrição aumentaria a eficiência da alocação de capitais e elevaria os investimentos privados.</p>	<p>Por meio da redução do direcionamento do crédito e da gradual eliminação das taxas de juros abaixo do mercado para garantir que todos os empréstimos sejam realizados com taxas de juros reais positivas; estabelecimento de mercados financeiros de longo prazo; e redução dos subsídios a empresas lucrativas com acesso ao mercado.</p>
<p>Concorrência insuficiente e ambiente de negócios deficiente.</p> <p>Melhorias no ambiente de negócios e maior concorrência são fundamentais para o aumento sustentável do crescimento da produtividade, permitindo salários mais altos e níveis mais elevados de investimentos privados.</p>	<p>Maior abertura para comércio e investimentos, com maior participação de empresas em cadeias globais de valor. Investimentos em qualificação, reforma tributária (para simplificar e aumentar a transparência do sistema tributário) e simplificação regulatória para melhorar o ambiente de negócios. Redução nos rents e subsídios oferecidos a empresas privilegiadas, criando, assim, condições mais igualitárias que recompensem as empresas por sua capacidade de inovação e sua produtividade e forcem as empresas com desempenho ruim a melhorar ou a sair do mercado.</p> <p>Investimentos em infraestrutura e logística para reduzir as distâncias, o tempo dos trajetos urbanos, o custo e o tempo de utilização das principais artérias econômicas (rodovias, ferrovias, transporte aéreo, portos e transportes em geral), além de uma regulamentação do setor de comunicações que incentive a concorrência. Integração do planejamento fundiário com políticas habitacionais, de transportes e prestação de serviços para que os mais pobres não precisem sacrificar sua qualidade de vida para ter acesso a empregos. Melhor acesso de pequenos produtores rurais aos mercados de forma que lhes sejam oferecidas oportunidades de renda e, assim, mais recursos para investirem na melhoria de sua produtividade agrícola.</p>
<p>Deficiências na gestão dos recursos/ativos naturais do Brasil e baixa resiliência contra riscos climáticos.</p> <p>Melhorar a gestão dos recursos naturais do Brasil é essencial para sua conservação e para garantir a subsistência sustentável dos que dependem de tais recursos.</p>	<p>Continuar no caminho do crescimento verde e fazer o melhor uso possível dos recursos naturais do Brasil, por meio de uma melhor gestão dos recursos hídricos, energéticos e florestais, bem como das práticas agrícolas; reformar as estruturas e os processos de licenciamento ambiental; fortalecer os direitos fundiários; e criar um cadastro fundiário nacional. Manter os esforços de mitigação da mudança do clima e investir em medidas de adaptação. Implementação de licenças e salvaguardas ambientais mais eficazes de forma que sejam reduzidos custos de operação e investimentos para as empresas e, ao mesmo tempo, fortalecidos o controle e a gestão de riscos durante as fases de planejamento.</p>

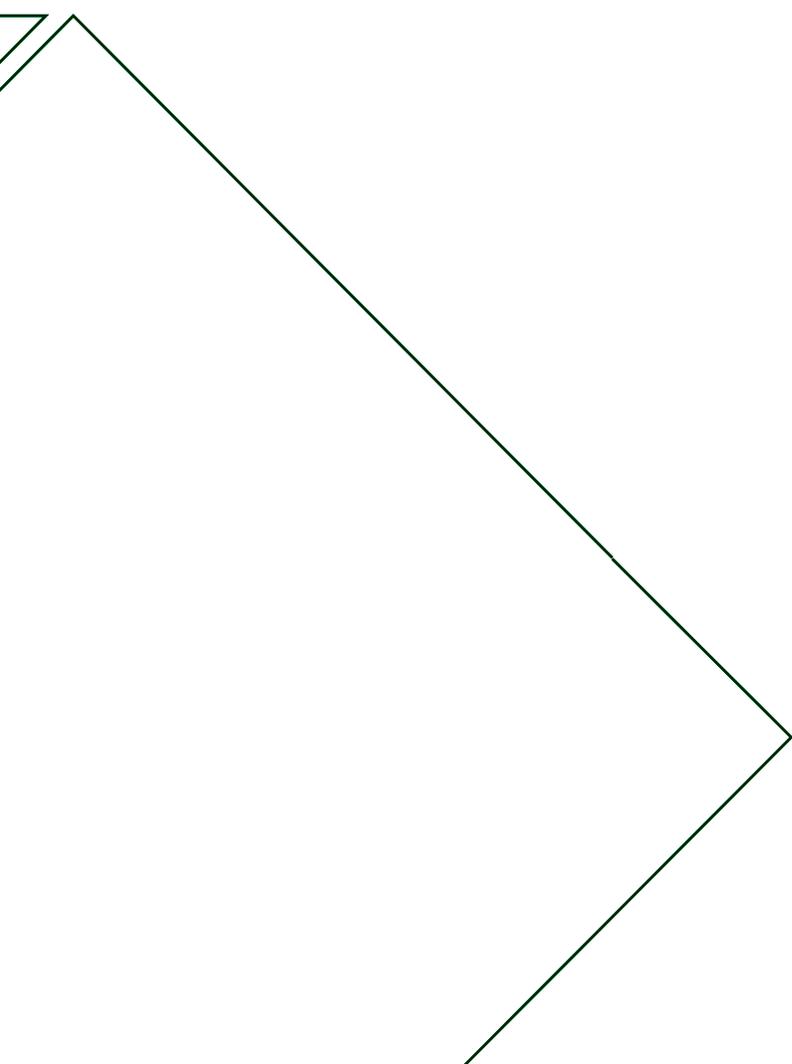
54. As restrições prioritárias identificadas na análise são amplas, e as medidas políticas e institucionais para enfrentá-las exigirão trabalho para definir seus detalhes e sequenciamento. Um dos principais temas das prioridades é a necessidade de identificar e enfrentar os dilemas políticos. No entanto, mesmo dentro das prioridades existem problemas de sequenciamento e velocidade das reformas. As reformas estruturais e fiscais serão difíceis e podem não gerar benefícios de imediato. Pode ser necessário dar mais ênfase a determinadas partes. Mesmo em relação ao ajuste fiscal, a dificuldade será a rapidez com que ele pode e deve ser feito. Um possível benefício de um ajuste fiscal amplo e rápido seria o célere restabelecimento da confiança. Porém, o risco é que ele poderia exacerbar uma recessão já profunda e se mostrar insustentável. Similarmente, um ajuste fiscal lento poderia se mostrar ineficiente caso se acredite que ele não seria sustentável. Basicamente, um dos principais problemas de qualquer processo de reforma será sua sustentabilidade e credibilidade. Por esse motivo, o consenso político de apoio a um programa de reformas e à criação de mecanismos institucionais para assegurar que as futuras decisões políticas e de gastos sejam analisadas cuidadosamente em relação à sua eficiência e compatibilidade com os recursos disponíveis será tão importante quanto quaisquer medidas específicas para fortalecer as perspectivas de desenvolvimento do país.





CAPÍTULO 1

Conquistas do Brasil na redução da pobreza e perfil dos pobres e vulneráveis



Introdução

55. A história do Brasil é caracterizada por um esforço contínuo para concretizar o enorme potencial de seus recursos naturais e humanos. Entre 1930 e 1980, o Brasil esteve entre as economias de maior crescimento no mundo. Tal fato se deve à migração da mão de obra das áreas rurais para as urbanas e ao processo de substituição de importações em uma economia relativamente fechada e isolada. Embora associado a taxas de crescimento elevadas, esse modelo de desenvolvimento soçobrou devido a sua forte desigualdade social e à ausência de alicerces macroeconômicos sustentáveis, com os episódios de crescimento acelerado pontuados por repetidas crises fiscais e cambiais. Muitas vezes o desenvolvimento econômico consistiu da concessão de privilégios e proteções (inclusive em relação ao comércio internacional) a parcelas da elite política e econômica. A rápida industrialização e a urbanização do país apoiaram-se nas desigualdades regionais e socioeconômicas, que expuseram de forma evidente a extensão na qual o país deixava de cumprir suas promessas.

56. A restauração da democracia, em 1985, veio com o reconhecimento de que o modelo de desenvolvimento baseado na exclusão e nas desigualdades não era sustentável. A Constituição de 1988 reconheceu direitos sociais e econômicos, em particular o direito à saúde, à educação e à aposentadoria, e direitos trabalhistas, além de estabelecer uma rede de instituições de responsabilização com o intuito formal de aprimorar a governança e reduzir a corrupção. Contudo, além de representar a aspiração geral de resgatar a “dívida social” acumulada, a Constituição também assegurou benefícios e privilégios para muitos que não eram pobres. Outras inovações institucionais incluíram o regime de metas de inflação do Banco Central, em 1999, a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, a definição de um esquema para os empréstimos intergovernamentais nos níveis estadual e municipal e a Lei de Acesso à Informação, com a criação do Portal da Transparência e da Controladoria-Geral da União. A estabilização fiscal e macroeconômica decorrente preparou o cenário para que o governo Lula, de 2003 a 2010, construísse sobre os aperfeiçoamentos da gestão macroeconômica, tirasse proveito das condições econômicas externas favoráveis e seguisse uma agenda política ampliada, abrangendo desde uma “nova política industrial desenvolvimentista” até inovações de política social, como o Programa Bolsa Família (PBF).

57. Assim, entre 2003 e 2010 o Brasil viveu uma “década de ouro”, com redução significativa da pobreza, das desigualdades e do desmatamento. Com crescimento médio do PIB de 4% entre 2003 e 2010 e de 2,8% entre 2011 e 2013, a parcela dos brasileiros vivendo abaixo da linha de pobreza, definida pelo governo como R\$ 140 mensais, recuou de 24,9% em 2003 para 8,9%

em 2013. O país está agora próximo de eliminar a pobreza extrema.⁴ No mesmo período, a desigualdade, medida pelo Coeficiente de Gini, recuou de 0,58 em 2003 para 0,53 em 2013. Avanços similares ocorreram no acesso dos segmentos mais pobres da população à educação, à assistência médica, à água e saneamento e à eletricidade, bem como em termos de redução da taxa de desmatamento da Amazônia.

58. Entretanto, as recentes mudanças no ambiente externo revelaram que ainda não foram solucionadas as restrições estruturais subjacentes ao crescimento sustentado e ao compartilhamento da prosperidade e que agora colocam em risco as formidáveis realizações do Brasil. O fim do *boom* das *commodities* levou a uma redução sistemática na criação de empregos formais após o segundo trimestre de 2010. Essas mudanças expuseram as deficiências e as restrições subjacentes do modelo brasileiro de crescimento impulsionado pelo consumo. O Brasil é um dos países com desempenho mais fraco em termos de produtividade, o que é acompanhado por deficiências importantes de infraestrutura, um clima distorcido para o comércio e os investimentos, ausência de estímulos e capacidade para inovação e capacitação individual insuficiente. As mudanças nas condições externas também revelaram a fragilidade do progresso obtido até agora, com a classe média crescente ainda vulnerável à pobreza se o crescimento do produto e do emprego continuarem estagnados como nos últimos três anos. Ainda assim, as aspirações crescentes da “nova classe média” brasileira implicam ser improvável que políticas que não consigam atender às expectativas de novos avanços sociais sejam politicamente sustentáveis. Como resultado, reformas estruturais e inclusão social deixaram de ser estratégias alternativas e se transformaram em condições mutuamente necessárias.

1.1 Determinantes da redução da pobreza e da prosperidade compartilhada – estrutura analítica do Diagnóstico Sistemático de País

59. O SCD do Brasil está sendo preparado para fundamentar a nova Estrutura de Parceria de País (CPF) entre o Banco Mundial e o governo brasileiro. O principal objetivo do SCD do Brasil é identificar os principais desafios e oportunidades para conseguir, de forma sustentável, a redução da pobreza e o compartilhamento da prosperidade no Brasil.

60. No coração da análise encontram-se os determinantes do bem-estar social dos mais pobres e economicamente vulneráveis.⁵ O Grupo Banco Mundial estabeleceu os B40 da

⁴ O Brasil não tem uma linha de pobreza oficial. A análise utiliza as definições administrativas usadas nos programas Bolsa Família e Brasil sem Miséria, de R\$ 70 (extrema pobreza) e R\$ 140 (pobreza moderada) mensais *per capita*. Neste SCD, salvo observação em contrário, todas as referências às linhas nacionais de pobreza utilizarão essas diretrizes nacionais.

⁵ Este SCD usa R\$ 140 mensais como ponto de corte abaixo do qual os brasileiros são considerados pobres e metade desse valor como a linha de extrema pobreza. Para fins de comparações internacionais, os extremamente pobres são aqueles que vivem com menos de US\$ 1,25 por dia (em termos de paridade do poder de compra de 2005).

distribuição de renda como sua medida de vulnerabilidade econômica e busca ajudar os países a se desenvolver de forma que reconheçam e abordem os interesses e as demandas específicas desse grupo. Como mostra a análise deste *SCD*, existem duas determinantes essenciais do bem-estar dos pobres e dos B40 no Brasil (Figura 1.1).

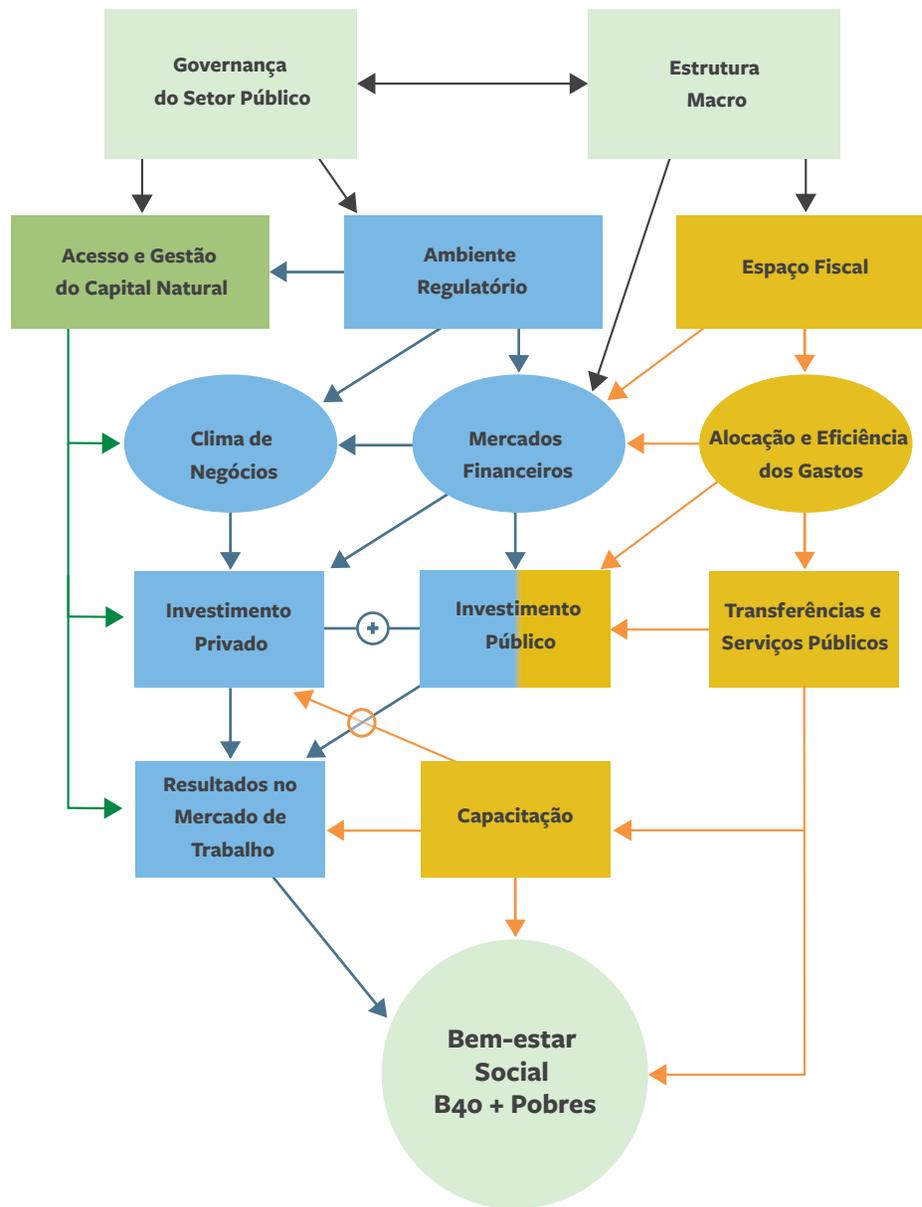
61. O primeiro determinante são os resultados no mercado de trabalho. Os rendimentos relativos ao trabalho são, de longe, a fonte de renda mais importante dos B40 e representam um terço do rendimento dos pobres. Além disso, o bem-estar de ambos os grupos é afetado pela parcela economicamente ativa dos membros da família. Os níveis de atividade e os ganhos do trabalho assalariado são determinados conjuntamente pelos resultados no mercado de trabalho, especificamente a evolução e a distribuição dos salários e a geração de empregos.

62. O segundo determinante do bem-estar entre os pobres e os B40 é o acesso a serviços públicos e transferências sociais. Serviços como saúde, educação, saneamento, habitação social, segurança e outros são determinantes essenciais das dimensões não monetárias da pobreza e afetam todos os grupos de renda mais baixa. No Brasil, as transferências sociais respondem por mais de 60% do rendimento dos extremamente pobres, de forma que são uma ferramenta poderosa para a redução da pobreza. Na Figura 1.1 são apresentados os “caminhos” estilizados para a eliminação da pobreza e o compartilhamento sustentado da prosperidade. No diagrama não se tenta apresentar todas as interações da economia, mas sim destacar as principais cadeias causais úteis para determinar as prioridades da política econômica.

63. Os resultados no mercado de trabalho são determinados principalmente pelo investimento e pela geração de empregos no setor privado, embora políticas públicas (como o salário mínimo) possam desempenhar um papel importante. Na última década, a geração de empregos no Brasil foi bastante rápida, com concentração dos novos postos de trabalho em atividades de menor produtividade no setor de serviços. A expressiva valorização da taxa de câmbio real e a explosão no preço das *commodities* estimularam a movimentação na direção de atividades locais de menor capacitação, enquanto o forte aumento do salário mínimo ajudou a reduzir as disparidades salariais entre os diversos níveis de habilidades e as distintas regiões do país. É pouco provável que essa dinâmica se repita na próxima década. O aquecimento do mercado de *commodities* chegou ao fim, o câmbio passou por um forte ajuste, e o aumento do desemprego entre os trabalhadores menos capacitados reduziu bastante o escopo do uso do salário mínimo para estimular uma compressão continuada na distribuição dos salários. Além disso, o salário mínimo funciona como uma âncora para diversas transferências sociais, o que limita o escopo para aumentos constantes devido às restrições orçamentárias.

64. Assim, a sustentação da criação de empregos e o aumento dos salários dos B40 dependerão da geração de crescimento sustentável por meio do estímulo ao investimento do setor privado e do aumento da capacitação da mão de obra. A cadeia de causalidade resultante é representada pelas setas azuis na Figura 1.1. A taxa de investimentos total brasileira tem se situado abaixo da observada nos países de renda média, tanto no setor privado como no setor público. Ambas as taxas estão intimamente ligadas. A baixa poupança pública obstrui diretamente os investimentos públicos e afasta os do setor privado devido a seu impacto sobre as taxas de juros. De forma mais geral, a estrutura macroeconômica afeta diretamente as perspectivas das empresas por intermédio dos mercados financeiros, previsibilidade do clima de negócios e efeitos sobre a confiança dos investidores. O baixo investimento público também aumenta o custo de fazer negócios devido a deficiências nos transportes, na energia e na infraestrutura municipal, afetando negativamente a posição competitiva das empresas locais. Além disso, o investimento privado é desestimulado por obstáculos burocráticos e regulatórios. Isso é agravado por um sem-número de esquemas de apoio público, como incentivos fiscais ou empréstimos subsidiados, que distorcem ainda mais a concorrência interna e dão espaço para o tráfico de influência e o clientelismo. Embora a força de trabalho brasileira tenha hoje uma formação melhor do que há algumas décadas, será necessário algum tempo para superar o legado da falta de investimentos em ensino básico, técnico e profissionalizante. A combinação desses fatores está refletida na baixa produtividade do Brasil, com a Produtividade Total dos Fatores (indicador do aumento da eficiência da economia como um todo) tendo contribuído com apenas 0,3% por ano para o crescimento econômico no período 2002-2014, enquanto o aumento na utilização da mão de obra responde por quase 40% do crescimento econômico agregado. Sem solucionar as restrições estruturais ao investimento das empresas, é bastante provável que no futuro os avanços sejam modestos.

Figura 1.1. Estrutura Analítica do SCD



65. Em grande medida, as perspectivas dos pobres e dos B40 dependerão da sustentabilidade das tendências macrofiscais e das prioridades dos gastos públicos. A cadeia de causalidade da estrutura macroeconômica para o espaço fiscal, prioridades orçamentárias e serviços públicos é apresentada em amarelo na Figura 1.1. A alta das *commodities*, o padrão de crescimento

econômico impulsionado pelo consumo, a intensa redução na informalidade, com a entrada dos trabalhadores menos capacitados no mercado formal, e uma estrutura tributária extremamente dependente de impostos indiretos levaram a um aumento na arrecadação ao longo da última década. Com as mudanças no ambiente internacional e a deterioração da economia local, vários desses fatores foram revertidos, levando a uma queda sensível nas receitas e ao surgimento de uma defasagem fiscal significativa. O espaço fiscal é ainda mais limitado por diversos fatores, inclusive o aumento da carga dos juros subsidiados e as generosas renúncias fiscais no contexto de condições macroeconômicas mais rígidas e do volume e do custo ainda substanciais da dívida pública brasileira. A maior parte da carga fiscal está relacionada a compromissos de gastos em áreas como educação, saúde e previdência social (aposentadorias do setor público), muitos com destinação obrigatória definida em lei e, portanto, de difícil redução. Dessa forma, o espaço para aumento dos gastos em serviços públicos e transferências redistributivas é limitado.

66. Como destaca a análise feita neste SCD, alguns dos maiores itens de despesa na esfera social beneficiam as pessoas em melhor situação – as aposentadorias do setor público são um exemplo óbvio. Em outras áreas, inclusive assistência médica e educação geral, existe bastante espaço para aumento da eficiência. Além disso, muitos subsídios orçamentários para diversos setores econômicos podem ser prejudiciais por distorcer a concorrência ou podem ser desperdiçados em projetos de investimento mal planejados e mal executados. Com uma reforma na previdência social, redução dos desperdícios, revogação de subsídios ineficientes e realocação de recursos para serviços que beneficiem principalmente os B40, o ajuste fiscal necessário pode ser feito de forma compatível com um maior progresso social. Nesse sentido, deve ser dada especial atenção à manutenção e até mesmo à expansão de programas e serviços voltados à proteção dos mais vulneráveis, como mulheres, afrodescendentes e povos indígenas, muitos dos quais ainda sofrem discriminação e estão particularmente sujeitos à violência e à falta de segurança, apesar dos consideráveis esforços do governo nos últimos anos, que já começaram a dar alguns frutos.

67. A gestão dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente, a atenuação dos riscos relacionados ao clima e a outros riscos naturais, e a adaptação a eles, também afetam consideravelmente o bem-estar dos B40. Isso é ilustrado pelas setas verdes na Figura 1.1. Muitos dos pobres e vulneráveis, como pequenos agricultores e comunidades indígenas, dependem do ambiente natural para sua sobrevivência, uma vez que seu estilo de vida está intrinsecamente ligado à preservação dos *habitats* naturais, mas isso acontece também com a população urbana, exposta à poluição, à escassez de água, a interrupções no fornecimento de energia elétrica e a riscos de catástrofes naturais. Com menos recursos para se proteger ou fazer seguro contra riscos ambientais, os pobres e os B40 são particularmente afetados

pelo grau no qual as políticas e os regulamentos governamentais equilibram as necessidades de desenvolvimento econômico com os objetivos de sustentabilidade ambiental. A maioria das políticas necessárias não deve impor custos econômicos muito grandes; a análise mostra haver espaço significativo para reduzir o peso da regulamentação existente e melhorar seu impacto ambiental, por exemplo, na gestão dos recursos fundiários e hídricos. O Brasil tem a oportunidade de se posicionar como líder entre os mercados emergentes na exploração de alternativas “verdes” de crescimento por meio do projeto de políticas inovadoras que poderiam emular o sucesso obtido pelo país na redução da pobreza ao longo da última década.

68. As três cadeias causais exibidas na Figura 1.1 mostram os principais caminhos na direção da continuação da redução da pobreza e de um maior compartilhamento da prosperidade.

Contudo, as políticas necessárias são fundamentalmente dependentes de duas condições capacitadoras que, neste momento, estão no centro do debate político. Por um lado, uma estrutura macroeconômica sustentável é pré-condição para a reorientação bem-sucedida das prioridades dos gastos públicos e a criação de um ambiente favorável aos negócios. Sem a confiança do mercado internacional e dos poupadores locais será necessário aumentar ainda mais os juros, prejudicando a um só tempo o ajuste fiscal e a recuperação do investimento privado. Por outro lado, a implementação de reformas estruturais desafiadoras e a redução das garantias sociais custosas e mal focalizadas exigirão um novo consenso político. A própria história brasileira sugere o surgimento de um consenso em momentos de crise, o que permitiu ao país superar restrições institucionais no passado para aprimorar a governança do setor público. No final da década de 1990, repetidos surtos de inflação elevada finalmente convenceram a classe política a estabelecer um novo conjunto de instituições – o tripé macroeconômico e a Lei de Responsabilidade Fiscal – que garantiram a estabilidade macroeconômica pelos 15 anos que se seguiram. Hoje, da mesma forma, as perspectivas econômicas ruins, a redução da tolerância do público às antigas formas de fazer política e a pressão crescente pela melhoria da qualidade dos serviços podem criar incentivos para que o governo alinhe uma estratégia econômica coerente e supere os interesses que impediram as reformas até o momento.

69. Na próxima seção deste capítulo são apresentadas as conquistas na redução da pobreza e durante a década de ouro do Brasil com a finalidade de entender melhor os fatores por detrás dessas realizações memoráveis. Ela é seguida por um perfil detalhado dos pobres e dos B40, que fornece um ponto de referência para a análise das restrições e das oportunidades para reduzir a pobreza e compartilhar a prosperidade de forma sustentável conduzida nos demais capítulos.

1.2 Conquistas do Brasil na redução da pobreza e na prosperidade compartilhada

70. Nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil experimentou crises econômicas e crescimento lento. Esse padrão foi rompido por fatores externos na década de 2000: o crescimento global vindo das economias avançadas e da China alimentou a demanda externa por *commodities* e produtos intensivos de recursos naturais, e o Brasil experimentou uma melhora nas relações de troca além de uma valorização significativa na taxa real de câmbio. Como consequência, os aumentos da produção e do emprego concentraram-se em não comercializáveis, como construção civil, serviços e varejo. Esses setores oferecem uma gama mais ampla de oportunidades de emprego de menor qualificação ao segmento mais pobre da população, com escolaridade e capacitação geral menores, facilitando assim um padrão de crescimento inclusivo.⁶

71. Paralelamente, nas décadas de 1990 e 2000 o Brasil introduziu reformas significativas na previdência social e nas transferências governamentais, tornando-as mais voltadas aos pobres. As reformas incluíram programas não contributivos de transferências de renda condicionadas e não condicionadas, direcionadas a famílias de baixa renda e pessoas mais velhas ou inválidas. Esses programas são o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o programa de transferências de renda condicionadas: Programa Bolsa Família (PBF) e o programa semi-contributivo de Previdência Social Rural (PSR). Juntamente com o crescimento econômico mais alto, essa ambiciosa política de redistribuição de renda ajudou a moldar o progresso na redução da pobreza e no fomento ao compartilhamento da prosperidade. A análise de decomposição da pobreza mostra que cerca de um terço da redução da pobreza moderada na última década está associada à distribuição de renda mais equitativa, enquanto dois terços podem ser atribuídos a ganhos advindos do crescimento econômico.

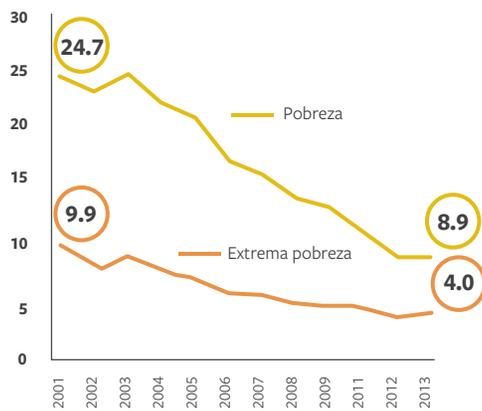
72. O Brasil obteve progressos consideráveis na redução da pobreza ao longo da última década. A pobreza moderada caiu de 24,7% em 2001 para 8,9% em 2013. A pobreza extrema também caiu intensamente no mesmo período – de 9,9% para 3,9% em 2012, mas apresentou aumento marginal em 2013, subindo para 4,0% (Figura 1.2a). Em 2013, 16,9 milhões e 7,6 milhões de pessoas eram consideradas moderada e extremamente pobres, respectivamente, uma redução de 24,6 milhões de pessoas em relação aos mesmos dados de 2001. Em grande extensão, esse progresso se deveu a uma política de inclusão social no contexto de uma economia em grande expansão alimentada por condições externas favoráveis. Essas condições estiveram presentes também em outras partes da região da ALC, onde, usando a linha internacional de pobreza de US\$ 1,25, a redução na pobreza extrema foi comparável à do Brasil (Figura 1.2b).⁷

⁶ De la Torre et al. (2013) apresentam uma análise mais aprofundada do *boom* das *commodities* na região da América Latina e Caribe.

⁷ Quando são usadas as linhas de pobreza regionais do Banco Mundial, de US\$ 2,5 e US\$ 4,0, observa-se que o declínio da pobreza no Brasil foi mais acentuado do que na região da América Latina e Caribe.

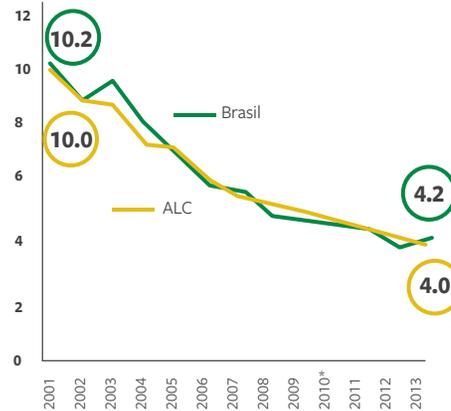
Figura 1.2. Progresso na Redução da Pobreza no Brasil

(A) Percentual de Pobres Segundo as Linhas de Pobreza Nacionais



Fonte: cálculos baseados na PNAD (2001-2013)

(B) Percentual de Pobres Segundo a Linha Internacional de Pobreza de US\$ 1,25

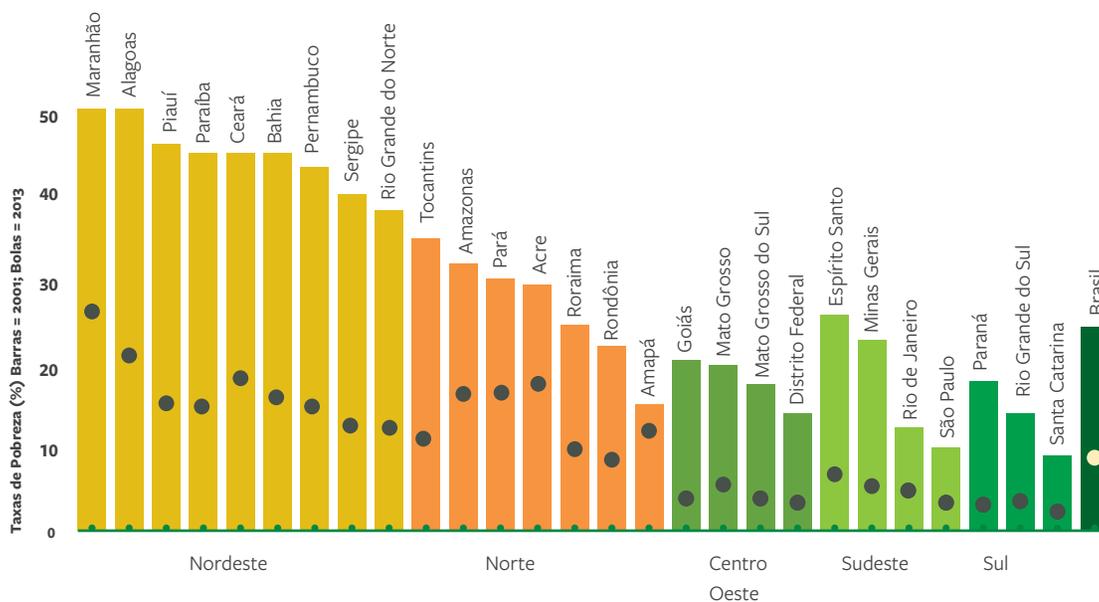


Fonte: LAC Equity Lab – dados da SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial)

*Não há pesquisa disponível para o Brasil em 2010 (as estimativas são calculadas com ajuste pelo crescimento do consumo)

73. A redução da pobreza foi maior no Norte e no Nordeste, tradicionalmente as duas regiões mais pobres do país. Em 2013, a pobreza moderada nas Regiões Sul e Sudeste era de 3,3% e 4,4%, respectivamente, enquanto no Norte e no Nordeste esses números eram de 15,1% e 17,6% (Figura 1.3). Apesar das disparidades regionais ainda existentes, ocorreu um processo sistemático de convergência da pobreza, que tendeu a cair mais rapidamente nos estados que apresentavam taxas de pobreza mais altas na virada do século. No período abrangido pelo estudo, a queda média absoluta na quantidade de pobres foi de 28,5 pontos percentuais no Nordeste e de 12,7 pontos no Sudeste.

Figura 1.3. Redução da Pobreza Moderada por Estado, 2001 a 2013



Fonte: cálculos baseados na PNAD (2001, 2013)

74. Embora a incidência da pobreza seja significativamente maior nas áreas rurais, a maioria dos brasileiros pobres vive em centros urbanos. Usando as linhas de pobreza do PBF/BSM, em 2013 a incidência da pobreza nas áreas rurais era mais do que o dobro da observada nas áreas urbanas; as áreas rurais apresentavam níveis de 22,6% de pobreza moderada e de 9,1% de extrema pobreza, enquanto nas regiões urbanas esses índices eram de 6,2% e 3,1%, respectivamente. Todavia, a defasagem entre as taxas de pobreza nas regiões rurais e urbanas declinou de 30,3 pontos percentuais em 2001 para 16,3 pontos em 2013. Ademais, o Brasil experimentou uma taxa de urbanização elevada, com 85,2% de sua população vivendo em áreas urbanas em 2013. Como resultado, apesar da menor incidência de pobreza nas áreas urbanas, em 2013, 60% dos pobres (quase 17 milhões de pessoas) viviam nas cidades.

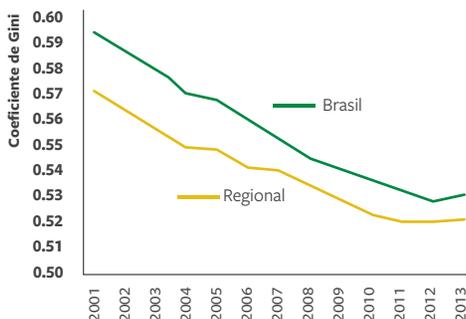
75. A redução da pobreza foi combinada com avanços significativos no compartilhamento da prosperidade. Entre 2003 e 2013, a renda dos B40 cresceu a uma taxa média anualizada de 7%, bem acima da média do país, que foi de 4,5% no mesmo período. Os ganhos relativamente grandes nos rendimentos dos pobres e vulneráveis em comparação com a média ocorreram em praticamente todos os estados brasileiros.

76. Juntamente com os avanços no compartilhamento da prosperidade, o Brasil conheceu progressos substanciais na redução das desigualdades como um todo. A tendência do

Coeficiente de Gini mostra uma redução significativa e sustentada – de 0,59 em 2001 para 0,53 em 2013. Essa redução nas desigualdades é comparável ao declínio de 5 pontos no Coeficiente de Gini observado na região da América Latina e Caribe, que era de 0,52 em 2013. Como observado na Figura 1.4a, durante o último ano a região da América Latina e Caribe e o Brasil começaram a experimentar um ligeiro aumento nas desigualdades. Ao longo da última década, as desigualdades no campo e nas cidades declinaram sistematicamente e parecem estar convergindo (Figura 1.4b).

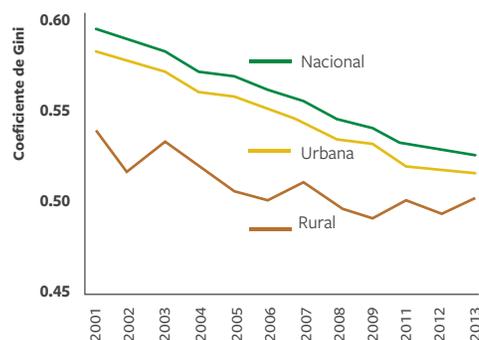
Figura 1.4. Progresso Notável na Redução das Desigualdades no Brasil

(A) Evolução das Desigualdades no Brasil x ALC



Fonte: Cálculos do autor usando dados da SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial).

(B) Evolução das Desigualdades no Brasil (Rural x Urbana)

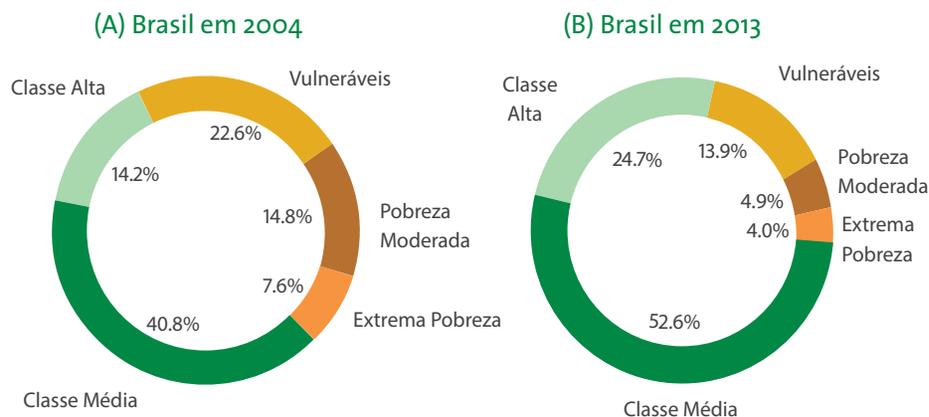


Fonte: Cálculos do autor com base no PNAD (2001-2013)

77. A década de ouro foi associada à ascensão de uma “nova classe média”. Segundo as faixas de renda *per capita* do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, 23% da população brasileira era vulnerável à pobreza e pouco menos de 41% pertencia à classe média (Figura 1.5).⁸ Em 2013, e com a renda real *per capita* agregada em expansão, o tamanho do bolo era maior, e a fração da população total classificada como vulnerável caiu para menos de 14%, enquanto a classe média aumentou para 52,6%. Essa mudança na composição dos grupos de renda da população reflete a forte mobilidade ascendente experimentada nesse período de crescimento.

⁸ São consideradas extremamente pobres as pessoas que vivem com menos de R\$ 70 mensais *per capita*. Os moderadamente pobres são aqueles com renda entre R\$ 70 e R\$ 140, e os vulneráveis são os que têm renda *per capita* entre R\$ 140 e R\$ 290. Segundo os critérios da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), a classe média é composta pelos indivíduos com renda acima de R\$ 291, e a classe alta pelas pessoas com rendimento superior a R\$ 1.019. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/imprensa/sae-na-midia/governo-define-que-a-classe-media-tem-renda-entre-r-291-e-r-1-019-cidade-verde-em-24-07-2013/#ixzz35UobUtKL>>.

Figura 1.5. Composição das Classes de Renda do Brasil em 2004 e 2013



Fonte: cálculos baseados na PNAD 2004 e 2013

78. A expansão da nova classe média foi acompanhada por um aumento nas expectativas em relação à qualidade dos serviços públicos. Apesar do acesso melhor e mais equitativo a uma série de serviços na última década, a qualidade continua baixa e desigual entre as regiões, e os serviços e a infraestrutura de baixa qualidade afetam desproporcionalmente as famílias de baixa renda, vulneráveis e da classe média baixa. Os grandes protestos em várias cidades em junho de 2013 expuseram o elevado grau de insatisfação da população em relação aos serviços públicos de baixa qualidade, particularmente nos principais centros urbanos do país.

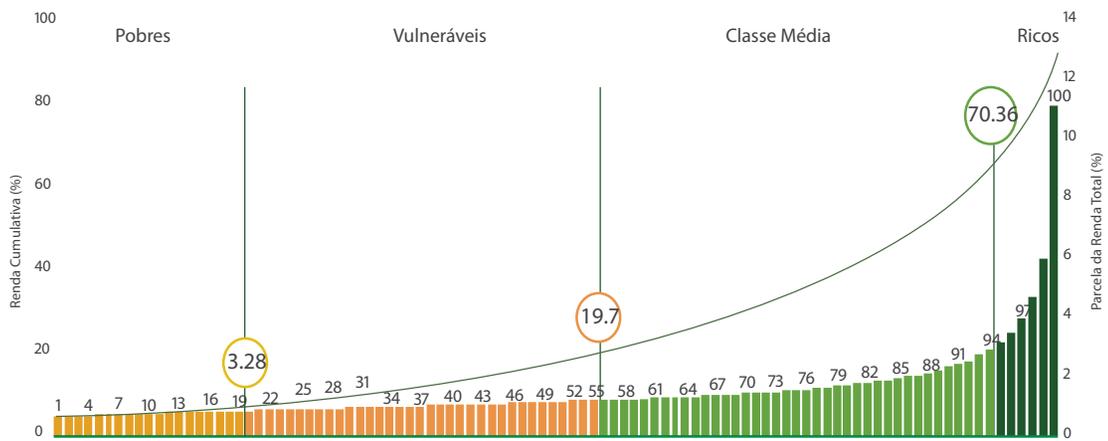
79. Apesar do impressionante desempenho, continuam a existir graves desigualdades socioeconômicas, e muitas famílias correm o risco de voltar para a pobreza. A desigualdade no Brasil está acima da média da região da América Latina e Caribe e é uma das maiores do mundo. Em 2012, ano em que existem dados comparáveis de um grande número de países da região, o Brasil era o terceiro país mais desigual da região, após Honduras e Colômbia e seguido pelo Panamá, que ocupava o quarto lugar. Em comparação com outros países do Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a desigualdade no Brasil (0,529 em 2013) também é maior do que na Rússia (0,397 em 2009), na Índia (0,336 em 2011) e na China (0,370 em 2011).⁹ No topo da pirâmide social, cerca de 71 mil pessoas (0,05% da população economicamente ativa) concentra 14% da renda total e 23% de todas as propriedades e ativos financeiros declarados (Gobetti, Orair, 2015).¹⁰ Se adicionarmos a renda e os ativos dos 5% no topo da população trabalhadora,

⁹ Indicadores de Desenvolvimento Mundial, Banco Mundial.

¹⁰ Essa pequena elite tem renda mensal superior a 160 salários mínimos (R\$ 1,3 milhão, cerca de US\$ 325.000), o que corresponde a uma renda anual individual de cerca de R\$ 4,2 milhões (ou US\$ 1,1 milhão) e patrimônio médio de R\$ 17 milhões (US\$ 4,3 milhões).

chegaremos a 30% da renda e 43% do patrimônio total (Figura 1.6). Continuam a existir no Brasil desigualdades profundas entre ricos e pobres e entre os espaços (entre áreas rurais e urbanas dentro das regiões e entre elas), com o Nordeste apresentando o pior desempenho na maioria dos indicadores socioeconômicos. O rápido processo de urbanização resultou em elevados graus de concentração de pobreza nas áreas urbanas, particularmente em favelas em terrenos frágeis, expostas a perigos naturais. Ao mesmo tempo, a pobreza e a exclusão social continuaram intensamente relacionadas a gênero, etnia e “raça”.

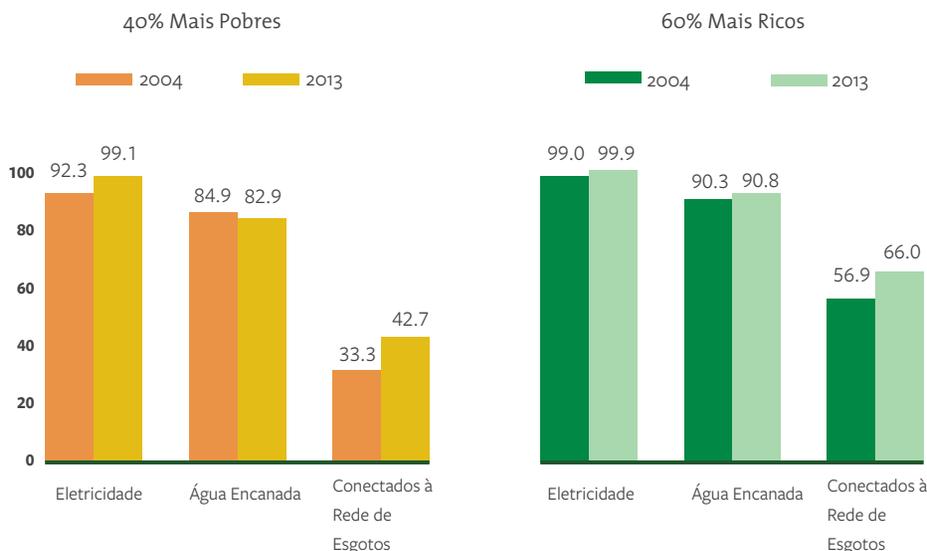
Figura 1.6. Distribuição de Renda no Brasil (2013)



Fonte: cálculos do autor usando dados de 2013 da SEDLAC (CEDLAS e Banco Mundial)

8o. Também persiste a desigualdade no acesso a serviços básicos (Figura 1.7). O acesso à eletricidade aumentou entre os B4o de 92% em 2004 para 99% em 2013, em grande parte graças ao programa Luz para Todos (LpT). De forma similar, a parcela de domicílios dos B4o conectados à rede de coleta de esgotos aumentou de 33% em 2004 para 43% em 2013. No entanto, o acesso à água encanada e à rede de esgotos ainda é menor entre os B4o do que entre os 60% superiores.

Figura 1.7. Evolução do Acesso a Serviços Básicos no Brasil, 2004 x 2013



Fonte: cálculos do autor baseados nas PNAD 2004 e 2013

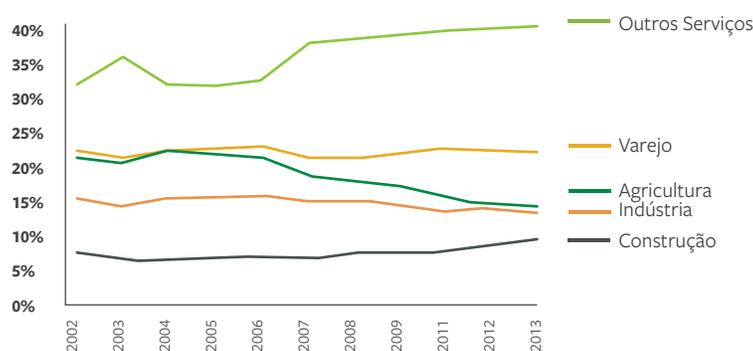
1.3 Desempenho do mercado de trabalho no Brasil

81. O mercado de trabalho é o principal canal de distribuição dos benefícios do crescimento para a população. Nesta seção analisa-se o desempenho do mercado de trabalho durante a década de ouro. Em resumo, ele foi caracterizado pela rápida geração de empregos, baixo desemprego e aumento de salários. Uma parcela considerável da geração de empregos foi alimentada pelo aumento da demanda por serviços (especialmente não comercializáveis), beneficiando principalmente os trabalhadores menos qualificados e, conseqüentemente, elevando seus ganhos salariais relativos. Um aumento substancial no salário mínimo também contribuiu para elevar desproporcionalmente o rendimento dos mais pobres e menos qualificados. Ao mesmo tempo, melhorias substanciais no acesso à educação e no perfil de capacitação da força de trabalho também contribuíram para elevar a renda. O resultado geral é que, ao longo da última década, dois terços da redução da pobreza decorreram do crescimento econômico e do aumento dos rendimentos do trabalho, enquanto um terço foi devido à redistribuição.

82. O mercado de trabalho brasileiro teve desempenho extraordinariamente favorável durante a década de ouro em termos de geração de empregos. Ao longo da última década o Brasil testemunhou uma forte geração de empregos. Entre 2000 e 2011, cerca de 20 milhões de brasileiros entraram para a força de trabalho, o que representa um aumento de 23%.

O desemprego caiu de 9,7% em 2003 para 6,5% em 2013.¹¹ Desde 2002, os ganhos de emprego estiveram concentrados nos setores de serviços e de construção civil, intensivos de mão de obra menos qualificada, à custa da agricultura e, até certo ponto, da indústria, refletindo amplas mudanças estruturais na economia (Figura 1.8).

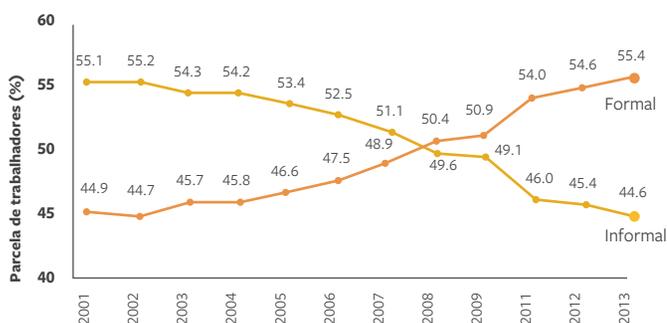
Figura 1.8. Tendências do Emprego no Brasil por Setor, 2002-2013



Fonte: cálculos do Banco Mundial baseados na PNAD/IBGE

83. A criação de novos postos de trabalho também se traduziu em mais empregos formais. Após 2007, a proporção de empregos no setor formal começou a superar a parcela de empregos informais pela primeira vez nos últimos anos (Figura 1.9). Juntamente com a redução do desemprego e com o aumento da taxa de formalidade, o salário real aumentou substancialmente, uma média de 26% entre 2002 e 2011.

Figura 1.9. Parcela de Empregos Formais e Informais, 2001-2013



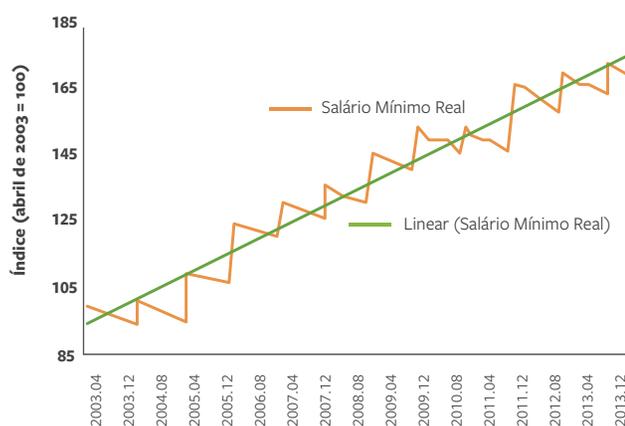
Fonte: cálculos baseados na PNAD (2001-2013)

Observação: trabalhadores formais são aqueles com contrato de trabalho (“carteira assinada”).

¹¹ Cálculos baseados na PNAD 2003-2013, indivíduos com 15 anos de idade ou mais.

84. Um aumento significativo no salário mínimo complementou a vigorosa demanda por mão de obra para fazer aumentar os salários em toda a distribuição. O aumento real de 68% no salário mínimo (Figura 1.10) não apenas beneficiou diretamente mais de 10 milhões de trabalhadores e 900 mil aposentados que recebem salário mínimo (SAE, 2013), mas serviu também como ponto de referência para a remuneração do trabalho informal e de muitos trabalhadores autônomos. No contexto de mercados de mão de obra mais aquecidos, o aumento do salário mínimo elevou de 46% para 58% a participação dos salários no PIB entre 2003 e 2012. Porém, uma consequência dessa expansão radical na participação da mão de obra foi o aumento da folha salarial do setor público e da carga fiscal dos pagamentos da previdência social, indexados ao salário mínimo.¹² Isso será examinado no Capítulo 3.

Figura 1.10. O Salário Mínimo Teve Aumento Real Substancial entre Abril de 2003 e 2014

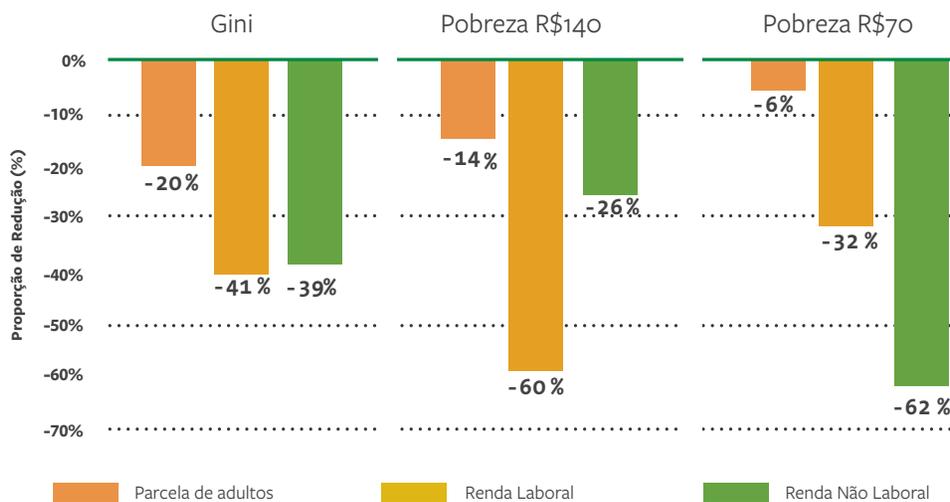


Fonte: Ipeadata

85. Os aumentos nos rendimentos do trabalho foram o principal fator da redução da pobreza e das desigualdades na última década. Entre 2004 e 2013, três quintos do declínio na pobreza total no Brasil foram devidos aos rendimentos do trabalho. Contudo, esse fator responde por apenas 32% da redução da pobreza extrema, enquanto mudanças nos rendimentos não ligados ao trabalho (principalmente transferências do programa Bolsa Família) são responsáveis por 63% dessa redução (Figura 1.11). Por sua vez, o aumento nos rendimentos do trabalho e não laborais responde por mais ou menos a mesma proporção na redução das desigualdades como um todo, medidas pelo Coeficiente de Gini.

¹² O aumento substancial do salário mínimo também teve consequências fiscais consideráveis devido a seu impacto sobre diversos gastos governamentais. O salário mínimo é usado para fixar o piso dos benefícios da previdência social e do seguro desemprego, bem como outros programas de proteção social, como o abono salarial e o BPC. Estimativas recentes do governo mostram que cada R\$ 1 de aumento no salário mínimo gera aumento anual de R\$ 350 milhões nos gastos do governo federal (Carneiro, F. G., 2006, p. 111).

Figura 1.11. Decomposição das Mudanças na Pobreza e Desigualdades no Brasil, 2004 a 2013



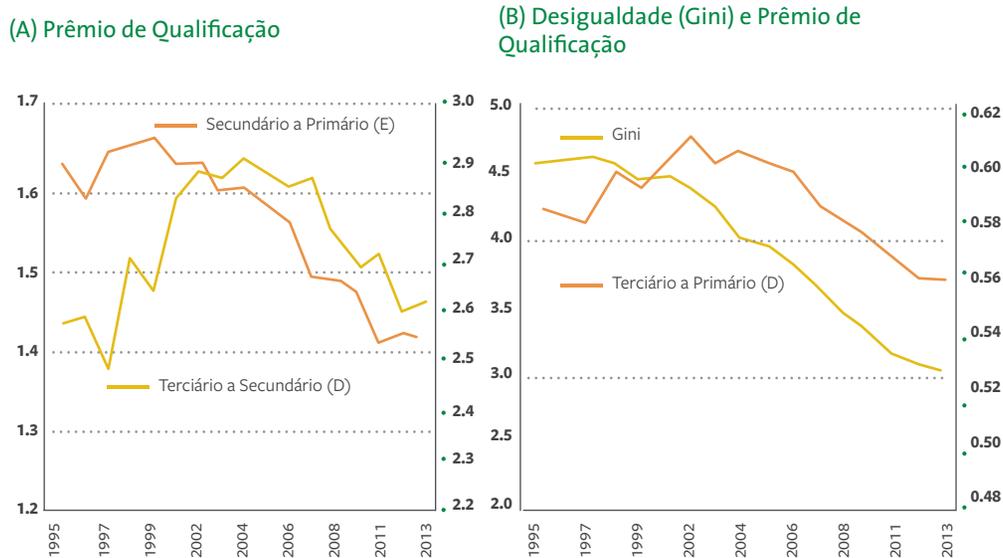
Fonte: cálculos usando as mudanças na pobreza e na renda por fonte na PNAD entre 2004 e 2013

86. A redução das desigualdades na renda do trabalho e na renda total também foi apoiada pelo declínio do prêmio de qualificação. A valorização da taxa real de câmbio (ou o declínio do preço dos produtos exportáveis em relação aos não exportáveis) associada ao aumento da demanda agregada durante o período de bonança nos preços das commodities fomentou o crescimento dos segmentos de produtos e serviços não comercializáveis (como construção civil e serviços) e a redução da razão entre os salários da mão de obra qualificada e da não qualificada (Figura 1.12).¹³ O declínio no prêmio de qualificação parece ser resultado do impacto relativo tanto da expansão do consumo interno sobre atividades com uso relativamente menor de mão de obra qualificada como do aprimoramento das redes de seguridade social, por conta da elasticidade da oferta de mão de obra não qualificada, que permitiu um vultoso aumento do salário mínimo concomitantemente com a redução da informalidade.¹⁴

¹³ Ver também Ferreira, Firpo e Messina (2014).

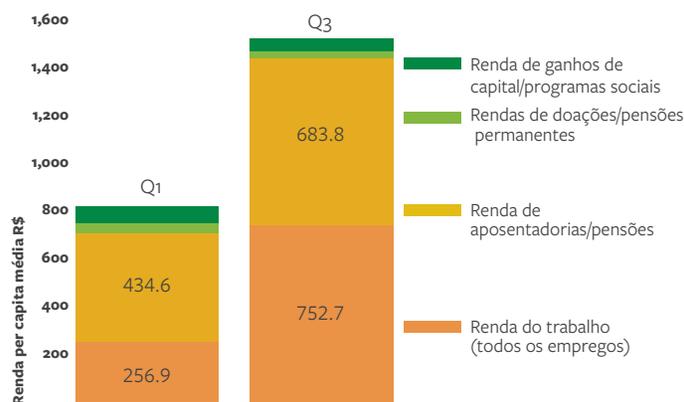
¹⁴ Uma análise mais detalhada dos canais de impacto sobre as desigualdades da renda do trabalho está contida no recente relatório *Jobs, wages and the Latin American slowdown*, De la Torre et al. (2015).

Figura 1.12. Desigualdades e Prêmio de Qualificação no Brasil, 1995-2013



87. Apesar da convergência dos salários ao longo da distribuição de capacitações, ainda persistem grandes defasagens de rendimento entre os pobres e a classe média, devido principalmente às diferenças na renda do trabalho. Em 2013, o salário horário médio no quintil inferior de renda era de apenas 15% do recebido no quintil superior; os ganhos médios do quintil inferior eram de apenas 4% dos apresentados no quintil superior. A Figura 1.13 mostra que a renda *per capita* dos ocupantes do terceiro quintil da distribuição de renda (grosseiramente a “classe média”) é quase o dobro da recebida no quintil mais pobre, e as diferenças na renda do trabalho respondem pela maior parte dessa defasagem.

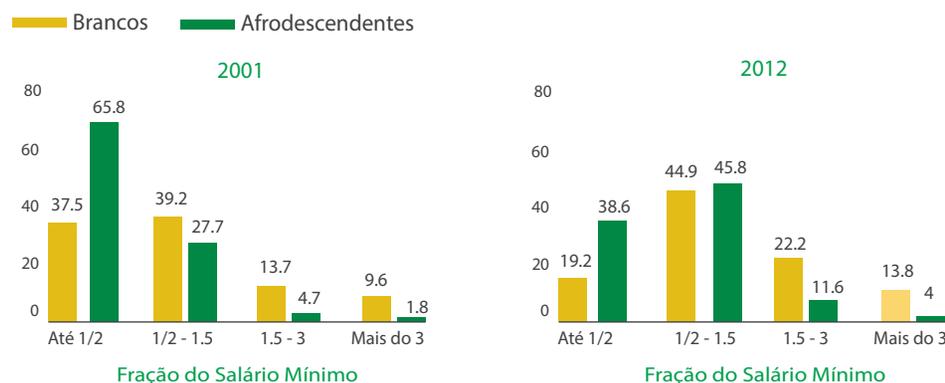
Figura 1.13. Decomposição da Renda Média Mensal das Classes Baixa e Média no Brasil em 2013



Fonte: baseado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)
 Observação: Q1 = quintil de renda inferior; Q3 = quintil de renda média.

88. A decomposição dos ganhos do trabalho por raça e gênero revela algum progresso, mas continuam a existir defasagens significativas. A Figura 1.14 mostra que a porcentagem de brancos que ganham menos do que meio salário mínimo (basicamente a linha de pobreza de R\$ 140 *per capita* mensais) caiu de 37,6% em 2001 para 19,2% em 2012. No caso dos afrodescendentes, essa proporção caiu de 65,8% para 38,6%. Entretanto, em 2012, a fração de afrodescendentes com renda familiar *per capita* entre meio e um salário mínimo e meio (equivalente ao grupo vulnerável definido pelo MDS) era mais ou menos igual à proporção de brancos nessa mesma categoria. De forma geral, a defasagem de renda entre as raças declinou entre 2004 e 2013, enquanto não existe um padrão sistemático na defasagem de rendimentos entre os gêneros (Figura 1.15).

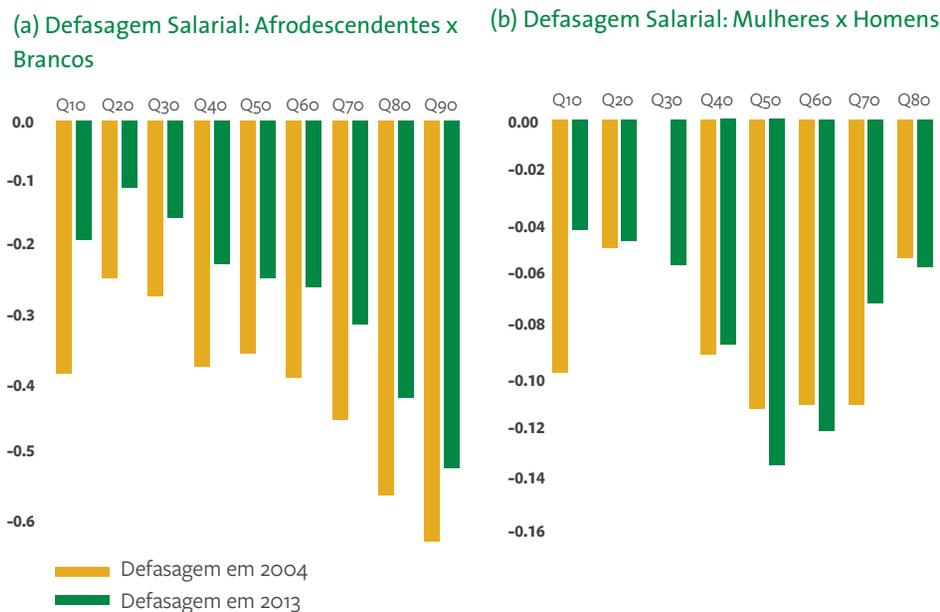
Figura 1.14. Distribuição de Renda: Brancos x Afrodescendentes



Fonte: Situação Social da População Negra por Estado, Ipea (2014). As famílias incluídas nas categorias de até meio salário mínimo estão abaixo da linha de pobreza; as com renda entre meio e um salário mínimo e meio são consideradas vulneráveis.

89. Esses desafios explicam a prioridade dada à redução das defasagens entre gêneros e raças nas políticas nacionais, com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2012-2015 e a lei promulgada em 2014 estabelecendo um programa de ação afirmativa baseado em raças para as posições no serviço público federal em todo o país.¹⁵ Além disso, as desigualdades de raça e gênero parecem reforçar-se mutuamente. Os afrodescendentes estão super-representados entre os pobres, e as mulheres afrodescendentes enfrentam discriminação por serem negras e por serem mulheres, o que resulta em falta de acesso à educação, à assistência médica e à propriedade de ativos.

Figura 1.15. Defasagem Salarial por Sexo e Raça no Brasil 2004 x 2013



Fonte: estimativas do corpo técnico do Banco Mundial baseadas nas PNAD 2004 e 2013

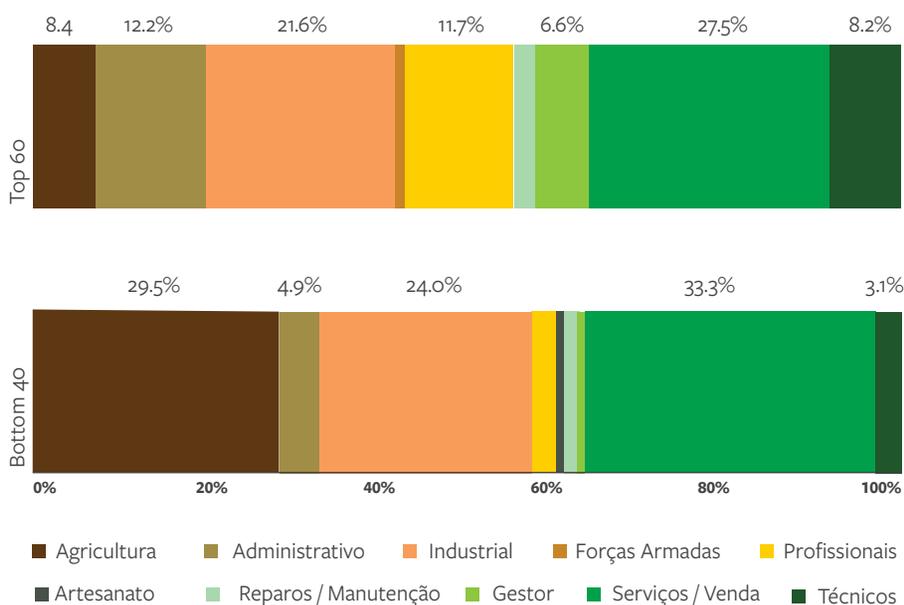
Observações: (a) salários são a renda monetária do emprego primário por hora trabalhada, em reais de 2012; (b) as defasagens apresentadas são coeficientes estimados com controle por idade, anos de escolaridade, trabalho no setor informal, região de residência e áreas urbanas e metropolitanas.

¹⁵ A lei de junho de 2014 reserva 20% dessas posições para negros e pardos (mestiços) e aplica-se também às empresas controladas pelo governo federal.

1.4 Perfil dos 40% mais pobres

90. Prevaecem diferenças importantes no setor de emprego entre os B40 e os 60% mais ricos. Embora a maioria da população trabalhe no setor de serviços, essa parcela é maior nos B40 do que nos 60% superiores (33,0% x 27,5%). Mais importante, a parcela dos trabalhadores na agricultura é significativamente maior nos B40 do que nos 60% superiores (29,5% x 8,4%). Além disso, enquanto 12% dos 60% superiores trabalham em atividades profissionais, essa parcela é de apenas 2,7% nos B40 (Figura 1.16). De forma geral, os trabalhadores dos 60% superiores desempenham atividades mais técnicas/profissionais, enquanto os B40 tendem a se concentrar naquelas mais intensivas de mão de obra.

Figura 1.16. Setor de Emprego: B40 x 60% Superiores, Brasil, (2013)



Fonte: cálculos baseados na PNAD 2013

Observação: as parcelas de emprego são calculadas com base nos indivíduos com idade igual ou superior a 15 anos que estejam trabalhando.

91. Quase 17 milhões de brasileiros continuam pobres, e muitos carecem de ativos e capacitação para escapar da miséria. Mais da metade dos 7,6 milhões de brasileiros que vivem em condições de extrema pobreza está localizada na Região Nordeste. A média de escolaridade dos chefes das famílias pobres é de cinco anos, em comparação com 8,1 anos nos 60% superiores (Apêndice 1). Além disso, menos de um terço dos domicílios das famílias pobres conta com

coleta de esgotos, e menos de 80%, com água encanada. Nos 60% superiores, esses números são de 66% e 90,8%, respectivamente. Os afrodescendentes (50,6% da população segundo o censo de 2010) constituem a maioria dos pobres e dos extremamente pobres. A participação dos pobres na força de trabalho é significativamente menor do que entre os 60% superiores (53,5% x 68,9%), compatível com a interpretação de que muitos pobres (particularmente as mulheres) ficam desalentados em relação a suas perspectivas de conseguir emprego e deixam de procurar trabalho (Apêndice 1). Mesmo que não abandonem a força de trabalho, os pobres enfrentam uma probabilidade maior de desemprego do que aqueles no topo (24% x 3,5%), e, se estiverem empregados, uma parcela significativa (38,3%) não recebe remuneração. Além disso, a grande maioria (83,8%) dos pobres que trabalham como assalariados está no mercado informal (sem “carteira assinada”). Em contraposição, apenas 22,3% das pessoas em melhor situação (60% superiores) trabalham informalmente. Os povos indígenas também estão super-representados na população extremamente pobre (Quadro 1.1).

QUADRO 1.1. POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

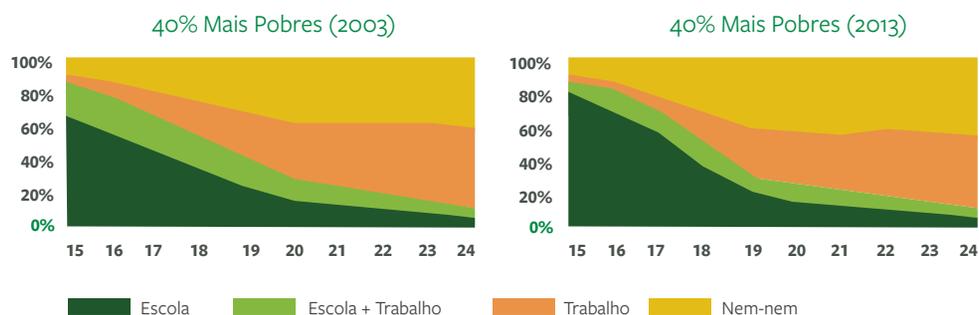
Existem no Brasil pelo menos 240 povos indígenas, que falam 150 idiomas nativos pertencentes a 18 famílias linguísticas diferentes. Eles constituem 0,47% da população do país (cerca de 898 mil pessoas), e nas últimas duas décadas sua população aumentou 178%. Cerca de 39% dos povos indígenas vive nas cidades, e os 61% restantes, em zonas rurais. Cerca de 60% deles vivem na Amazônia. Existem 689 terras indígenas no país, que compreendem quase 13% de seu território (1.087.213 quilômetros quadrados) e estão altamente concentradas na Floresta Amazônica (21% do território).

Dados do último censo demográfico mostram que 11,6% da população indígena vive com uma renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo. Essa proporção é maior entre os que vivem dentro das terras indígenas do que entre os que vivem fora delas (13,4% e 9,5%, respectivamente). O analfabetismo também é elevado entre os povos indígenas: 22,5% da população com idade igual ou superior a 10 anos é analfabeta. Essa proporção também é maior entre os que vivem dentro das terras indígenas do que entre os que vivem fora delas (30,3% e 13,8%, respectivamente).

Dois características predominantes da organização econômica dos povos indígenas são: (a) forte dependência do abastecimento fornecido pelo ecossistema e (b) combinação de uma série de atividades produtivas, inclusive agricultura, pastoreio, caça, pesca e coleta, que são mais bem adaptadas às estações marcadamente secas e chuvosas. Frequentemente, são desenvolvidas estratégias de adaptação baseadas em múltiplas atividades sazonais para a vida nômade ou seminômade, porque as pessoas que vivem da caça e da coleta precisam de áreas florestais comparativamente extensas. Essas pessoas precisam de mobilidade porque os recursos são esgotados após serem caçados ou coletados em uma única área por algum tempo. De forma geral, as atividades agrícolas são baseadas em técnicas de derrubada e queimada ou em rodízio de terras. Consequentemente, elas exigem a limpeza anual de áreas florestais para a criação de novos locais de cultivo e livre acesso a grandes áreas cultiváveis a uma distância razoável das aldeias, porque a fertilidade e a produtividade da terra declinam quando os mesmos locais são cultivados em anos sucessivos ou ficam “em repouso” por pouco tempo.

92. Nos B40, a parcela da população entre 15 e 24 anos de idade que nem trabalha nem estuda (os “nem nem”) era de 30% em 2013, em comparação com 28% em 2003 (Figura 1.17). No Brasil, as mulheres correspondem a dois de cada três nem nem. Além disso, em 2013 cerca de um terço das mulheres nem nem com idade entre 15 e 19 anos já eram mães (PNAD/IBGE, 2013). Ao contrário do que aconteceu na região da América Latina e Caribe como um todo, a parcela dos nem nem na população total brasileira (não apenas nos B40) aumentou sistematicamente entre 2008 e 2013, e a quantidade de homens nessa situação aumentou em quase um milhão nos últimos vinte anos (de 1,5 milhão em 1992 para 2,4 milhões em 2013). Essa é uma distinção importante, na medida em que, frequentemente, os nem nem do sexo masculino – e não os do sexo feminino – são associados à violência e ao crime em circunstâncias sociais caracterizadas pela falta de segurança (de Hoyos, Gutiérrez e Vargas, 2015).

Figura 1.17. Escolaridade e Status no Mercado de Trabalho dos “Nem Nem” nos B40



Observação: cálculos baseados na PNAD 2003 e 2013

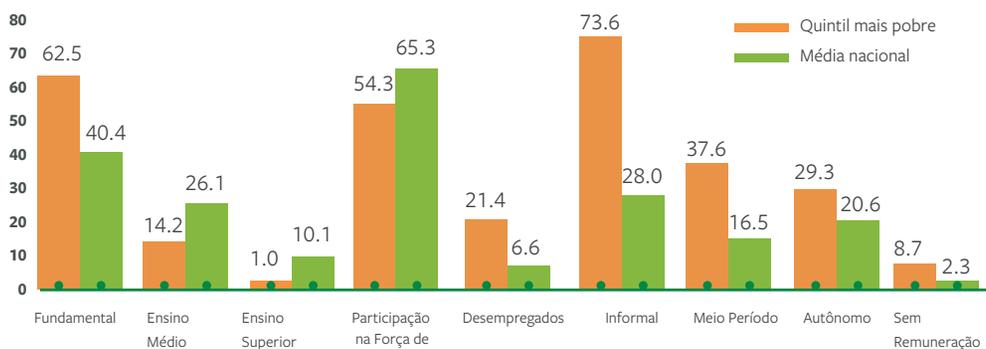
93. A inserção no mercado de trabalho formal e a retenção de empregos dos pobres continuam limitadas, principalmente entre as pessoas mais velhas com escolaridade baixa, que podem não conseguir retornar à escola.¹⁶ Apenas 20% dos pobres têm emprego formal, parcela que em 2011 era de 50,6% no restante da população. Entre os pobres, os que têm emprego formal possuem escolaridade menor, com 23,8% deles tendo completado apenas o ensino básico e apenas 3,4% com formação universitária, em comparação com 20,7% de pessoas com ensino superior entre os não pobres (Leichsenring, Silva e Proença, 2015). Quando conseguem empregos formais, eles são inferiores: os pobres tendem a participar mais em setores que exigem menor qualificação, em firmas menores e em trabalhos de jornada mais curta que

¹⁶ Entre 2011 e 2014, o governo federal matriculou 1,7 milhão de jovens em treinamento técnico/profissional por intermédio de seu emblemático programa Pronatec, que beneficiou muitas pessoas com pouca escolaridade.

pagam menos. A retenção de empregos formais e a reentrada no mercado também são difíceis para os pobres: menos da metade deles fica em um emprego formal por mais de vinte meses. Além disso, após perder um emprego formal, os pobres demoram mais para conseguir outro: apenas 25% reentram no mercado formal nos dois anos posteriores à demissão (Leichsenring, Silva e Proença, 2015). A passagem para o emprego formal é a transição no mercado de trabalho associada ao maior aumento salarial (média de 17 pontos percentuais para os autônomos e de 16 pontos para os trabalhadores informais em 2013). Contudo, os pobres apresentam ainda uma probabilidade muito maior de sair da força de trabalho e muito menor de passar para um emprego formal ou de mantê-lo (Silva, Almeida e Strokova, 2015).

94. A capacitação e o nível educacional dos pobres estão abaixo da média nacional, e essas defasagens são difíceis de reverter. Isso implica a probabilidade de a mobilidade no trabalho e a inserção em cargos de maior produtividade serem mais difíceis, particularmente se o mercado de trabalho começar a apresentar alguma folga. Há diferenças marcantes entre o nível de instrução dos pobres (quintil inferior da renda) e o dos não pobres. Como apresentado na Figura 1.18, a maioria esmagadora dos adultos (18 anos ou mais) no quintil inferior não completou o ensino fundamental (62,5%), em comparação com a média nacional de 40,4%. Apenas 14,2% do quintil inferior completou o ensino secundário, enquanto a média nacional é de 26,1%. Finalmente, apenas 1,0% daqueles no quintil inferior completaram o ensino superior, em comparação com uma média nacional de 10,1%. Essas desvantagens educacionais são difíceis de reverter, embora os programas de transferências condicionadas tenham logrado avanços importantes nessa área.

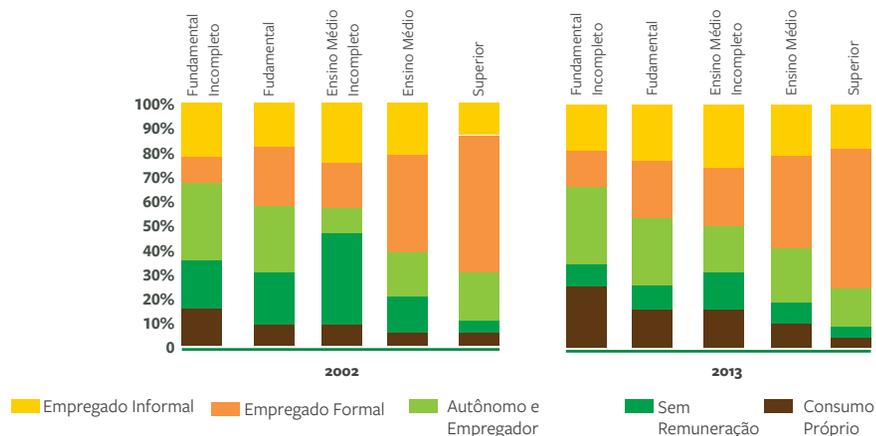
Figura 1.18. Nível de Instrução dos Pobres e seus Status no Mercado de Trabalho no Brasil, 2013



Fontes: baseado na PNAD, IBGE Observação: “tempo parcial”: menos de 30 horas semanais no emprego principal.

95. Os pobres da área rural têm mobilidade ascendente no trabalho menor que os das áreas urbanas. Como apresentado na Figura 1.19, a parcela dos pobres da área rural que trabalha sem remuneração ou em culturas de subsistência aumentou 9 pontos percentuais entre 2002 e 2013. A parcela abaixo da linha de pobreza diminuiu no mesmo período, mas apenas 4 pontos percentuais. Em comparação, apenas uma parcela pequena dos trabalhadores urbanos não é remunerada, e a parcela abaixo da linha de pobreza diminuiu radicalmente. A escolaridade parece ser um excelente indicador dos resultados no mercado de trabalho. Entre a população rural como um todo, apesar de uma melhoria geral na escolaridade, os tipos de emprego baseados no grau de instrução foram mais polarizados em 2013 do que em 2002: aqueles com o nível fundamental completo ou incompleto apresentavam probabilidade muito maior de trabalhar em atividades de subsistência ou em trabalhos não remunerados em 2013 do que em 2002. Mais do que isso: os pobres representam mais da metade das inadimplências em empréstimos, o que torna suas perspectivas mais sombrias.

Figura 1.19. Status de Trabalho da População Rural no Brasil por Grau de Instrução, 2002 e 2013

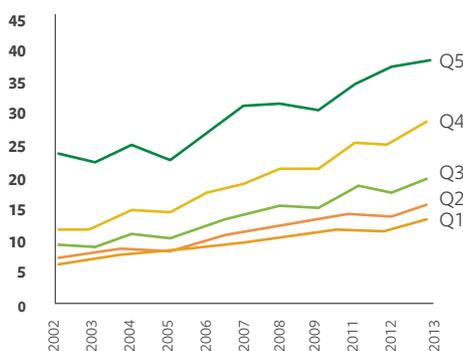


96. Converter maior capacitação em renda "sustentável" é mais difícil para os pobres porque, além da baixa capacitação técnica, eles enfrentam diversas barreiras à empregabilidade que se reforçam mutuamente. As restrições à empregabilidade incluem mecanismos ineficientes para busca de emprego (predominantemente redes informais) e acesso limitado a creches. A maioria dos brasileiros depende de redes informais para encontrar um emprego, e os pobres têm probabilidade menor do que os ricos de terem entre suas relações pessoas bem conectadas, de maior renda. É importante destacar que o acesso a creches é significativamente menor entre os que estão em pior situação, o que, como apresentado na

Figura 1.20, limita sua participação na força de trabalho. Nos últimos anos, o governo brasileiro tem envidado esforços para eliminar essas barreiras, por meio de programas como o Pronatec, e aumentar a oferta de creches para os beneficiários do PBF com filhos com até 4 anos de idade.¹⁷

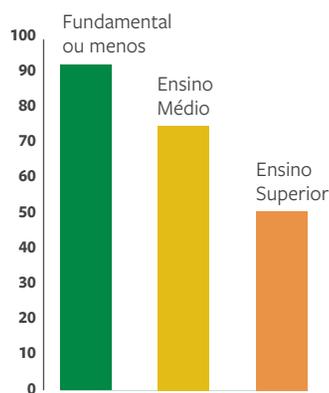
Figure 1.20. Restrições à Empregabilidade dos Pobres além da Capacitação e da Escolaridade

(A) Famílias com Filhos em Creches, Por Quintil de Renda



Fonte: baseado na PNAD, IBGE
 Observação: a figura não inclui dados de 2010, pois não foram coletados pela PNAD em virtude do recenseamento. Q1: quintil inferior.

(B) Uso de Redes Informais para Encontrar Posições Assalariadas em Áreas Metropolitanas, por Nível de Escolaridade, 2009



Fonte: Mazza (2011)

97. Os pobres têm maior probabilidade de trabalhar em setores com perspectivas desanimadoras, como agricultura de pequena escala (familiar) e construção civil. No total, 14 milhões de brasileiros com idade igual ou superior a 15 anos trabalham em áreas rurais; 65% dos empregos na área rural são em agricultura de pequena escala, e essa parcela é ainda maior entre os pobres (82,4%). As perspectivas de trabalho na agricultura são afetadas negativamente pelo fim do superciclo das *commodities*, que alterou as relações de troca do setor. Além disso, entre 2008 e 2011 ocorreu uma maior inserção dos pobres na economia formal, principalmente na indústria e na construção civil, mas esses setores também estão em declínio.

¹⁷ O Plano Nacional de Educação (PNE), adotado pelo Congresso em 2014, prevê a universalização da pré-escola para crianças entre 4 e 5 anos e o aumento do acesso a creches para pelo menos 50% das crianças com menos de 3 anos de idade até 2021. Entre 2011 e 2014, a porcentagem de crianças matriculadas em DPI cujas famílias eram beneficiárias do PBF aumentou de 13,9% para 19,6%, ou seja, 707.700 crianças com o a 48 meses.

Considerações finais

98. As realizações do Brasil na redução da pobreza e no compartilhamento da prosperidade na década de ouro foram sustentadas pela confluência de fatores favoráveis. As reformas da década de 1990 primeiramente domaram a inflação e, subsequentemente, colocaram as finanças públicas em posição mais saudável com a Lei de Responsabilidade Fiscal (promulgada em 2000). O aumento nas exportações e nas receitas do governo associado à forte alta internacional no preço das *commodities* proporcionou o espaço fiscal para a implementação de políticas sociais progressistas. Com o crescimento liderado pelo consumo, os ganhos de emprego durante a década de ouro concentraram-se nos setores da construção civil e do varejo, que exigem menor capacitação, resultando na redução da informalidade. No contexto de um mercado de trabalho mais estreito, os significativos aumentos no salário mínimo ampliaram o ganho relativo dos menos capacitados e, de forma geral, levaram ao aumento da participação dos salários na economia. O aumento na renda do trabalho foi o principal fator para a redução da pobreza e das desigualdades na última década, enquanto as transferências sociais desempenharam um papel de destaque na redução da pobreza extrema.

99. Com o fim do *boom* das *commodities*, as conquistas sociais do Brasil enfrentam dois desafios. Por um lado, para sustentar o aumento da renda e da criação de empregos é necessário encontrar novas fontes de crescimento. Embora o modelo brasileiro de crescimento baseado no consumo tenha sido associado a avanços importantes na inclusão social, ele deixou de ser sustentável em face do aumento dos desequilíbrios internos, do declínio da produtividade da indústria e do aumento do endividamento das famílias. Por outro lado, sem as receitas associadas ao crescimento do consumo e aos preços elevados das *commodities*, o espaço fiscal foi corroído rapidamente, colocando em risco as conquistas macroeconômicas do país e gerando preocupações com a possibilidade de que as políticas sociais progressistas possam deixar de ser financeiramente viáveis. Também é provável que os recursos naturais do Brasil voltem a ficar sob pressão, conforme as pessoas se esforcem para manter seu sustento, enquanto as dificuldades inerentes à gestão dos recursos energéticos e hídricos assumiram a dianteira com a expansão da economia do país.

100. Este SCD examina essas dificuldades e visa a contribuir para a discussão de como solucioná-las, de forma que o Brasil possa continuar a florescer e a inspirar outros mercados emergentes, como ocorreu durante a década de ouro. As mudanças na política econômica devem visar a melhorias de competitividade, à atração de mais investimentos privados e à solução para os persistentes gargalos do crescimento, como aqueles verificados na infraestrutura ou na qualidade da força de trabalho. Também é preciso abordar as ineficiências nos gastos públicos para criar espaço fiscal a fim de dar mais atenção à qualidade dos serviços públicos e manter e expandir o apoio aos pobres e vulneráveis para ajudá-los a criar meios de vida sustentáveis. Essas mudanças na política econômica são repletas de dificuldades políticas e de implementação. A Constituição brasileira

entronizou diversas garantias sociais que contribuem para a rigidez dos gastos públicos, sem necessariamente torná-los mais progressistas. Governar o Brasil com eficiência exige negociações complexas com um conjunto fragmentado de partidos políticos e com interesses locais fortes. A sobreposição de atribuições e as complexas regras burocráticas dificultam significativamente a implementação de qualquer iniciativa política em nível nacional. Porém, o sistema descentralizado de governança do país também é uma fonte de inovações no nível local e muito pode ser aprendido com ele. O próximo capítulo deste *SCD* examinará as bases institucionais para a definição de políticas e explorará as oportunidades para um novo acordo político.

Referências

- CARNEIRO, Francisco Galvão. The effects of the minimum wage on the Brazilian labor market. **The third dimension of labor markets: demand, supply and institutions in Brazil**. Editado por Francisco Galvão Carneiro, Indermit Gill e Ricardo Paes de Barros, 2006.
- DE HOYOS, Rafael; GUTIERREZ, Carlos; VARGAS, Vicente. **The harmful interaction between economic crisis, violence and ninis in Mexico**. Washington, DC: Banco Mundial, 2015. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22349>>.
- DE LA TORRE, Augusto et al. **Jobs, wages and the Latin American slowdown**. Banco Mundial, 2015. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22349>>.
- DE LA TORRE, Augusto; YEYATI, Eduardo Levy; PIENKNAGURA, Samuel. **Latin America and the Caribbean as tailwinds recede: in search of higher growth** (Relatório Semestral ALC, abril de 2013). Publicações do Banco Mundial, 2013.
- FERREIRA, Francisco H. G.; FIRPO, Sergio P.; MESSINA, Julian. **A more level playing field? Explaining the decline in earnings inequality in Brazil, 1995-2012**. Papel de trabalho n. 12. Universidade de Manchester, Reino Unido: Iniciativa de Pesquisas Internacionais sobre o Brasil e a África (Iriba), 2014.
- GOBETTI, Sérgio; ORAIR, Rodrigo. Jabuticabas tributárias e a desigualdade no Brasil. **Valor Econômico**, 31 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniaio/4157532/jabuticabas-tributarias-e-desigualdade-no-brasil>>.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Situação social da população negra por Estado**, 2014.
- LEICHSENRING, Alexander; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael. **Formal employment insertion among the poor and vulnerable in Brazil between 2008 and 2011**. Washington D. C: Banco Mundial, 2015.
- MAZZA, Jacqueline. **Fast tracking jobs: advances and next steps for labour intermediation services in Latin America and the Caribbean**. Washington, D. C: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2011.
- SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE). **Vozes da Nova Classe Média – Caderno 4: Classe Média e Emprego Assalariado**, 2013.
- SILVA, Joana; ALMEIDA, Rita; STROKOVA Victoria. **Sustaining employment and wage gains in Brazil: a skills and jobs agenda**. Washington, D. C: Banco Mundial, 2015. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22545>>.

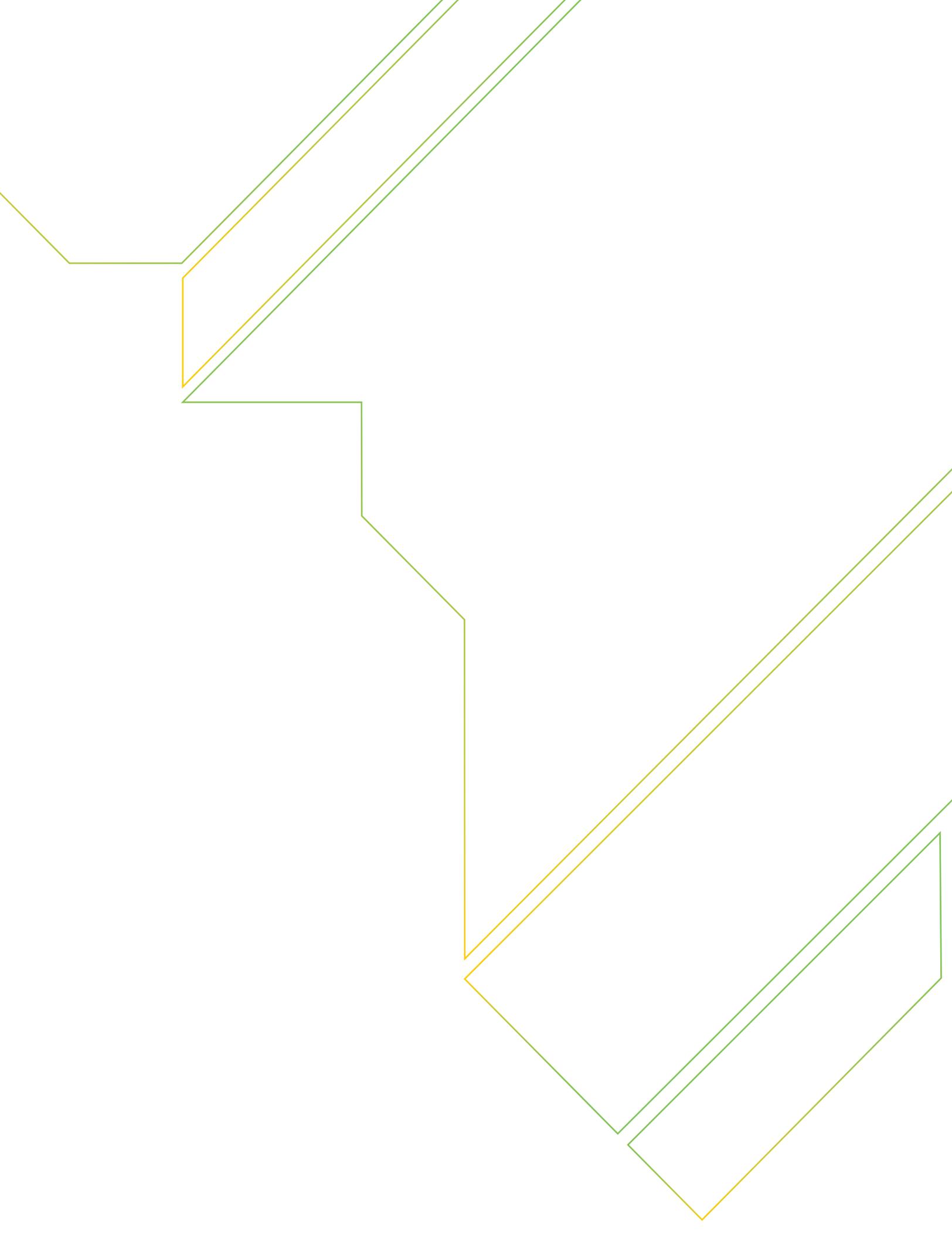
ANEXO 1

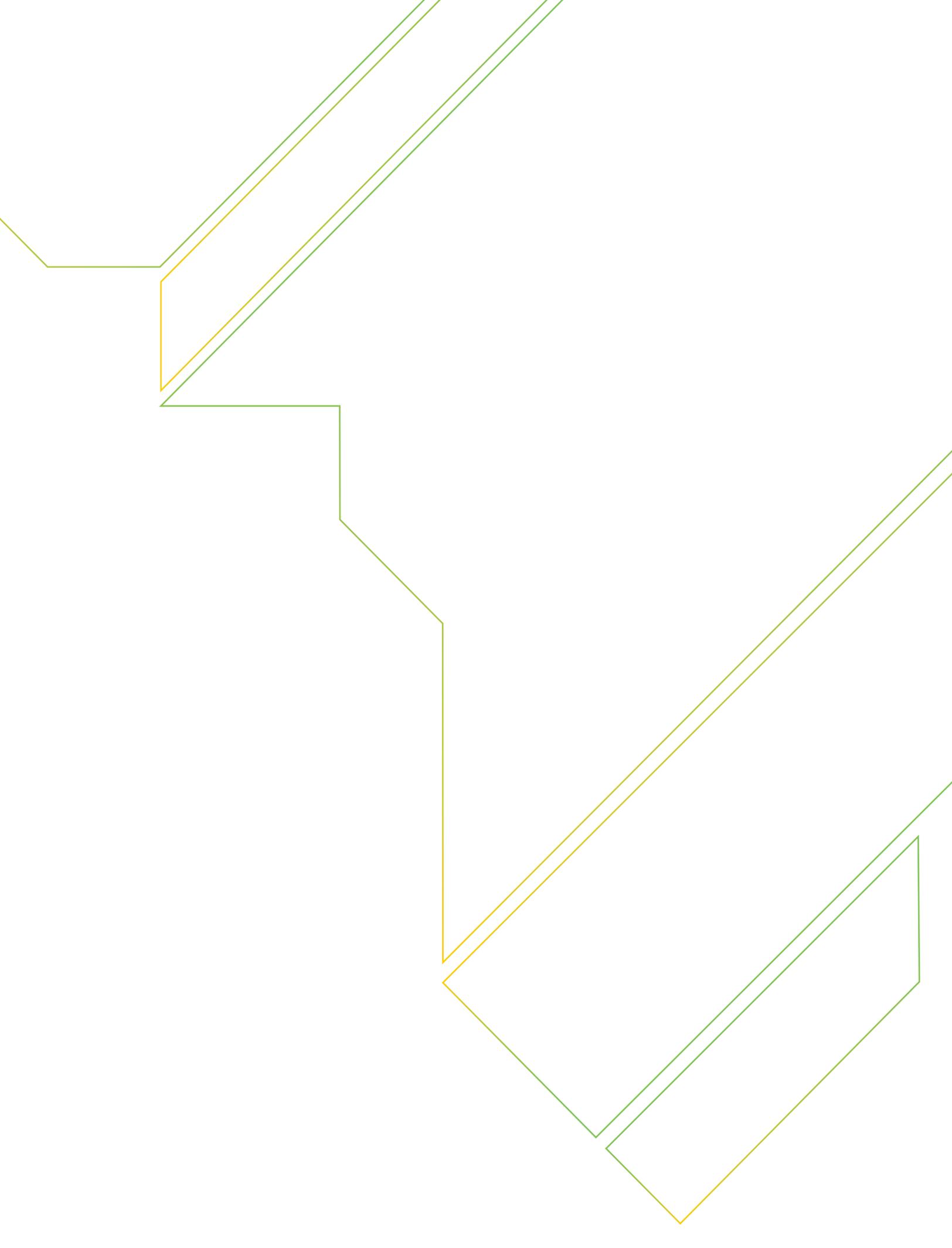
TABELA 1. PERFIL DA POBREZA NO BRASIL (EXTREMA E MODERADA), B40 E 60% MAIS RICOS (2013)

Indicadores	Extrema pobreza	Pobreza moderada	B40	60% mais ricos
Parcela da população	4,0	8,9	40	60
Etnia/raça				
Afrodescendentes	70,4	72,7	67,4	44,0
Indígenas	1,4	1,1	0,5	0,2
Outros (brancos, etc.)	28,2	26,2	32,1	55,7
Localização regional				
Norte	12,2	14,7	12,6	6,0
Nordeste	53,2	55,9	43,3	18,1
Sudeste	24,1	20,4	29,9	48,9
Sul	6,2	5,4	8,6	18,3
Centro-Oeste	4,3	3,6	5,7	8,6
Acesso a serviços				
Água encanada	82,8	78,9	82,9	90,8
Esgoto	38,3	32,3	42,7	66,0
Força de trabalho				
Anos de escolaridade do chefe da família	5,5	5,0	5,6	8,1
Participação na força de trabalho*	45,6	53,5	58,4	68,9
Participação feminina na força de trabalho*	34,8	40,8	45,3	59,4
Desempregados (proporção na força de trabalho)*	39,8	24,0	13,5	3,5
Não remunerados/sem salário (proporção dos empregados)	64,6	38,3	14,9	3,6
Autônomos (proporção dos empregados)*	20,1	29,8	23,7	19,4
Empregados (proporção dos empregados)*	14,9	31,6	60,7	72,2
Informais (proporção dos empregados)Ω *	97,8	83,8	46,2	22,0
Parcela dos ocupados trabalhando na agricultura*	77,8	61,1	29,5	8,4

Fonte: Cálculos do autor baseados na PNAD (2013).

Observação: *15 anos de idade ou mais. Ω Informalidade é a proporção dos assalariados (empregados) sem contrato de trabalho (sem "carteira assinada"), exceto militares e servidores públicos. Segundo as linhas de pobreza do PBF/BSM, "extremamente pobres" são aqueles que vivem com menos de R\$ 70 mensais *per capita*, e "moderadamente pobres", os que vivem com menos de R\$ 140 mensais *per capita*. Os valores na coluna "pobreza moderada" combinam os dados da pobreza moderada e extrema, enquanto os valores na coluna "B40%" incluem os extrema e moderadamente pobres, bem como aqueles acima da linha de pobreza de R\$ 140 mensais *per capita*. Em 2013, a renda mais alta dos B40 era de R\$ 437 mensais *per capita* (a preços de 2012).







CAPÍTULO 2

As instituições políticas do Brasil
e seus impactos na alocação de
recursos

Introdução

101. As instituições políticas brasileiras e o resultante sistema de governança moldaram de maneira importante as políticas de desenvolvimento e os resultados sociais e econômicos do país. Este capítulo descreve a evolução das instituições políticas do Brasil desde a redemocratização no final da década de 1980 e mostra como tal evolução afetou o desenvolvimento do país.

102. O equilíbrio institucional do Brasil, obtido após a introdução da democracia, vem mostrando seus limites. O equilíbrio foi caracterizado por um aumento dos compromissos sociais visando a reparar desigualdades e injustiças do passado, mas, ao mesmo tempo, envolveu um delicado equilíbrio de interesses para garantir o apoio do *establishment* político. Devido aos problemas persistentes com a qualidade dos serviços públicos e às crescentes aspirações da nova classe média brasileira, o aumento dos gastos sociais e a distribuição de recursos por meio de redes de apadrinhamento não são mais suficientes, por si só, para satisfazer às demandas dos eleitores. Ao mesmo tempo, o aumento da independência e da eficácia das instituições de controle, aliado à crescente carga fiscal de um Estado grande no contexto de uma desaceleração econômica, vem expondo as ineficiências embutidas na forma tradicional de construir alianças políticas no Brasil.

103. A história recente do Brasil indica que o país produziu importantes inovações em momentos críticos. Alguns fatores importantes que permitiriam outro salto qualitativo nas instituições já se encontram presentes, tais como: (a) uma melhoria considerável das capacidades do governo e da qualidade do serviço público (especialmente em nível federal); (b) uma sociedade civil ativa e cada vez mais organizada que demanda prestação de contas ao Estado; e (c) o surgimento de partidos programáticos e o apelo eleitoral de políticas nacionais bem formuladas que limitam oportunidades para apadrinhamento e clientelismo, tais como o Plano Real e o Programa Bolsa Família (PBF). No entanto, restrições institucionais ainda pesam muito nas tentativas de melhorar a governança e a eficácia do setor público.

2.1 A restauração da democracia e a arquitetura do governo

104. O retorno da democracia em 1985 ocorreu em um ambiente de mobilização social no qual se reconhecia que o desenvolvimento não podia mais se basear na exclusão da maioria. Demandas populares por soluções para os problemas generalizados da pobreza, da desigualdade e da falta de serviços públicos básicos, aliadas a uma rejeição a governos autoritários e à corrupção, foram fundamentais para o desenvolvimento da Constituição e das instituições da Nova República.

105. O resultado de tal mobilização social foi a Constituição de 1988, que expandiu e garantiu muitos benefícios sociais, bem como a obrigação do Estado de realizá-los. Essas garantias constitucionais incluíam o acesso gratuito à saúde pública, previdência financiadas com tributação geral, educação e assistência social. Ademais, a Constituição e suas emendas concederam estabilidade a trabalhadores do setor público e estabeleceram as regras para seus salários e benefícios, que frequentemente superam aqueles oferecidos a trabalhadores do setor privado, principalmente para servidores do Judiciário e do Legislativo. A Constituição reflete o conflito entre as demandas dos mais pobres (recém-empoderados e com voz ativa) por redistribuição de renda e auxílios para a pobreza, de um lado, e as pressões de grupos de alta renda para preservar privilégios históricos, do outro (Mendes, 2014). As extensas e detalhadas disposições da Constituição buscavam garantir que os ideais da nova democracia seriam mantidos pelos governos futuros. Todavia, tais disposições criaram compromissos implícitos de gastar recursos que, gradualmente, se tornaram mais difíceis de satisfazer por meio dos processos orçamentários anuais.

106. A reação contra governos autoritários também levou à introdução de um elevado grau de descentralização. A Constituição transformou as 27 Unidades da Federação (26 estados e o Distrito Federal) e os mais de 5.500 municípios em membros iguais da União, com independência financeira relativa e responsabilidades significativas no que tange à prestação de serviços públicos.¹⁸ Além disso, a Constituição prevê a existência dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. O presidente e o vice-presidente são eleitos por voto popular para não mais de dois mandatos consecutivos de quatro anos. O presidente chefia o gabinete ministerial, que é um dos maiores do mundo (até 2 de outubro de 2015, consistia em 39 membros, divididos em 24 ministérios e 15 secretarias especiais com *status* de ministério; após aquela data,¹⁹ passou a ter 31 membros, dos quais 23 são ministros e 8 são secretários especiais).²⁰ Ademais, os ministérios e as secretarias controlam, direta ou indiretamente, vários gabinetes, autarquias, fundações, empresas públicas e outros órgãos subordinados. O poder do presidente é equilibrado pelo Congresso Nacional, que consiste no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. O Senado é composto por 81 senadores eleitos por voto popular (três para cada estado); e a Câmara possui 513 membros eleitos por voto popular por meio de um sistema de representação proporcional no qual cada estado é considerado um distrito eleitoral, e os estados menores

¹⁸ Araújo e Barroso (2014) apresentam uma descrição detalhada dos mecanismos financeiros intergovernamentais.

¹⁹ Medida Provisória n. 696 de 2 de outubro de 2015 (http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv696.htm).

²⁰ Wehner (2010) faz um estudo comparativo de estruturas de gabinetes ministeriais.

são super-representados.²¹ Por fim, o Judiciário é composto por tribunais federais e estaduais, encabeçados por um Supremo Tribunal. O Supremo Tribunal Federal é a mais alta autoridade judicial do país, com jurisdição sobre matérias constitucionais. O STF também é responsável pelo julgamento de políticos federais²² acusados de crimes.

107. Ademais, a Constituição estabeleceu um forte conjunto de instituições de controle para garantir a responsabilização e a legalidade, tais como o Ministério Público da União (uma procuradoria independente chefiada pelo procurador-geral da República), o Tribunal de Contas da União (TCU) e um Judiciário independente.

108. O estabelecimento e o fortalecimento da democracia no Brasil foram acompanhados pela crescente presença de uma sociedade civil ativa e de uma imprensa livre. A transição para a democracia foi resultado de uma ampla mobilização da sociedade civil por meio do Movimento Diretas Já. O Movimento Sanitarista, que envolvia profissionais de saúde de classe média, defendia a prestação de serviços médicos a grupos e regiões subatendidos nas décadas de 1970 e 1980 e levou à criação da obrigação constitucional de prestação de atendimento médico gratuito para todos. O Movimento dos Caras Pintadas promoveu o *impeachment* do presidente Collor em 1992, após alegações de seu amplo envolvimento em práticas de corrupção. Desde a década de 1990, organizações da sociedade civil têm crescido rapidamente no Brasil, e associações, fundações e outros grupos não governamentais têm se tornado mais organizados. Ademais, organizações da sociedade civil foram um importante fator do exitoso programa brasileiro de prevenção ao desmatamento (Montero, 2006). Desde 2013, movimentos sociais têm protestado ativamente contra a corrupção e, de maneira mais geral, contra a baixa qualidade dos serviços públicos. Além disso, o Brasil possui uma mídia dinâmica e diversificada, que apresenta uma vasta gama de opiniões sobre questões sociais e políticas, bem como críticas ao governo e suas políticas públicas; tal mídia desempenha um papel ativo nas denúncias de corrupção.

²¹ O Brasil possui um dos níveis mais altos de divergência na proporção entre eleitores e representantes no mundo todo. Apesar de as vagas para deputados serem alocadas proporcionalmente à população, a Constituição determina um número mínimo de 8 e um número máximo de 70 deputados para cada estado. As regras atuais levam a uma super-representação dos estados menos populosos e desenvolvidos da Região Norte e a uma sub-representação dos estados do Sudeste, mais populosos e ricos. Como resultado, o Norte controla 15% dos assentos, embora possua somente 8% da população, ao passo que o Sudeste tem 43% da população e somente um terço dos assentos. Um deputado dos estados mais desenvolvidos precisa de um número de votos 16 vezes maior para ser eleito do que um colega de um estado menos desenvolvido (Samuels, 2004). Além disso, cada estado possui três senadores.

²² Isso inclui o presidente, o vice-presidente, membros do Congresso, ministros e o procurador-geral. Os governadores estaduais, todavia, são subordinados ao Supremo Tribunal Estadual.

2.2 A fragmentação política e a dinâmica da alocação de recursos

109. A vigorosa democracia e as instituições políticas criadas após a ditadura foram construídas sobre uma base fragmentada. Essa fragmentação possui diversos elementos importantes e interconectados. Os principais são um sistema partidário altamente fragmentado e personalizado; diferenças sociais e econômicas agudas entre estados e regiões; e uma fragmentação em todos os níveis de governo, por meio da qual cada município, estado e o governo federal exercem sua autonomia ao mesmo tempo que se encontram amarrados uns aos outros em um complexo arcabouço fiscal baseado em regras e em um sistema financeiro intergovernamental. As seguintes seções descrevem como a fragmentação que envolve múltiplos partidos em níveis nacional e subnacional pode explicar alguns dos problemas de alocação de recursos e implementação deficiente de programas governamentais.

2.2.1 Fragmentação partidária

110. Em nível legislativo, o sistema partidário brasileiro é um dos mais fragmentados da região e do mundo. Em uma comparação com o resto da América Latina, o sistema partidário brasileiro possui o maior número de partidos com peso nas tomadas de decisão (ver Tabela 2.1). O contingente do partido presidencial na Câmara dos Deputados também é significativamente menor que em outros países da região. Tais características afetam o estabelecimento de coalizões de governo e levam o Executivo a tecer complexos acordos para que suas políticas sejam adotadas pelo Congresso. Com frequência, isso resulta em inconsistências ou enfraquece a intenção original de tais políticas.

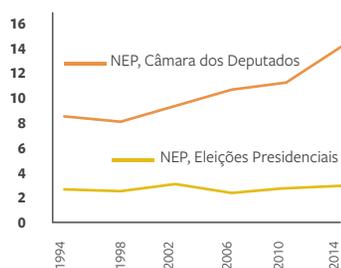
TABELA 2.1. INDICADORES DE SISTEMAS PARTIDÁRIOS

País	Número Efetivo de Partidos	Porcentagem de representantes do partido presidencial na Câmara dos Deputados
Argentina	3,2	48
Bolívia	5,2	27
Brasil	13,2	13
Chile	2,0	55
Colômbia	5,0	20
Costa Rica	3,1	40
El Salvador	3,5	34
México	2,8	37
Nicarágua	2,4	54
Paraguai	2,7	51
Uruguai	2,7	43

Fonte: DataGob BID (2012) e Limongi (2015).

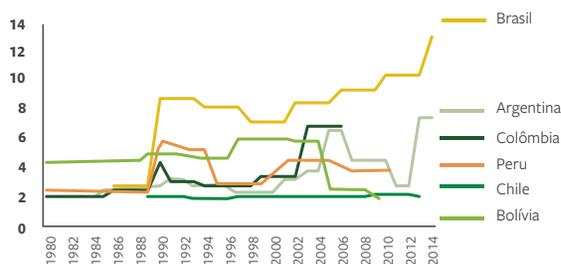
Observação: o número efetivo de partidos (E) é calculado pela fórmula padrão: $E = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$, onde P é a proporção de assentos obtidos por cada partido no Legislativo e n é o número de partidos representados (Laakso; Taagepera, 1979).

Figura 2.1. Número Efetivo de Partidos (NEP) em Eleições Presidenciais e Legislativas



Fonte: Mainwaring (2015).

Figura 2.2. Número Efetivo de Partidos (Assentos) em Eleições Legislativas (Câmara Dos Deputados)



Fonte: Mainwaring (2015).

111. As instituições eleitorais do Brasil e o sistema de financiamento partidário favorecem a representação e a inclusão de diferentes interesses políticos e regionais. O sistema eleitoral proporcional de lista aberta e as grandes dimensões dos distritos (cada estado é um distrito) permitem que partidos políticos com relativamente poucos votos nacionais obtenham assentos no Legislativo federal. Os partidos especializam-se em regiões ou estados específicos e tecem alianças para competir estrategicamente em eleições locais. Em alguns casos, as alianças eleitorais em nível subnacional diferem daquelas em nível nacional. As regras de financiamento partidário beneficiam os partidos pequenos de maneira desproporcional. Em 2014, mais de 26% dos fundos partidários governamentais foram direcionados a partidos pequenos (Limongi, 2015). Os partidos pequenos também gozam de tempo na televisão, que é um dos recursos mais valiosos disponibilizados pelo governo. Em certo sentido, os partidos maiores “subsidiar” os partidos menores que, uma vez eleitos, farão parte de suas coalizões. O financiamento partidário não é bem regulamentado, ao passo que as campanhas são caríssimas (a campanha presidencial de 2014 custou R\$ 74 bilhões), o que torna os partidos políticos dependentes de contribuições financeiras.

112. O poder do presidente do Brasil, principalmente no que diz respeito à aprovação de reformas importantes, depende de sua habilidade para formar coalizões de apoio no Congresso. A construção de coalizões é incrivelmente flexível, fluida e não necessariamente ideológica. Garantir apoio no Congresso para a introdução de reformas geralmente é algo caro que consome muito tempo, pois, para manter unidas as coalizões, é necessário oferecer, como moeda de troca, ministérios e acesso a recursos de patronagem que garantam votos no Congresso. Desde a transição para a democracia, os presidentes regularmente oferecem

nomeações ministeriais e outros cargos de alto escalão em troca de apoio legislativo.²³ Todavia, desde 2003, o Executivo passou a compartilhar, em média, menos cargos ministeriais importantes, ao mesmo tempo que criava coalizões maiores e mais diversificadas. Nesse contexto, obter o apoio dos partidos menores e, frequentemente, de deputados individuais requer a canalização de recursos para os deputados (por meio da liberação de fundos para emendas orçamentárias) ou o apoio a medidas que, direta ou indiretamente, beneficiem os partidos envolvidos e seus distritos eleitorais.

113. A fragmentação partidária afeta negativamente a estabilidade das coalizões e as relações entre o Executivo e o Legislativo. À medida que aumenta a fragmentação, os presidentes se veem forçados a formar coalizões mais amplas, o que reduz sua capacidade de promover suas agendas legislativas. Tal situação também exerce pressão na proliferação de agências e posições políticas no setor público (o que explica por que o gabinete ministerial brasileiro é um dos maiores do mundo). A alta fragmentação também costuma ser associada a atrasos custosos na adequação de políticas públicas às mudanças nas circunstâncias.

2.2.2 Fragmentação intergovernamental

114. O federalismo aumenta os desafios para a criação e a manutenção de compromissos críveis das políticas públicas. Há diferenças de interesse significativas entre as Regiões Sul e Sudeste, mais populosas, industrializadas e desenvolvidas, e o Centro-Oeste, o Norte e o Nordeste, que dependem fortemente da produção de *commodities* e contam com repasses do governo federal para financiar seus setores públicos. A multiplicidade de pontos de acesso aumenta as chances de sucesso de certas demandas e reduz os incentivos para ações coletivas em âmbito nacional e reformas políticas abrangentes. Essa dinâmica, por exemplo, levou a um sistema tributário extremamente complexo, que favorece alguns dos estados mais pobres do Norte e do Nordeste. Isso também se reflete na alocação de projetos de investimento, conforme descrito a seguir.

115. O Brasil passou por vários ciclos de centralização e descentralização. A estrutura federal pode ser explicada pela necessidade de mitigar forças centrífugas e ameaças à integridade territorial do país ao longo de sua história. Sucessivos regimes autocráticos fortaleceram a autoridade do governo federal em questões de regulamentação do mercado e tributação. Com frequência, tais regimes favoreceram regiões mais atrasadas para equilibrar a oposição liberal das Regiões Sul e Sudeste. O mais recente ciclo de descentralização teve início durante a longa

²³ Ver, por exemplo, a entrevista com Eliseu Padilha (29 de julho de 2015): “Dilma vai distribuir 200 cargos nos estados em agosto, diz Eliseu Padilha”. *Poder e Política*, UOL.

transição para a democracia, quando houve um aumento regular na percentagem de recursos federais transferidos às esferas inferiores de governo. A descentralização fiscal atingiu seu ápice na década de 1990, com a plena implementação de uma série de mudanças, introduzidas pela Constituição de 1988, relativas à atribuição de receitas e despesas. Em 1995, os estados e os municípios representavam 45% das despesas públicas e 42% das receitas. Isso significava um aumento de 30% em relação aos níveis verificados na década anterior.

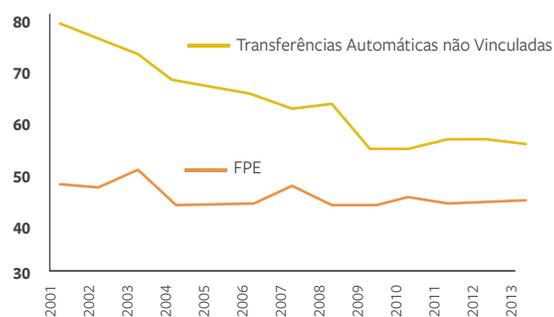
116. Os governadores gozam de muita influência no Senado, mas, além disso, de maneira mais marcante que na maioria das federações ao redor do mundo, também exercem forte domínio sobre a Câmara dos Deputados. Essa influência introduz ainda mais complexidade ao processo de elaboração de políticas públicas. Por meio de sua capacidade de alocar recursos e cargos, os governadores estaduais têm poder considerável para determinar o futuro dos deputados, de quem se espera apoio ao estado e ao governador em exercício (Abrucio, 1994; Hagopian, 1996; Samuels; Abrucio, 2000; Samuels, 2003). Portanto, fatores em nível estadual (principalmente o controle de cargos públicos e o financiamento de campanhas) têm um peso maior nas eleições legislativas que a própria campanha presidencial. Em vez de buscar reeleição, muitos legisladores aspiram a cargos em seus governos estadual ou municipal. A descentralização tornou mais atraentes os cargos em nível subnacional. Em razão da importância dos governadores na determinação do futuro dos deputados, os presidentes veem-se obrigados a negociar regularmente com eles.

117. Ainda existe uma disparidade considerável entre responsabilidades e receitas nos três níveis de governo. Há também um elevado grau de heterogeneidade nas esferas subnacionais no que diz respeito a capacidades fiscais. A alocação de responsabilidades pela prestação de serviços públicos nos níveis inferiores de governo não foi compensada com fontes adequadas de receitas geridas diretamente por eles (Araújo; Barroso, 2014). Ao mesmo tempo, os mecanismos para compartilhamento de receitas entre os níveis federal e estadual restringiram enormemente a autonomia fiscal do governo federal, que deve cumprir obrigações constitucionais de gastos sociais e repasses intergovernamentais antes de poder considerar investimentos em novas iniciativas políticas (tais como infraestrutura). Em nível subnacional, por sua vez, a ausência de disciplina fiscal e severas restrições orçamentárias levaram a repetidas crises fiscais subnacionais.

118. As restrições fiscais levaram a uma tendência de reduzir os repasses não vinculados a estados e municípios, o que aumentou a ineficiência e a fragmentação das despesas. As transferências automáticas e não vinculadas caíram de 80% do total em 2001 para 56% em 2013. A proporção de receitas compartilhadas do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios (FPE e FPM, respectivamente) representou mais de dois terços daquela parcela em 2013 (Figura 2.3). Cada vez mais, o governo federal tem contado

com transferências discricionárias ou convênios para financiar atividades específicas. Essas transferências tendem a ser muito fragmentadas em programas relativamente pequenos e impõem condições muito detalhadas (isto é, um alto grau de especificidade) e mecanismos especiais de comunicação. Os estados criam equipes especiais para captar esses fundos e monitorá-los por causa de seus grandes volumes e complexidade. Como resultado, os estados com maior capacidade de gestão e absorção tendem a se beneficiar mais desses recursos. No entanto, muitos estados e municípios acabam, com certa frequência, devolvendo os fundos ao governo federal por não conseguir cumprir as condições ou apresentar os relatórios nos prazos determinados de um ou dois anos.

Figura 2.3. Transferências Automáticas não Vinculadas e FPE em Relação ao Total de Repasses a Estados e Municípios (Porcentagem), 2001-2013



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

119. A fragmentação em vários níveis de governo e partidos tem dificultado, muitas vezes, a obtenção de consenso sobre reformas fundamentais. Os deputados sentem a necessidade de se concentrar na construção de redes de apoio para suas campanhas futuras, o que os leva a manter seu foco principal em interesses locais, ou na garantia de que os projetos beneficiem seus contribuidores de campanha.²⁴ A complexa rede de interesses conflitantes que resulta dessa situação complica a implementação de políticas coerentes em todos os níveis. Ademais, políticas nacionais coerentes exigem que todos os níveis de governo cooperem na sua implementação em razão da descentralização de responsabilidades e recursos.

²⁴ Para um bom resumo dessas questões e mais dados, ver Alston e Mueller (2006) e também Samuels (2002).

2.3 Governança do setor público brasileiro

120. As instituições políticas brasileiras influenciaram o tamanho e a eficácia do setor público. Os parágrafos a seguir descrevem brevemente os vínculos entre as instituições políticas brasileiras e o tamanho e a eficácia do setor público. A análise também demonstra que as capacidades do governo são altas, o que potencialmente garante alicerces fortes para melhorar a formulação e a implementação de políticas públicas. Na Seção 2.4, a análise concentra-se na história recente do Brasil e destaca exemplos de situações nas quais o Executivo conseguiu beneficiar-se dessa capacidade considerável de forjar inovações políticas e institucionais exitosas, das quais possíveis lições podem ser extraídas para o futuro.

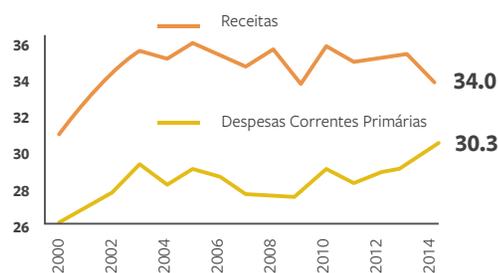
2.3.1 Tamanho do setor público

121. A combinação de obrigações constitucionais de gastos, pressões sociais constantes e a dinâmica do sistema político levou a um aumento significativo do tamanho do governo brasileiro. No período de 2009 a 2013, os gastos governamentais no Brasil equivaleram, em média, a 37,4% do PIB, bem acima da média de 28,8% verificada nos outros países da América Latina e Caribe, e muito mais próximos aos gastos das economias avançadas (41,9% do PIB)²⁵ (Figura 2.4). Em 2013, os benefícios sociais (incluindo as pensões) representaram cerca de 40% das despesas primárias, ao passo que a remuneração de funcionários equivalia a cerca de 36%.²⁶ As despesas de capital representaram menos de 9% do total. A grande parcela de benefícios sociais e remunerações em despesas agregadas reflete um aumento drástico das despesas orçamentárias primárias correntes ao longo da última década. Esse fato se deve, em parte, ao aumento de receitas derivado do *boom* de *commodities* e à queda nos gastos com juros resultante dos efeitos da estabilização macroeconômica. Na verdade, as despesas primárias correntes aumentaram em mais de 7 pontos percentuais do PIB entre 2000 e 2014.

²⁵ A definição do FMI de economias avançadas inclui 37 economias desenvolvidas de alta renda.

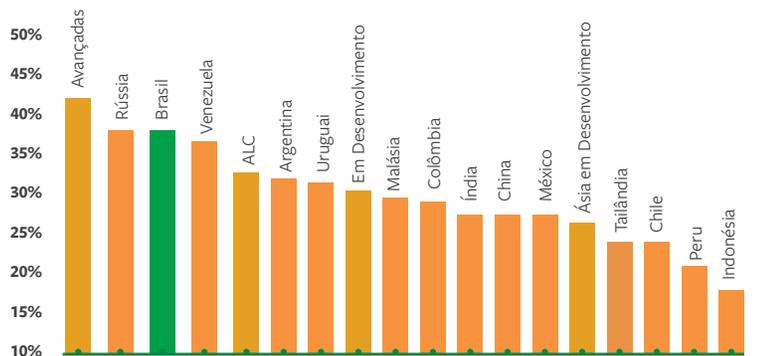
²⁶ Inclui pagamento de pensões a servidores públicos aposentados (inativos).

Figura 2.4. Despesas e Receitas Primárias Correntes, Brasil, 2000-2014 (% PIB)



Fonte: Elaborado com base em dados do Ministério da Fazenda

Figura 2.5. Despesas do Governo Geral, Países Seleccionados, Média 2009-2013 (% PIB)

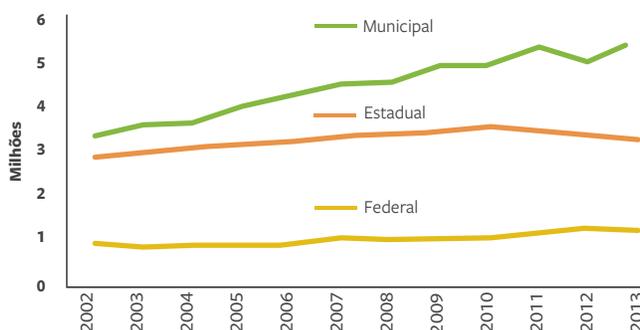


Fonte: Base de dados do Panorama Econômico Mundial do FMI, abril de 2015, análise do artigo IV, 2015

122. O funcionalismo público total (federal, estadual e municipal) está abaixo da média dos países desenvolvidos (embora venha crescendo rapidamente), mas a conta salarial é mais alta. Em 2013, os servidores públicos representavam 10,6% da população ativa, comparados a 15,6% nos países da OCDE e 9% no México. Embora não seja maior em termos relativos, a força de trabalho do governo (incluindo os governos federal, estaduais e municipais) é muito cara. A conta de salários públicos representa 13,8% do PIB (sem contar os funcionários de empresas públicas), o que fica acima da média da OCDE e representa quase um terço de todas as remunerações da economia. O governo federal sozinho gastou 4,3% do PIB em salários em 2013, ao passo que tais gastos foram de 1,6% no México, 2,3% na Colômbia e 2,5% na Argentina. Na América Latina, somente o Chile e o Uruguai gastam tanto ou mais em salários públicos. A importância relativa do setor público varia consideravelmente em nível subnacional. A média nacional de funcionários por cada 100 habitantes era de 1,3% em 2013, mas variava de 3,3% (em estados como Acre, Amapá, Roraima e Tocantins) a 0,8% (no Rio de Janeiro), segundo dados do IBGE de 2013.

123. O emprego e os salários reais do governo (excluindo as empresas públicas) têm aumentado regularmente, principalmente em nível municipal. O funcionalismo público aumentou mais de 12% na década de 1990 e mais de 15% entre 1999 e 2003; entre 2003 e 2013, no entanto, esse aumento foi de 40%, principalmente por causa do crescimento de 66% no funcionalismo municipal (Figura 2.6). Em nível federal, o emprego no setor público aumentou em mais de 38% durante o mesmo período. Os salários médios para servidores federais, estaduais e municipais aumentaram, em termos reais, em 33%, 69% e 59%, respectivamente, o que implica certa convergência de remunerações nos três níveis de governo. Em 2013, os salários dos servidores públicos estaduais equivalem, na média, a 64% dos salários dos servidores federais, e os salários municipais, a 37%. Além disso, os salários médios no governo federal equivalem quase ao triplo dos recebidos por trabalhadores formais no setor privado (Fonte: base de dados da Relação Anual de Informações Sociais).

Figura 2.6. Emprego Público no Brasil, 2002-2013



Fonte: Relação Anual de Informações Sociais, base de dados, vários anos

2.3.2 Efetividade do setor público

124. As capacidades do governo do Brasil melhoraram consideravelmente desde a redemocratização e seu setor público está entre os mais qualificados da região, tanto em termos de funcionários quanto de recursos. O Brasil possui um aparato administrativo estatal relativamente forte, principalmente em nível nacional, embora as capacidades do governo não sejam uniformes em agências federais.²⁷ Da mesma forma, há uma grande variação nas capacidades e nos perfis das burocracias estaduais e municipais, que são responsáveis pela

²⁷ Bersch, Praça e Taylor (2013) e Souza (2015).

maior parte da prestação de serviços²⁸ e pela provisão de infraestrutura. Os processos de seleção para o serviço público são meritocráticos e a maior parte dos cargos é preenchida por meio de concursos públicos. Como resultado dessa política, introduzida pela Constituição de 1988 e expandida por meio de sucessivas reformas nos anos 1990, destaca-se o perfil acadêmico e profissional dos servidores públicos, em especial aqueles em funções de gestão sênior e média (Abrucio, 2007; Majeed, 2012). Disposições legais e constitucionais relativas ao emprego no serviço público, tais como a estabilidade implícita, reforçam a independência, a neutralidade política e a continuidade no serviço público. Além disso, a quantidade de cargos comissionados (para os quais a nomeação é política) é relativamente limitada, representando aproximadamente 2% dos cargos totais. Disposições como a estabilidade implícita podem levar a interesses burocráticos enraizados e, assim, reduzir a reatividade do aparato estatal a mudanças em prioridades políticas. O atrito resultante pode ter um impacto negativo no desempenho e na eficiência do governo.

125. A efetividade do governo está abaixo do que se esperaria, tendo em vista suas fortes capacidades administrativas. A base de dados do BID sobre Atributos de Políticas Públicas (*IADB – Public Policy Attributes*) e os Indicadores de Governança Mundial (*Worldwide Governance Indicators – WGI*) permitem comparar a qualidade da governança no Brasil em várias dimensões, bem como analisar os resultados do Brasil em referência aos de outros países (Tabela 2.2). Segundo os indicadores WGI, o Brasil apresenta um desempenho relativamente melhor nos quesitos “voz e responsabilização” e “controle da corrupção” que em “qualidade regulatória”, “Estado de direito” e “eficácia governamental”. O percentil do país em todos os indicadores WGI é coerente com outros países de renda média, embora se destaque uma variação menor entre as diferentes dimensões de governança no Brasil (Figura 2.7). Os dados do BID confirmam o alto nível de independência judicial do Brasil e suas relativamente fortes capacidades administrativas; no entanto, no que diz respeito à Eficiência de Políticas, o país apresenta resultados consideravelmente inferiores aos de quase todos os seus pares.

²⁸ Ver, por exemplo, a análise sobre como as reformas administrativas em alguns estados levaram a melhorias na qualidade dos serviços prestados por tais estados em Viñuela e Zoratto (2015).

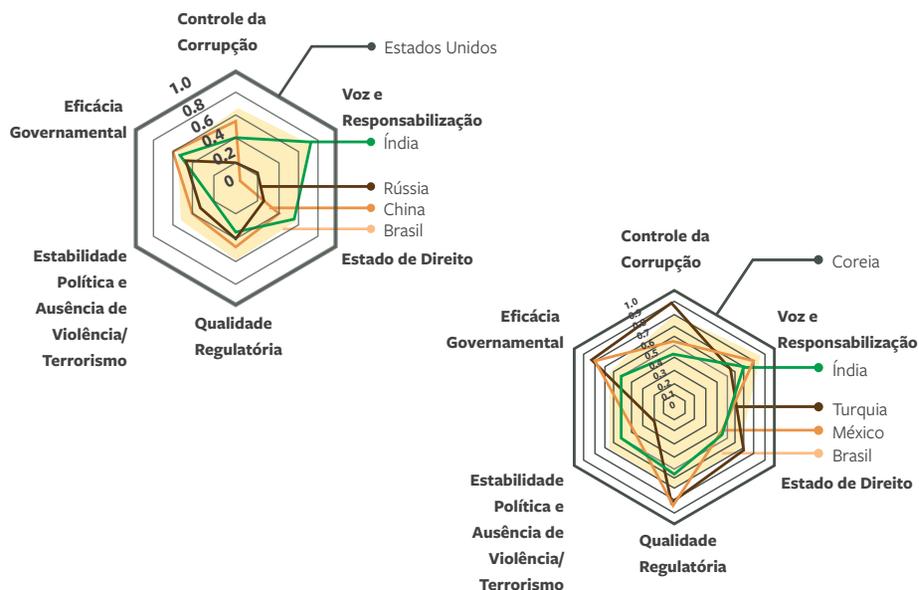
TABELA 2.2. INDICADORES COMPARATIVOS DE GOVERNANÇA 2013

	Voz	Eficácia	Qualidade regulatória	Estado de direito	Controle da corrupção	Eficiência política	Índice admin.	Indep.
Argentina	56,4	44,5	17,7	28,4	40,7	1,31	1,40	1,40
Brasil	58,8	51,2	54,6	52,1	55,0	1,49	1,94	2,22
Chile	84,4	86,1	91,9	87,7	90,4	2,98	2,63	3,21
China	5,2	54,1	42,6	39,8	46,9	1,99	1,71	1,09
Colômbia	44,1	56,5	63,2	40,8	42,6	1,57	1,83	1,89
Índia	61,1	47,4	34,0	52,6	35,9	1,61	0,78	1,70
Indonésia	48,8	45,5	46,4	36,5	31,6	1,70	2,36	3,14
Coreia, Rep.	68,3	82,3	79,9	78,7	70,3	2,44	2,77	3,00
Malásia	37,4	81,8	72,3	64,5	68,4	2,86	1,57	2,24
México	53,6	63,2	67,0	35,1	39,2	1,85	1,55	1,78
Tailândia	34,1	61,2	57,9	51,7	49,3	2,15	2,63	2,39

Fonte: WGI e Atributos de Políticas Públicas do BID, 2015.

Notas: os indicadores WGI são Voz – Voz e Responsabilização; Eficácia – Eficácia Governamental. Todos os indicadores estão em uma escala de percentis (100 é o melhor resultado). Os indicadores do BID estão em uma escala de 0-4 (4 é o melhor resultado).

Figura 2.7. Comparações com Outros Países, Indicadores de Governança Mundial, 2013



Fonte: Indicadores de Governança Mundial, Banco Mundial

2.3.3 Alocação de recursos e processo orçamentário

126. Uma das consequências das obrigações constitucionais de gastos e das evoluções subsequentes da arquitetura fiscal foi tornar o orçamento brasileiro um dos mais rígidos do mundo. Há, essencialmente, três fontes amplas de rigidez orçamentária no Brasil: (a) vinculação de receitas fiscais e obrigações constitucionais de despesas com proteção social, educação e saúde, bem como de repasses a estados e municípios; (b) contribuições de seguridade social; e (c) outras despesas não discricionárias que incluem obrigações legais e constitucionais, tais como pagamento de juros, salários, direitos (tais como seguridade social) e benefícios de assistência social. Há superposições entre rigidez de receitas e de despesas, e o grau real de flexibilidade no orçamento é menor que a parcela “livre” das despesas (cerca de 10%) e das receitas (cerca de 20%). O efeito disso é que uma grande parte do orçamento não é passível de escrutínio (Alston et al., 2009; Brumby, Mendes e Velloso, 2012; Banco Mundial, 2009). Tal rigidez também introduz uma execução disfuncional do orçamento, pois as metas obrigatórias têm um poder vinculante legal e deixar de cumpri-las pode levar a sanções por parte do Tribunal de Contas da União.

127. O orçamento incorpora milhares de emendas parlamentares individuais. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização estuda a proposta orçamentária do Executivo. Durante essa revisão e, posteriormente, quando a proposta é submetida a ambas as câmaras do Congresso, um grande número de emendas é aprovado. Essas emendas são quase exclusivamente para projetos que beneficiam os eleitores de parlamentares individuais (Alston e Mueller, 2006; Samuels, 2002). Em média, cerca de 9 mil dessas emendas são aprovadas todos os anos (Tollini, 2009). Elas constituem um dos principais mecanismos pelos quais os legisladores obtêm apoio político; além disso, dão ao presidente o poder de liberar fundos durante a execução do orçamento para recompensar parlamentares por seu apoio à agenda presidencial ou para disciplinar os que não cumprirem o prometido. A presença das emendas individuais ao orçamento desvia o debate de questões mais estratégicas e aumenta sua fragmentação. A discussão e a aprovação das emendas individuais consomem a maior parte do tempo dedicado aos debates sobre o orçamento. Além disso, tais emendas não refletem as prioridades nacionais, mas favorecem os interesses de indivíduos que buscam apoio local (para uma análise mais detalhada do tema, ver Tollini, 2009).

128. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é autorizativa, pois estabelece os tetos para despesas, mas o Executivo possui considerável discricionariedade sobre quais partes executar do orçamento não obrigatório. O Executivo pode reduzir despesas se os programas não forem considerados prioritários para atingir as metas fiscais (na verdade, esse é um dever do Executivo

no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal). O presidente possui discricionariedade²⁹ no que diz respeito à apropriação de emendas orçamentárias e à concessão de repasses voluntários a estados e municípios. O presidente usa decretos de contingenciamento para suspender disposições da Lei Orçamentária; inclui emendas parlamentares para financiar projetos clientelistas; e pode liberar fundos à medida que os recursos se tornam disponíveis no Tesouro Nacional.³⁰

129. A vinculação de despesas, o contingenciamento e as múltiplas emendas reduzem a credibilidade do orçamento e os incentivos para a elaboração de um orçamento eficaz. Os responsáveis pela produção do orçamento – cientes de que não há garantias de que as alocações orçamentárias autorizadas serão executadas ou de que todos os fundos serão disponibilizados – costumam simplesmente tentar garantir uma alocação inicial para determinadas atividades e, posteriormente, usar isso como argumento para obter financiamentos futuros. A incerteza sobre a execução também reduz o incentivo para um planejamento adequado das atividades, o que aumenta ainda mais a incerteza durante sua execução, em um círculo vicioso. O processo de execução orçamentária torna-se, portanto, tão politizado quanto o processo preparatório e é utilizado mais como mecanismo de troca no âmbito do processo político do que um meio de alocação de recursos. Nas áreas do orçamento que são protegidas (ou obrigatórias), o planejamento e a preparação também são ruins, pois a natureza obrigatória das despesas acarreta a alocação e o uso dos recursos em determinados setores, independentemente de sua eficiência. Os processos de preparação e execução orçamentárias nos níveis estadual e municipal seguem padrões semelhantes, mas apresentam um problema adicional: as capacidades costumam ser menores, e as muitas despesas precisam ser coordenadas com outros níveis de governo ou cofinanciadas por eles.³¹

2.4 Qualidade da formulação e implementação de políticas públicas

130. Apesar das restrições institucionais descritas anteriormente, o Brasil conseguiu realizar avanços consideráveis em várias áreas de políticas públicas. Três exemplos de conquistas em políticas em nível nacional são o Plano Real e a estabilização da inflação; a introdução de

²⁹ Essa discricionariedade relativa à execução de emendas parlamentares individuais foi recentemente diminuída pela Emenda Constitucional n. 86, de 7 de março de 2015, que estabeleceu a obrigação de executar um mínimo de 1,2% das receitas correntes líquidas, com pelo menos metade desse montante alocado ao setor de saúde.

³⁰ Vários estudos demonstraram empiricamente que presidentes fazem uso estratégico da apropriação de emendas orçamentárias individuais para garantir o apoio dos parlamentares nas votações mais importantes (Alston et al., 2006; Alston e Mueller, 2006; Pereira e Mueller, 2004; Melo e Pereira, 2013). Para um exemplo recente durante a aprovação do ajuste fiscal em 2015, ver Damé (2015), “Governo vai liberar emendas parlamentares para garantir aumento de tributação a empresas”, *O Globo*, 23 de junho.

³¹ Wetzel (2013). Metropolitan Governance and Finance in São Paulo. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries* para uma descrição detalhada do processo no município de São Paulo, provavelmente um dos municípios com a maior capacidade do país, e que, apesar disso, sofre com importantes alterações nos recursos alocados a diferentes itens do orçamento durante o ano como resultado da dinâmica do processo orçamentário descrita neste capítulo.

programas de combate à pobreza (dentre os quais o PBF); e a redução do desmatamento na Amazônia. No caso do Plano Real, seu sucesso após o fracasso de meia dúzia de outros planos anteriores de combate à inflação deveu-se a um detalhado planejamento técnico, bem como à sua simplicidade e transparência. A política foi bem elaborada e, mais importante do que isso, não foi submetida ao tradicional processo de barganhas políticas, pois não havia nada de significativo a ser trocado, nem contratos a serem assinados. O Plano Real atraiu muito apoio popular e, graças a isso, apoio político generalizado, o que o ajudou a superar o ceticismo inicial em relação a suas perspectivas de sucesso.

131. Nos casos das políticas sociais e ambientais, o sucesso também pode ser atribuído a modelos que minimizavam o envolvimento político na implementação de tais políticas.

Assim como no Plano Real, em ambos os casos os fatores de sucesso incluíram a existência de uma equipe técnica capacitada no âmbito da administração pública e a ausência de grandes contratos de provisionamento público ou outros mecanismos mediante os quais grupos de interesses poderiam buscar retornos políticos ou financeiros. Essa ausência de grandes contratos é importante, pois evita dois problemas comuns na fase de implementação: o primeiro é a falta de tempo para a preparação técnica necessária em razão da pressão política para firmar o contrato e lançar o projeto; e o segundo é o grau em que distorções e exceções são introduzidas em políticas para acomodar interesses específicos. Além disso, em ambos os casos as políticas foram subsidiadas por uma detalhada preparação técnica prévia, que incluiu a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação para permitir ajustes em sua implementação (ver Capítulos 5 e 6, respectivamente, para mais detalhes).

132. O sucesso dessas iniciativas demonstra que o Estado brasileiro é capaz de elaborar e implementar programas eficazes e mundialmente reconhecidos como políticas de extrema importância. Compreender as condições nas quais o Brasil pode alavancar tais capacidades de formulação de políticas para atingir progresso social e econômico é um fator crítico para avaliar a viabilidade de qualquer agenda de reformas. Um elemento comum para o sucesso de todos os três casos anteriormente citados foi uma preparação técnica cuidadosa. Outro fator que pode aumentar as chances de introduzir reformas é a crescente independência e força das instituições de controle brasileiras. Esse fator vem elevando os custos da maneira tradicional de se fazer política, ao mesmo tempo que as crescentes aspirações por serviços públicos de mais qualidade aumentam o retorno político potencial de iniciativas bem executadas, como é o caso do popular PBF.

2.4.1 A evolução de instituições de responsabilização e o controle da corrupção

133. Nos primeiros anos após o retorno à democracia, a corrupção parecia ser endêmica e, mesmo quando identificada, havia uma percepção de impunidade geral. Muitos casos de corrupção nunca chegaram ao Judiciário. Segundo um estudo de 2010 que avalia a eficácia

dos processos judiciais no Brasil, de uma lista de servidores públicos demitidos por corrupção burocrática nos principais ministérios (incluindo os Ministérios da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Indústria; da Agricultura; e das Relações Exteriores) entre 1993 e 2005, somente 34% foram processados criminalmente.³² Desses, um número muito menor foi efetivamente condenado e punido por seus crimes. Os políticos sofreram ainda menos as consequências de seus atos: somente um punhado dos casos de corrupção no alto escalão identificados na década de 1990 levou a processos criminais contra políticos. Todavia, durante a última década, mais de 14 mil indivíduos foram considerados culpados de crimes de corrupção graças ao trabalho das instituições de controle e prestação de contas. A prisão de alguns indivíduos poderosos, em particular do setor privado, também difundiu uma mensagem retumbante sobre a redução da impunidade.³³ Observou-se ainda uma crescente disposição de políticos e firmas em colaborar com as investigações.

134. Ademais, as instituições de controle vêm mudando seu foco: em vez do mero cumprimento formal das leis e normas, privilegiam a eficácia das políticas públicas. O foco do TCU vem se expandindo progressivamente com o tempo, passando da legalidade à legitimidade e eficiência. O controle externo não se limita, portanto, à conformidade da execução orçamentária às leis e aos regulamentos aplicáveis, mas também engloba uma análise dos aspectos operacionais da ação governamental. Muitos de seus relatórios agora se concentram na avaliação do bom funcionamento das políticas governamentais e na eficácia e eficiência dos gastos e dos processos governamentais. Além disso, a competência executória do TCU lhe permite impor sanções, que podem incluir multas e declarações de inelegibilidade para cargos públicos durante determinado período de tempo, bem como a exclusão temporária de fornecedores que tenham participado de irregularidades no contexto de ações de provisão público. O TCU também pode (e costuma) interromper obras que estejam sendo executadas sem os devidos planejamento, processos de provisão ou licenças (tais como licenças ambientais).³⁴ Isso não significa que as instituições de controle estejam imunes a pressões políticas. Apesar da qualificação profissional do quadro de servidores do TCU, dois terços de seus ministros são políticos indicados pelo Congresso,³⁵ que podem desempenhar um papel político implícito tanto na decisão dos temas a serem investigados quanto nos julgamentos emitidos.

³² Alencar e Gico Jr. (2011).

³³ A prisão de dois presidentes das maiores empresas de construção do país em junho de 2015 foi noticiada como um sinal de que havia chegado ao fim a crença do “grande demais para ser preso”. Leitão (2015).

³⁴ É comum sugerir que a ação de tribunais e instituições de controle no sentido de interromper obras de grandes projetos seja um dos motivos para as dificuldades de implementação, principalmente no caso de projetos de investimento público. Embora possa ser verdade que as ações do Judiciário ou do TCU atrasem a implementação, a questão deveria ser outra: se as intervenções são legítimas de um ponto de vista de políticas públicas (por exemplo, projetos iniciados sem uma preparação técnica suficiente), se resultam da aplicação formal de regras sem implicações positivas para as políticas públicas, ou ainda se visam a favorecer interesses específicos. No primeiro caso, o problema é, de fato, a incapacidade das instituições para avaliar e elaborar projetos de investimento.

³⁵ Um terço é selecionado pelo presidente, principalmente a partir do quadro de servidores do TCU.

135. As recentes investigações sobre corrupção expuseram as entranhas do sistema de barganhas políticas no Brasil, bem como algumas das razões para a baixa qualidade dos serviços públicos e a ineficiência nos processos decisórios sobre investimentos. O primeiro escândalo de alto nível foi o Mensalão, que envolvia o pagamento de grandes somas de dinheiro a deputados que faziam parte da coalizão governamental em troca da garantia de seu apoio continuado (bem como o apoio de seus partidos). A investigação foi concluída com a condenação e o encarceramento de muitos políticos importantes, inclusive do ex-ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República. O segundo escândalo, conhecido como Operação Lava Jato, investiga pagamentos ilegais que teriam sido feitos para garantir contratos de construção com a empresa estatal de petróleo e gás, a Petrobras. Tais pagamentos teriam sido usados para recompensar políticos individuais e financiar campanhas partidárias.

136. Tanto as investigações sobre o Mensalão quanto as da Operação Lava Jato revelaram mecanismos que, provavelmente, vinham sendo utilizados nas sombras há muitas décadas. Eles vieram à tona devido à maior independência e eficiência das instituições de controle e, no caso da Lava Jato, ao recém-criado sistema de delação premiada. Ambos os casos também ilustram um dilema básico: o sistema político é baseado na construção de coalizões de apoio por meio da alocação de cargos e contratos de obras; da execução de emendas orçamentárias individuais; e do financiamento para campanhas políticas. Nesse contexto, a implementação de políticas coerentes exige acordos políticos em um cenário no qual os recursos são limitados, ainda mais em razão das restrições no espaço fiscal causadas pelas obrigações de gastos consagradas na Constituição. A autoridade e a independência crescentes das instituições de controle vêm dificultando o tradicional sistema de barganhas que está no centro da política brasileira e podem estar abrindo o caminho para que uma política mais programática ganhe apelo eleitoral e obtenha poder político.

137. Um novo acordo político, portanto, pode ser necessário para destravar as importantes reformas estruturais de que o Brasil precisa. A tolerância da população com a política tradicional vem diminuindo à medida que mais detalhes sobre seus mecanismos são documentados. As aspirações dos eleitores brasileiros e as demandas por uma melhor governança não são mais consistentes com o baixo nível atual de equilíbrio institucional. Ademais, a nova classe média tem se tornado cada vez mais eloquente em suas demandas por serviços públicos eficientes. Os exemplos citados anteriormente indicam que o Estado brasileiro é capaz de prestar serviços mais eficientes, mas, para que isso se generalize, são necessárias mudanças profundas no funcionamento do sistema político. Em resposta à pressão pública por reformas políticas após as manifestações em grande escala de meados de 2013, o Congresso criou uma comissão especial para tratar de algumas das questões relacionadas aos custos das campanhas eleitorais, à fragmentação partidária, ao sistema eleitoral, às coalizões e às regras

de fidelidade partidária. A proposta final aprovada pela Câmara dos Deputados em junho de 2015 não introduz mudanças significativas no sistema político brasileiro, exceto pelo fim da reeleição para o Executivo (em níveis federal, estadual e municipal) e a uma limitação do acesso a recursos públicos para campanhas eleitorais no caso dos partidos menores. Apesar da falta de avanços no Poder Legislativo, em setembro de 2015, o Supremo Tribunal Federal eliminou o financiamento privado para campanhas políticas por parte de empresas.³⁶ O debate sobre essas questões permanece, e a atual crise política ainda pode resultar em mudanças maiores que viabilizariam as reformas estruturais necessárias para garantir a continuação do desenvolvimento inclusivo e sustentável do Brasil.

138. Conforme será explicado na próxima seção, os esforços para aumentar os investimentos públicos, independentemente da disponibilidade de recursos, foram menos exitosos do que se esperava. Eles enfrentaram problemas significativos de implementação, muitos dos quais podem ser explicados pela fragmentação das instituições políticas brasileiras. Contudo, até certo ponto, eles também podem refletir projetos de baixa qualidade – uma questão que será abordada mais detalhadamente no Capítulo 4, no qual também serão analisadas possíveis vias para melhorar a situação.

2.4.2 Aumento de despesas de capital e capacidade de investimento

139. O Governo tentou elevar os níveis de investimento por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O PAC previa ações em uma série de setores: rodovias, ferrovias, energia, aeroportos, transporte urbano, telecomunicações e desenvolvimento urbano (saneamento e habitação). O programa partia da premissa de que, no passado, a má qualidade de implementação havia sido responsável pelos baixos níveis de investimento e que, ao concentrar recursos administrativos em poucos grandes projetos e solucionar os problemas de implementação e coordenação, seria possível elevar o ritmo, o volume e a qualidade dos investimentos públicos. Em sua primeira fase (chamada de PAC-1 e iniciada em 2007) o programa totalizou US\$ 270 bilhões, ao passo que em sua segunda fase (PAC-2, lançado em 2011) exigia investimentos da ordem de US\$ 485 bilhões ao longo de quatro anos (2010-2014), ou o equivalente a 4% do PIB anual. Metade desse montante foi direcionada à infraestrutura de transportes. O PAC chama a atenção graças ao grande volume de recursos a serem investidos. Contudo, embora tenha conseguido elevar marginalmente os níveis de investimento público, o PAC demonstrou, à medida que prosseguia a execução das obras, que o problema dos investimentos públicos não estava somente ligado aos recursos, mas dependia também das capacidades do governo, da má qualidade dos projetos e do desalinhamento de incentivos.

³⁶ Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.650, de 17 de setembro de 2015.

Tais problemas eram consequência direta das instituições políticas brasileiras e seu impacto no planejamento e na execução do orçamento.

140. Os problemas mais comuns com projetos de investimento foram estouros de orçamentos, atrasos e projetos de baixa qualidade. Muitos relatórios sobre as contas do governo federal elaborados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) evidenciaram esses problemas. Em sua avaliação do PAC, o Relatório Anual do TCU de 2011 observou, por exemplo, que a conclusão da usina hidrelétrica de Belo Monte apresentou um atraso de três anos. A usina termonuclear de Angra III, por sua vez, atrasou dois anos. No setor de transportes, o atraso médio foi de 1,2 ano. A execução de 17 projetos da Petrobras e da Eletrobras excedeu o orçamento em mais de 100%.³⁷ Na edição de 2012, o Relatório evidencia os atrasos nas obras de transposição do Rio São Francisco. Trata-se de um enorme projeto que pretende fornecer água às áreas mais áridas da Região Nordeste, uma das mais pobres do país. A primeira fase do projeto, cuja conclusão estava prevista para 2010, somente chegou ao fim em 2014, e a segunda fase, em 2015, com um atraso de três anos.³⁸ O custo total da obra subiu de R\$ 4,8 bilhões (estimados em 2007) para R\$ 8,2 bilhões em 2012.³⁹

141. Em razão da complexidade dos mecanismos de implementação do PAC e do fato de o programa exigir ações de diferentes níveis de governo, ele está sujeito a problemas de coordenação intergovernamental. Somente 28% do orçamento foi alocado para projetos de alcance nacional (implementados, portanto, em sua totalidade pelo governo federal), ao passo que 61,5% dos recursos deveriam ser executados pelos estados e pelos municípios. Os municípios representam o agente implementador mais importante do PAC-2 – 33.704 projetos ficaram diretamente sob sua responsabilidade, em contraste com 5.171 projetos sob a responsabilidade dos estados e somente 262 implementados diretamente pelo governo federal (o restante ficou sob a responsabilidade de uma gama de agências governamentais independentes e empresas estatais). Embora somente uma pequena minoria das ações do PAC fosse, portanto, de responsabilidade direta do governo federal, 71% de todas as medidas plenamente implementadas ocorreram em nível federal, o que revela uma enorme lacuna de implementação em nível subnacional.

142. Os problemas de implementação do PAC apresentam um contraste com o sucesso atingido pelos governos na implementação de programas como o PBF. Como mencionado anteriormente, algumas das características dos programas nacionais exitosos, dentre os

³⁷ TCU (2012, p. 178-186).

³⁸ Para lidar com os atrasos na implementação dos projetos, o governo introduziu medidas como o Regime Diferenciado de Contratações (RDC) para acelerar os processos de aquisições e contratações em obras prioritárias no âmbito do PAC. Tais medidas podem ter ajudado a acelerar os processos de contratação, mas não ofereceram soluções para os problemas causados pela má qualidade dos projetos.

³⁹ TCU (2013, p. 466-467).

quais o PBF, eram uma robusta preparação técnica anterior à implementação do programa e a relativa ausência de contratos que poderiam, facilmente, ser objeto de barganha política. Tais condições não se verificaram no caso dos investimentos públicos.

143. A capacidade de planejamento e avaliação de investimentos diminuiu significativamente durante as duas décadas seguintes ao retorno da democracia. Mendes (2014), por exemplo, observa que, no passado, os investimentos públicos em transportes eram administrados pelo Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (Geipot), uma empresa pública cuja equipe de engenheiros altamente qualificados era responsável pela definição das principais diretrizes para a rede de transportes. Essa agência e outras semelhantes foram extintas na década de 1990, o que refletiu não somente a reação popular contra as agências centralizadoras da ditadura, mas também a realidade prática de que os níveis de investimentos públicos haviam caído tanto que a contribuição de tais agências seria muito limitada, principalmente ao considerar o nível de descentralização nas decisões sobre investimentos. Além disso, todos os grandes contratos de investimento estão, em potencial, sujeitos a corrupção e trocas de favores, como revelou tão claramente a Operação Lava Jato. Nesse contexto, aumentos no volume de investimentos não se traduzem automaticamente em maior quantidade e qualidade de serviços de infraestrutura. Melhorias na elaboração de projetos – incluindo mecanismos regulatórios e financeiros mais robustos para as Parcerias Público-Privadas (PPP) (Capítulo 4) – serão necessárias para garantir que fundos públicos adicionais sejam gastos de maneira eficaz.

144. Muitos mecanismos existentes poderiam fortalecer o arcabouço institucional para a gestão do orçamento e dos investimentos públicos. Em particular, os processos formais de planejamento do PPA, a LDO⁴⁰ e a Lei de Responsabilidade Fiscal constituem elementos que poderiam funcionar como um arcabouço orçamentário de médio prazo.⁴¹ Na maioria das vezes, tais mecanismos foram bem-sucedidos ao garantir o cumprimento de metas fiscais compatíveis com a estabilidade macroeconômica, embora isso tenha sido atingido em detrimento de investimentos e da qualidade das despesas. As questões que precisam ser resolvidas para melhorar a implementação não são simples, pois envolvem mecanismos de coordenação e comprometimento em todas as esferas de governo, além de uma revisão dos graus e das naturezas das despesas vinculadas, bem como dos instrumentos para formulação e implementação do orçamento e, especialmente, dos processos de triagem e elaboração de propostas de investimento.

⁴⁰ O PPA é o Plano Plurianual, um plano quadrienal elaborado no primeiro ano de cada governo em níveis federal, estadual e municipal. A LDO é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece os principais parâmetros fiscais para os três anos seguintes.

⁴¹ Ver, por exemplo, o estudo de caso do Brasil em Banco Mundial (2012) e a análise PEFA (Banco Mundial, 2009), assim como em Brumby, Mendes e Velloso (2012).

Considerações finais

145. Apesar das restrições impostas pela Constituição e da fragmentação das instituições políticas brasileiras, verificaram-se avanços na qualidade da governança do setor público ao longo das duas últimas décadas. Os avanços foram graduais e dependeram muito mais de pequenas mudanças e do estabelecimento de precedentes (Praça e Taylor, 2014; Power e Taylor, 2011). Ao longo do tempo, todavia, os resultados foram significativos, e o Estado de direito saiu fortalecido. Instituições independentes têm monitorado a atuação do Executivo e até mesmo do Legislativo. A impunidade está menos difundida, e há menos tolerância da população em relação à corrupção e à má qualidade dos serviços públicos. Ao mesmo tempo, sucessivos governos brasileiros conseguiram introduzir reformas políticas importantes por meio de preparativos cuidadosos; de justificativas transparentes; e do uso ativo de metas de desempenho e mecanismos de monitoramento e avaliação. Tais mudanças constroem os alicerces para levar o discurso político a uma direção mais programática e, assim, criar uma plataforma política para as necessárias reformas estruturais que sustentarão o progresso social e econômico.

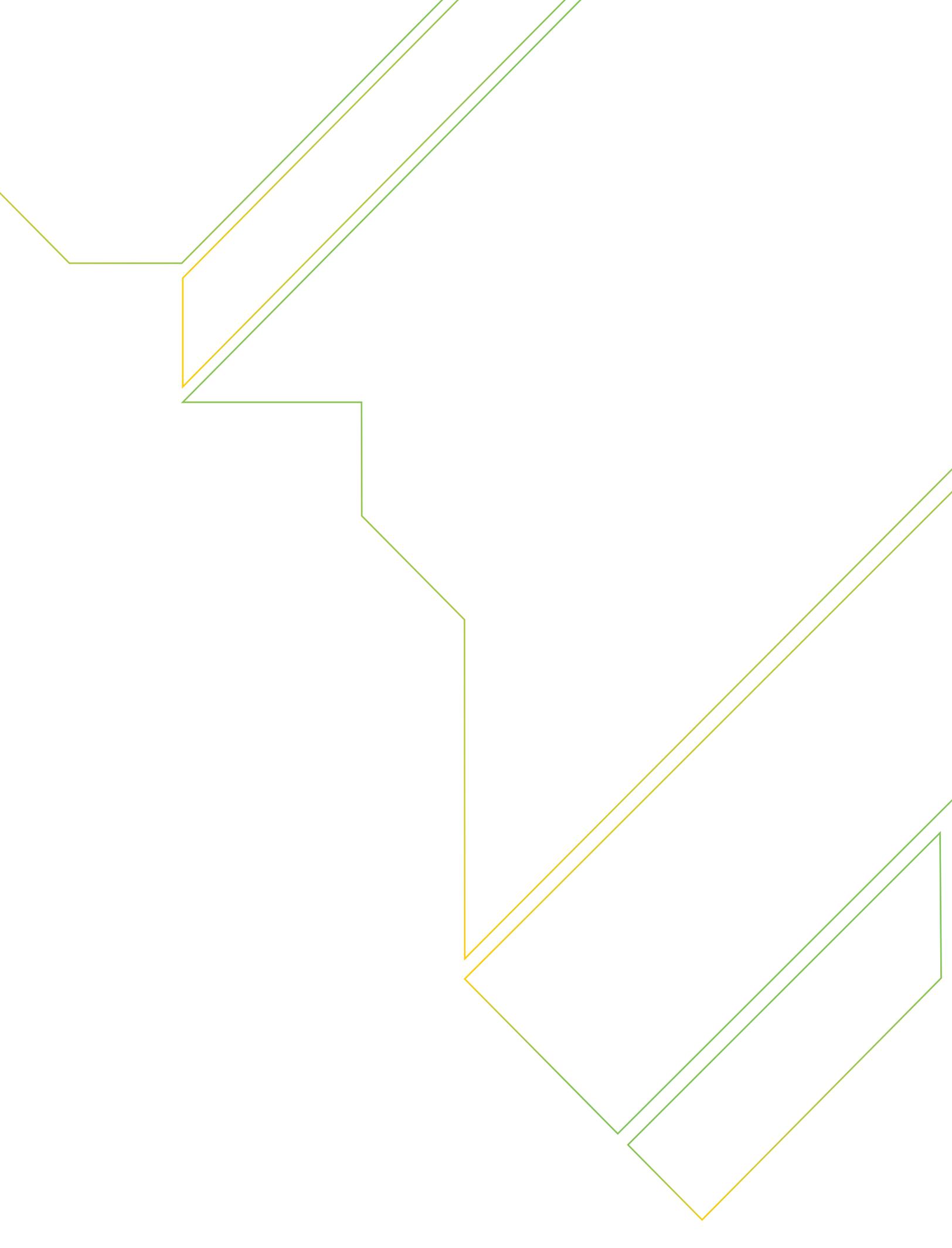
146. O dilema institucional central está relacionado à melhoria na alocação de recursos públicos de maneira justa e consistente. A Constituição de 1988 acertou ao se concentrar nos direitos sociais daqueles que haviam sido excluídos anteriormente. Todavia, ela também consagrou privilégios de muitos outros grupos, como, por exemplo, os servidores públicos ou os estudantes de ensino superior, o que pode beneficiar camadas significativas da população menos pobre. Há, portanto, oportunidades para a realocação de despesas públicas a fim de melhorar os resultados sociais sem aumentar ainda mais o enorme peso do setor público na economia.

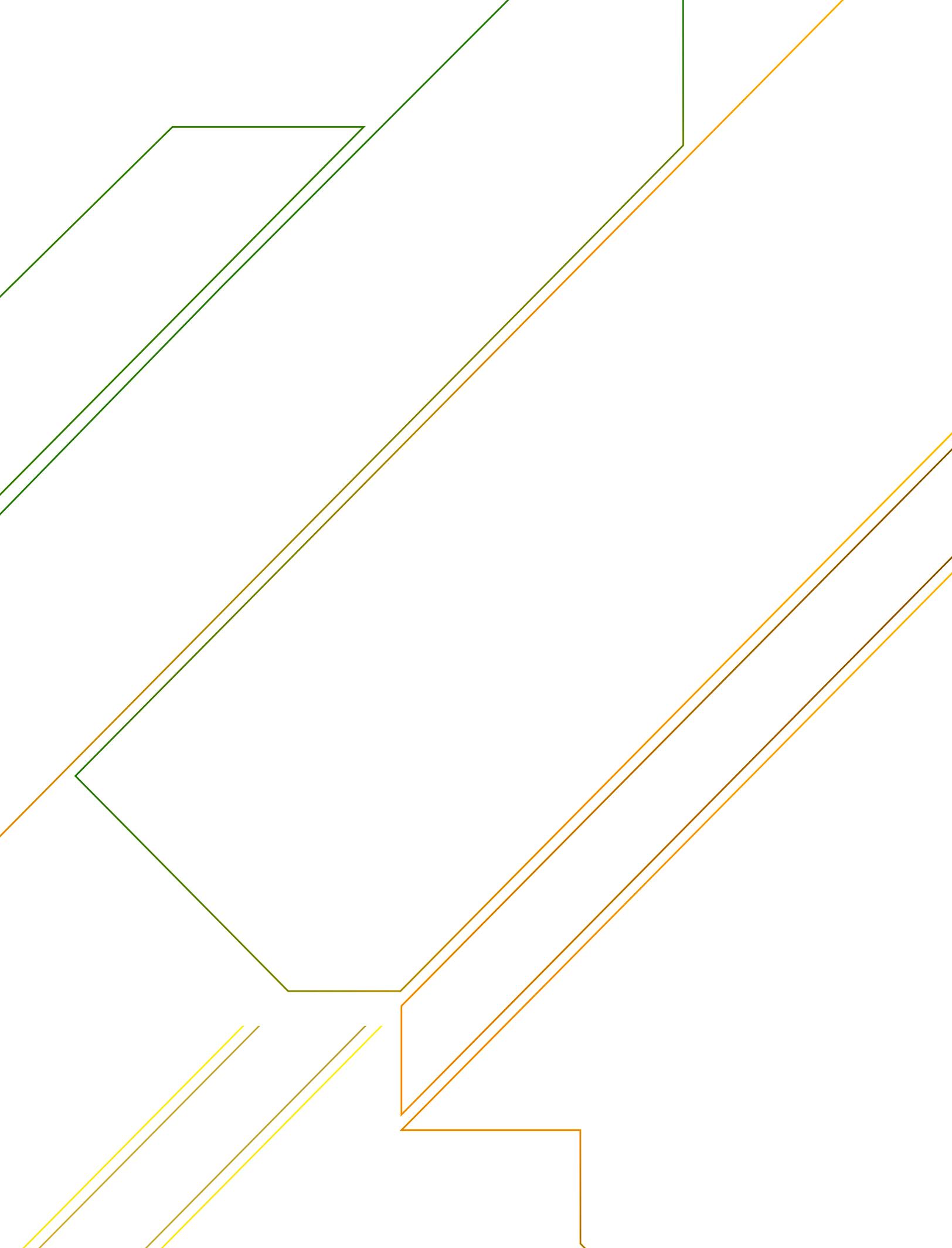
147. A experiência com a implementação exitosa de políticas públicas na área de assistência social, gestão ambiental e estabilização da inflação sugere que as questões complexas relacionadas à alocação de recursos não são insolúveis. À medida que se fortalecem a responsabilização e o Estado de direito, torna-se mais viável analisar os processos de elaboração e implementação do orçamento e limitar a influência de interesses individuais na alocação de recursos. Assim como, apesar de um ambiente político extremamente difícil, a estabilização da inflação e a Lei de Responsabilidade Fiscal foram introduzidas e criaram precedentes que, desde então, limitam a ação dos políticos, talvez seja possível estabelecer processos para garantir eficiência e qualidade em outras áreas de despesas públicas. Isso tornar-se-á cada vez mais necessário à medida que o espaço fiscal encolher como resultado da piora do panorama macroeconômico. Este relatório passará, agora, a analisar tal panorama.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os barões da Federação. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 33, p. 165-83, 1994. DOI: 10.1590/S0102-64451994000200012.
- _____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. Edição Especial Comemorativa, 1967-2007, Rio de Janeiro, p. 67-86, 2007.
- ALENCAR, Carlos Higino Ribeiro de; GICO JR., Ivo T. When crime pays: measuring judicial performance against corruption in Brazil. **Law and Business Review of the Americas**, n. 17, p. 415, 2011.
- ALSTON, Lee J. et al. **Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil**. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (IDB), 2006.
- _____. Presidential power, Fiscal Responsibility Laws, and the allocation of spending: the case of Brazil. **Who Decides the Budget?: a political economy analysis of the budget process in Latin America**. Editado por Mark Hallerberg, Carlos G. Scartascini e Ernesto Stein. Harvard University Press, 2009.
- ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. Pork for policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. **Journal of Law Economics and Organization**, 22 (1), p. 87-114, 2006.
- ARAÚJO, Jorge Thompson; BARROSO, Rafael. **Impact and implications of recent and potential changes to Brazil's subnational fiscal framework**. World Bank, 2014.
- BERSCH, Katherine; PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. State capacity and bureaucratic autonomy within National States: mapping the archipelago of excellence in Brazil. In: Latin American Studies Association Conference, May 29 2013. Washington D.C., 2013.
- BRUMBY, Jim; MENDES, Marcos; VELLOSO, Tarsila. **Public investment management in Brazil**. 2012. Não publicado.
- DAMÉ, Luiza. Governo vai liberar emendas parlamentares para garantir aumento de tributação a empresas. **O Globo**, 23 jun. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/governo-vai-liberar-emendas-parlamentares-para-garantir-aumento-de-tributacao-empresas-16521498>>.
- HAGOPIAN, Frances. **Traditional politics and regime change in Brazil**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996.
- LAAKSO, Markku; TAAGEPERA, Rein. Número Efetivo de Partidos: a measure with application to West Europe. **Comparative Political Studies**, 12 (1), p. 3-27, 1979.
- LEITÃO, Miriam. O fim do “grande demais para ser preso”. **O Globo**, 19 jun. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/miriam/posts/2015/06/19/o-fim-do-grande-demais-para-ser-preso-568400.asp>>.
- LIMONGI, Fernando. Are We back to Square One? **SCD Background Paper**. Brasília, 2015.
- MAINWARING, Scott. **Revitalizing coalition presidentialism in Brazil**. Apresentado no seminário sobre Economia Política para o SCD, Brasília, 2015.
- MAJEED, Rushda. Strengthening Public Administration: Brazil, 1995-1998. **Innovations for Successful Societies**. 2012. Available in: <https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note_ID150.pdf>.
- MELO, Marcus André; PEREIRA, Carlos. **Making Brazil Work: checking the president in a multiparty system**. Palgrave Macmillan, 2013.
- MENDES, Marcos. **Por que o Brasil cresce pouco?** São Paulo: Elsevier, 2014.

- MONTERO, Alfred P. **Brazilian politics: reforming a Democratic State in a Changing World**. Wiley, 2006.
- PADILHA, Eliseu. Dilma vai distribuir 200 cargos nos estados em agosto, diz Eliseu Padilha. **Poder e Política**, UOL, 2015. Disponível em: <<http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2015/07/30/entrevista-com-eliseu-padilha/>>.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing strategic behavior of the president and legislators in Brazil's budgetary process. **Comparative Political Studies**, 37 (7), p. 781-815, 2004. DOI:10.1177/0010414004266866.
- POWER, Timothy; TAYLOR, Matthew. Accountability institutions and political corruption in Brazil. **Corruption and Democracy in Brazil**. Editado por Timothy Power e Matthew Taylor. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.
- PRAÇA, Sérgio; TAYLOR, Matthew M. Inching toward accountability: the evolution of Brazil's anticorruption institutions, 1985-2010. **Latin American Politics and Society**, 56 (2), p. 27-48, 2014.
- SAMUELS, David. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. Cambridge University Press, 2003.
- _____. Presidentialism and accountability for the economy in comparative perspective. **American Political Science Review**, 98 (03), p. 425-436, 2004.
- SAMUELS, David; ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalism and democratic transitions: the "new" politics of the governors in Brazil. **Publius: The Journal of Federalism**, 30 (2), p. 43-62, 2000.
- SAMUELS, David J. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: campaign finance and the sources of the personal vote in Brazil. **The Journal of Politics**, 64 (3), p. 845-863, 2002.
- SOUZA, Celina. **Capacidade burocrática no Brasil: quando a política faz a diferença**. Ipea, 2015 (Texto para discussão 2035).
- TOLLINI, Helio. Reforming the budget formulation process in the Brazilian Congress. **OECD Journal on Budgeting**, 9, 2009.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – exercício de 2011**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2012.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República – exercício de 2012**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2013.
- VIÑUELA, Lorena; ZORATTO, Laura. **Do Performance Agreements Help Improve Service Delivery? The Experience of Brazilian States**. World Bank Policy Research Working Paper, 7375, 2015. Available in: <<https://www.openknowledge.worldbank.com/handle/10986/22459>>.
- WEHNER, Joachim. Cabinet structure and fiscal policy outcomes. **European Journal of Political Research**, 49 (5), p. 631-653, 2010.
- WETZEL, Deborah L. Metropolitan governance and finance in São Paulo. **Financing metropolitan governments in developing countries**. Editado por Roy Bahl, Johannes F. Linn e Deborah L. Wetzel. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- WORLD BANK. **Brasil: federal public financial management performance based on the PEFA Methodology**. World Bank, 2009.
- _____. **Beyond the annual budget: global experience with medium term expenditure frameworks**. Washington, D.C: World Bank Publications, 2012.

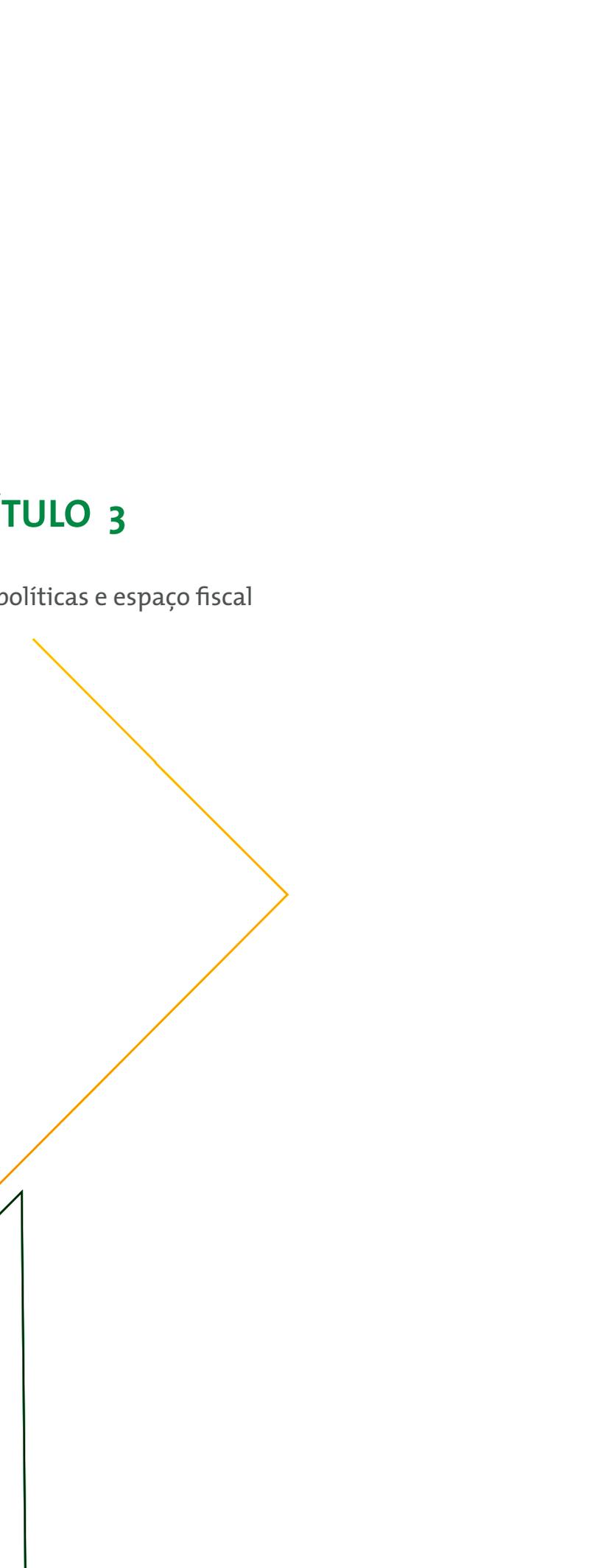






CAPÍTULO 3

Macropolíticas e espaço fiscal



Introdução

148. A história e a geografia singulares do Brasil ajudam, de maneira importante, a explicar os atuais dilemas macroeconômicos e de desenvolvimento do país. Conforme mencionado no Capítulo 1, as dimensões continentais, a abundância de recursos naturais e o isolamento geográfico do Brasil tenderam a favorecer modelos de desenvolvimento mais fechados, nos quais o crescimento era impulsionado por investimentos estatais e pelo consumo doméstico. A junção de uma estrutura federal descentralizada e uma história de extrema desigualdade tendeu a favorecer um Estado grande e pesado. Uma série de conflitos não solucionados relativos a recursos levou o país a sofrer uma hiperinflação na década de 1980 e no início dos anos 1990. A hiperinflação e as consequentes distorções e políticas introduzidas no sistema financeiro deixaram, como legado, um sistema financeiro segmentado e de curto prazo, com um dos mais altos custos de capital do mundo.

149. A vitória sobre a hiperinflação em 1994 lançou os alicerces para o estabelecimento de um arcabouço coerente que viabilizou a considerável estabilidade macroeconômica atingida no final da década de 1990. Tal estabilidade, por sua vez, foi fundamental para que o Brasil progredisse nas áreas de redução da pobreza e inclusão social nos 15 anos seguintes. A introdução do Plano Real em 1994 e a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 permitiram que o país atingisse estabilidade macrofiscal. A estabilidade macroeconômica e o inesperado *boom* de *commodities* global durante os anos 2000 resultaram em uma década de ouro para o Brasil, caracterizada pelo crescimento impulsionado pelo consumo e alimentada por uma rápida expansão da renda do trabalho, do crédito à pessoa física e das transferências governamentais.

150. A desaceleração econômica dos últimos anos expôs as deficiências do crescimento impulsionado pelo consumo. O Brasil reagiu à crise financeira global com a adoção de medidas de estímulo macroeconômico e, em um primeiro momento, emergiu rapidamente da crise, mas à custa de crescentes desequilíbrios econômicos, como o aumento dos déficits fiscais e da inflação, crescentes déficits em conta corrente e uma drástica elevação da oferta de crédito, especialmente pelos bancos estatais. Tais desequilíbrios acabaram por afetar a confiança dos investidores e dos consumidores, e a economia sofreu uma rápida desaceleração. Após crescer cerca de 4% ao ano entre 2003 e 2010, a economia gradualmente perdeu força em 2012-2013, estagnou-se em 2014 e entrou em recessão em 2015. Há um consenso nas previsões de enfraquecimento da economia nos próximos anos.⁴² Paralelamente a isso, a deterioração na

⁴² Paralelamente, a inflação vem se elevando a níveis acima de 10%, apesar da recessão, o que forçou o Banco Central a aumentar as taxas de juros a mais de 14% (em termos nominais), ao passo que um déficit em conta corrente cada vez maior, as sombrias perspectivas de crescimento e as crescentes incertezas políticas contribuíram para que o desempenho do real fosse um dos piores entre as moedas de países emergentes em 2015.

situação fiscal resultou em um aumento da dívida pública bruta de 61,2% do PIB em 2011 para uma projeção de 66,2% do PIB em 2015.

151. Embora as atuais condições macroeconômicas reflitam parcialmente as políticas adotadas em um passado recente, elas resultam, em grande parte, de alguns problemas estruturais bem mais antigos. Este capítulo demonstra como as pressões fiscais são a raiz de muitos dos desafios econômicos do Brasil. Tais pressões fiscais resultam de uma combinação de: (a) afrouxamento da política fiscal no rescaldo da recessão global; (b) questões estruturais mais antigas; e (c) obrigações de despesas vinculadas, que, de um ponto de vista político, são difíceis de mudar em virtude do contexto institucional descrito no capítulo anterior. É importante notar (conforme descreve, em mais detalhes, o Capítulo 5) que, embora a verba direcionada a políticas sociais inclusivas tenha aumentado, a maior parte dos aumentos de despesas ao longo da última década esteve relacionada a áreas que não beneficiam os mais pobres, como, por exemplo, as generosas disposições de seguridade social. É necessário tratar desses desafios para manter a estabilidade macroeconômica e levar adiante os avanços sociais atingidos na década passada.

152. Este capítulo será organizado da seguinte maneira. A Seção 3.1 apresenta uma descrição geral das condições que pavimentaram a estrada do excepcional crescimento do Brasil no período de 2003 a 2010. A chamada década de ouro é o foco de uma análise mais profunda na Seção 3.2, que também aponta algumas falhas estruturais subjacentes que foram, em grande parte, mascaradas pelos inesperados ganhos internacionais. A Seção 3.3 analisa como as recentes escolhas políticas podem ter exacerbado os desafios estruturais existentes, e a Seção 3.4 apresenta os dilemas relativos a políticas públicas que o Brasil precisa enfrentar. O capítulo termina com comentários finais.

3.1 Preparação do terreno: as origens do “Tripé”

153. Após décadas de combate a uma inflação extremamente alta e muitas tentativas malsucedidas para controlá-la, o Brasil introduziu o Plano Real em 1994. As principais contribuições do Plano Real foram a eliminação de mecanismos de indexação e um ajuste fiscal inicial.⁴³ Como acontece na maior parte dos processos de estabilização, a taxa de câmbio real valorizou-se imediatamente, e os salários reais subiram. A estabilização foi acompanhada por taxas de juros reais (*ex post*) de 30% a 40%, e foi realizado um ajuste fiscal (especialmente

⁴³ Como parte dos preparativos para o Plano Real, uma emenda constitucional foi aprovada em março de 1994 para liberar 20% das receitas vinculadas com o objetivo de realizar alguns ajustes fiscais.

no sentido de uma maior redução dos investimentos públicos). A estabilização trouxe uma melhoria da distribuição de renda, conforme refletiu uma modesta queda no Coeficiente de Gini (de 60,1% em 1993 para 59% em 1999). Como mencionado no capítulo anterior, a estabilidade permanente exigiria controle fiscal, o que, consideradas as obrigações de despesas correntes vinculadas, somente poderia ser atingido por meio de uma redução de investimentos e/ou de um aumento da carga tributária.

154. O arcabouço macroeconômico do Plano Real foi ampliado em seguida a choques externos e à crise da dívida subnacional no final da década de 1990. Durante o período inicial da estabilidade que seguiu a introdução do Plano Real em 1994, a taxa de câmbio serviu como âncora nominal. Todavia, o aumento dos déficits fiscal e em conta corrente, a crise da dívida em nível subnacional⁴⁴ e as turbulências financeiras dos mercados emergentes na década de 1990 minaram tal estratégia. O governo viu-se, então, forçado a introduzir mudanças significativas no arcabouço macroeconômico por meio da adoção de um regime de metas de inflação, taxas de câmbio flutuantes e um compromisso de solidez fiscal consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada no ano 2000. A combinação desses três fatores passou a ser conhecida como o Tripé Macroeconômico do Brasil. A meta de superávit fiscal do governo geral foi inicialmente estabelecida em 2,7% do PIB em 2000⁴⁵ (posteriormente elevada a uma meta quantitativa de R\$ 30,5 bilhões, ou aproximadamente 3% do PIB),⁴⁶ consistente com uma redução gradual da dívida pública bruta,⁴⁷ que, em 2000, atingiu 65,4% do PIB.

155. O novo arcabouço preparou os alicerces para a estabilidade macroeconômica da década subsequente e permitiu que o Brasil colhesse os frutos de um ambiente externo extremamente favorável. O *boom* nos preços das *commodities* e a abundância de liquidez global impulsionaram o crescimento econômico do Brasil, permitindo que o governo seguisse uma estratégia de canalizar mais recursos públicos aos pobres e B40, ao passo que um aumento nos índices de emprego estimulou maior demanda por crédito e consumo em todos os grupos de renda. O

⁴⁴ As pressões fiscais sobre os governos subnacionais aumentaram ainda mais na ausência da inflação. Anteriormente, a inflação havia permitido que os estados reduzissem seus gastos reais e funcionava como uma fonte de receita por meio de operações financeiras de bancos públicos. Com a eliminação da inflação, muitos desses bancos se revelaram insolventes, pois vinham realizando empréstimos improdutivos. O resultado foi que estados e municípios tiveram de recorrer a um pacote de resgate oferecido pelo governo federal para restaurar a sustentabilidade do débito subnacional. O resgate estava condicionado ao cumprimento, pelos estados e pelos municípios, de medidas de ajuste fiscal de médio prazo e à adoção de reformas estruturais. Tal estratégia resultou em uma melhoria significativa das finanças subnacionais até recentemente, o que é de importância crítica para a sustentabilidade da dívida, pois o governo federal era (e continua sendo) o principal credor das dívidas subnacionais.

⁴⁵ Conforme o artigo 18 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2000 (http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L9811.htm).

⁴⁶ Um memorando técnico firmado com o FMI em novembro de 2000 (<http://www.imf.org/external/np/loi/2000/bra/02/index.htm>) indicava uma meta de 3,4% para o setor público (R\$ 36,7 bilhões).

⁴⁷ O termo “Dívida Bruta do Governo Geral” refere-se ao conceito do FMI, que difere do que é adotado nos dados oficiais do Banco Central do Brasil (<http://www.bcb.gov.br/?NPDEBTN>).

impacto dessa alta demanda doméstica na inflação foi contido, pois os consideráveis fluxos de capital e os ganhos inesperados derivados do *boom* de *commodities* levaram a uma significativa valorização nominal da moeda e a um grande aumento das reservas cambiais do Banco Central. A estabilização, no entanto, não resolveu os problemas estruturais ligados ao custo do capital, aos baixos níveis de poupança e investimentos e a um ambiente de negócios relativamente pouco competitivo (que resulta em um crescimento lento da produtividade).

3.2 A colheita dos frutos – a década de Ouro

3.2.1 Os Alicerces – Altos Preços de Commodities e Macrogestão Sensata

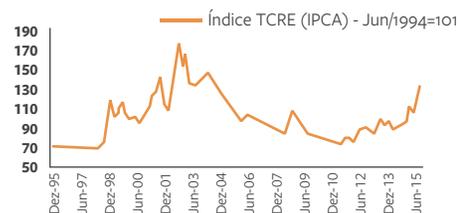
156. A década de ouro do Brasil sustentou-se graças a um longo *boom* nos preços de *commodities*. Em parte, devido a uma maior demanda por *commodities* em outros mercados emergentes (como, por exemplo, a China), os preços internacionais de *commodities* cresceram a taxas nunca vistas durante a primeira década do milênio (Figura 3.1). Como o Brasil é um grande produtor de *commodities*, o valor de suas exportações subiu rapidamente na década passada. Entre 2000 e 2011, os valores de importação e exportação de bens mais que quadruplicaram, o que representa uma taxa de crescimento anual de 15% em termos de dólares americanos nominais. Como resultado das crescentes receitas provenientes das exportações e do fortalecimento dos termos de comércio, a taxa de câmbio real valorizou-se significativamente (Figura 3.2), uma tendência posteriormente reforçada pelo extraordinário estímulo monetário das economias avançadas e os consequentes diferenciais de taxas de juros que favoreceram fluxos de capital para mercados emergentes.

Figura 3.1. Preços de Commodities



Fonte: Grupo de Perspectivas do Banco Mundial

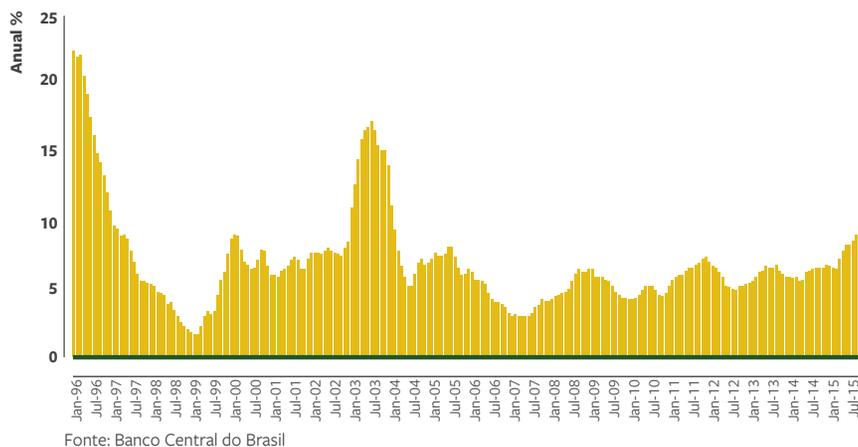
Figura 3.2. Taxa de Câmbio Real, 1994-2015, 1994 = 100



Fonte: Banco Central do Brasil

157. No ambiente doméstico, os anos 2000 foram marcados por uma inflação relativamente baixa após décadas de instabilidade macroeconômica. A política monetária permaneceu neutra durante toda a década e manteve seu foco no controle da inflação, mas permitiu, ao mesmo tempo, uma expansão controlada do crédito na economia. As décadas de hiperinflação foram, finalmente, domadas com a implementação do Plano Real em 1994 e a introdução de um regime de metas de inflação em 1999. A inflação continuou a cair regularmente no início da década e foi mantida sob controle por meio da valorização do câmbio. Embora a meta de inflação de 4,5% não tenha sido rigorosamente mantida, os aumentos nos preços permaneceram na faixa de 5% a 6% sem nenhum impacto perceptível nas expectativas de inflação de mais longo prazo (Tabela 3.1 e Figura 3.3).

Figura 3.3. Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IpcA) – Variação em 12 Meses



158. A combinação de estabilidade macroeconômica e ganhos externos resultou em uma “década de ouro” de crescimento com empregos no Brasil. Embora a taxa de crescimento do PIB durante o mesmo período não tenha sido extraordinária se comparada a seus países pares, ela foi acompanhada por um desempenho muito forte no que diz respeito à criação de empregos formais. A taxa de crescimento do Brasil entre 2003 e 2010 permaneceu inferior àquela de outros países do Brics e não muito diferente das taxas apresentadas pelo México e pela Colômbia (Figura 3.4). Ao comparar o desempenho do mercado de trabalho brasileiro com o de seus pares, todavia, a experiência do Brasil é notável (Figura 3.5). No entanto, como será visto no Capítulo 4, a maior parte dos empregos foi criada em setores de serviços de baixa

produtividade. A taxa de desemprego caiu de dois dígitos (cerca de 11%) no início da década para cerca de 5% em 2010, apesar da crise financeira global e da recessão em 2009. Conforme mencionado no Capítulo 1, a classe média expandiu-se à medida que as rendas subiam e os mercados de trabalho ofereciam melhores oportunidades para realizar a transição do emprego informal ao formal.

Figura 3.4. Crescimento Real do PIB (2003-2014, Percentual)

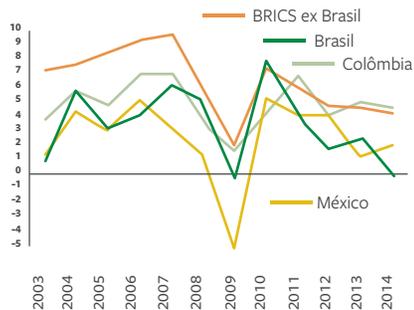
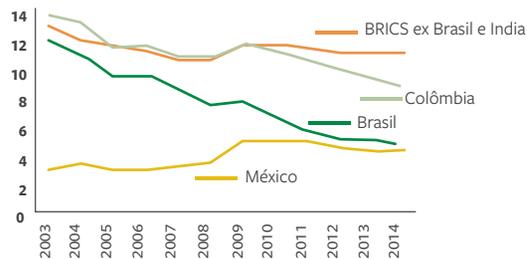


Figura 3.5. Taxa de Desemprego (2003-2014, Percentual)



Fonte: Ministério da Fazenda, Banco Central, FMI, IDM e cálculos do Banco Mundial

3.2.2 As consequências – receitas fiscais extraordinárias, expansão do crédito e crescimento baseado no consumo

159. A configuração macroeconômica de fortes receitas externas, valorização do câmbio e rápido crescimento dos índices de emprego apoiou um crescimento baseado no consumo. Três canais foram especialmente importantes para traduzir esses fatores em um crescimento baseado no consumo. Em primeiro lugar, o *boom* de *commodities* gerou receitas fiscais extraordinárias, que, por sua vez, forneceram ao governo os recursos necessários para promover sua agenda de inclusão dos menos favorecidos sem reduzir os benefícios oferecidos ao resto da sociedade. O aumento da renda dos B40 elevou a tendência de consumo. Em segundo lugar, as entradas de capital, o afrouxamento da política monetária e a expansão direcionada de crédito pelos bancos estatais levaram a um declínio das taxas de juros reais e a um aumento, embora modesto, dos investimentos domésticos. Uma supervisão prudente garantiu, por sua vez, a solidez dos amortecedores de liquidez e do capital. Em terceiro lugar, as restrições relativas a financiamentos externos foram reduzidas, o que aumentou a demanda por investimentos sem que houvesse poupança doméstica correspondente. Isso contribuiu para uma elevação considerável do endividamento em moeda estrangeira pelo setor privado. Cada canal será analisado brevemente a seguir.

160. A expansão econômica levou a um aumento das receitas, o que gerou ganhos fiscais extraordinários. O aumento do emprego formal, o consumo crescente e os altos lucros dos exportadores de *commodities* impulsionaram as contribuições de seguridade social, a arrecadação de impostos de pessoas jurídicas e as receitas fiscais indiretas (que representam a parcela mais significativa dos impostos no Brasil). Entre 2000 e 2008, as receitas cresceram em 4,8 pontos percentuais do PIB (Figura 3.6). Isso permitiu um aumento real médio anual de 7,2% em despesas primárias entre 2003 e 2010 sem que isso compromettesse a meta de superávit primário.⁴⁸ Os superávits fiscais primários entre 2% e 3% do PIB durante a maior parte da década levaram a um declínio da razão entre dívida bruta e PIB de cerca de 70% do PIB no início da década para pouco mais de 63% do PIB em 2010. O Brasil foi recompensado por esse desempenho fiscal ao atingir o grau de investimento em sua dívida soberana em maio de 2008 (Tabela 3.1 e Figura 3.7).⁴⁹

⁴⁸ Paralelamente a isso, a conta de dívidas com juros caiu de cerca de 4,5% na primeira metade da década para 3,7% em 2010, o que proporcionou um maior espaço fiscal

⁴⁹ Tal cálculo utiliza a metodologia do Banco Central. Os níveis de dívida conforme a metodologia do FMI são um pouco mais altos, embora a trajetória seja, em linhas gerais, a mesma. Esse patamar de dívida pública é considerado administrável, principalmente ao se considerar que a dívida é, em grande parte (aproximadamente 95%), em moeda local e que a dívida pública líquida (isto é, excluindo os créditos do governo, em particular as reservas internacionais) se encontra abaixo de 40% do PIB (Tabela 3.1 e Figura 3.6).

TABELA 3.1. PRINCIPAIS INDICADORES MACROECONÔMICOS

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(variação percentual anual real)															
Contas Nacionais															
Produto Interno Bruto, preços constantes	4.4	1.4	3.1	1.1	5.8	3.2	4.0	6.1	5.1	(0.1)	7.5	3.9	1.9	3.0	0.1
(em percentual do PIB)															
Total investimentos (1)	18.3	18.4	17.9	16.6	17.3	17.1	17.2	18.0	19.4	19.1	20.5	20.6	20.7	20.9	20.2
Poupança nacional bruta (2)	15.1	14.6	15.9	17.6	19.7	18.8	19.1	19.9	19.9	17.3	19.6	19.7	19.0	18.1	16.7
Setor Externo (3)															
(em bilhões de US\$ correntes)															
Saldo em Conta Corrente (em percentual do PIB)	(3.8)	(4.2)	(1.5)	0.8	1.8	1.6	1.3	0.1	(1.7)	(1.5)	(2.2)	(2.1)	(2.4)	(3.6)	(4.4)
Conta Corrente	(24.2)	(23.2)	(7.6)	4.2	11.7	14.0	13.6	1.6	(28.2)	(24.3)	(47.3)	(52.5)	(54.2)	(81.2)	(103.6)
Balança Comercial de Mercadorias	(0.7)	2.7	13.1	24.8	33.6	44.7	46.5	40.0	24.8	25.3	20.1	29.8	19.4	2.3	(6.1)
Exportações (fob)	55.1	58.2	60.4	73.1	96.5	118.3	137.8	160.6	197.9	153.0	201.9	256.0	242.6	242.0	224.6
Importações (fob)	(55.8)	(55.6)	(47.2)	(48.3)	(62.8)	(73.6)	(91.4)	(120.6)	(173.1)	(127.7)	(181.8)	(226.2)	(223.2)	(239.7)	(230.6)
Serviços Não Fatores, líquido	(7.2)	(7.8)	(5.0)	(4.9)	(4.7)	(8.3)	(9.6)	(13.2)	(16.7)	(19.2)	(30.8)	(37.9)	(41.0)	(47.1)	(48.1)
Renda e transferências correntes, líquido	(16.4)	(18.1)	(15.8)	(15.7)	(17.3)	(22.4)	(23.2)	(25.3)	(36.3)	(30.3)	(36.6)	(44.3)	(32.6)	(36.4)	(49.4)
Investimentos diretos, líquido	30.5	24.7	14.1	9.9	8.3	12.5	(9.4)	27.5	24.6	36.0	36.9	67.7	68.1	67.5	70.9
Investimentos em Carteira, líquido (4)	1.1	1.4	1.6	2.7	2.0	5.6	6.8	24.8	(7.3)	39.7	43.9	16.0	3.3	10.2	9.6
Reservas Internacionais Brutas	33.0	35.9	37.8	49.3	52.9	53.8	85.8	180.3	193.8	238.5	288.6	352.0	373.1	358.8	363.6
Índice TCRE (IPCA) - junho de 1994 = 101	97.0	120.1	132.7	137.4	135.0	110.3	98.5	91.4	88.9	88.4	77.1	75.0	84.1	89.9	91.2

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
(em percentual do PIB)															
Governo Geral															
Receitas	31.1	33.0	34.4	35.8	35.3	36.2	35.6	34.9	35.9	34.0	36.1	35.1	35.4	35.6	34.0
Despesas	34.4	36.2	38.9	40.9	38.2	39.8	39.2	37.7	37.4	37.2	38.8	37.6	38.0	38.6	40.2
Despesas Primárias	N.A.	N.A.	31.9	32.7	31.5	32.6	32.5	31.8	32.2	32.1	33.8	32.3	33.5	33.8	34.6
Pagamentos de Juros, líquido	N.A.	N.A.	7.0	8.2	6.7	7.2	6.7	5.9	5.2	5.1	5.0	5.3	4.5	4.8	5.6
Investimentos	2.3	2.5	2.3	1.7	1.9	2.1	2.4	2.7	3.0	3.2	3.5	2.8	3.2	3.1	2.8
Resultado Primário	N.A.	N.A.	2.9	3.1	3.6	3.5	2.9	3.3	3.3	1.9	2.6	2.9	2.3	1.8	(0.5)
Dívida bruta do governo geral (Panorama Econômico Mundial do FMI - IMF WEO)	65.4	70.0	78.7	73.7	70.0	68.5	65.8	63.8	61.9	65.0	63.0	61.2	63.5	62.2	65.2
Dívida bruta do governo geral (BCB) (5)		67.3	76.0	71.4	68.0	66.9	55.5	56.8	56.0	59.3	51.8	51.3	54.8	53.3	58.9
(variação percentual anual real)															
Preços															
Deflator do PIB	5.5	8.1	9.9	14.0	7.8	7.5	6.7	6.4	8.9	7.4	8.6	8.3	5.9	6.5	6.9
Inflação, preços ao consumidor ao final do período	6.0	7.7	12.5	9.3	7.6	5.7	3.1	4.5	5.9	4.3	5.9	6.5	5.8	5.9	6.4
SELIC, média	17.6	17.5	19.1	23.3	16.2	19.1	15.3	12.0	12.4	10.0	9.8	11.7	8.5	8.2	10.9
Taxa Real de Juros (ex-post)	11.0	9.1	5.8	12.8	8.0	12.7	11.8	7.2	6.1	5.5	3.7	4.9	2.6	2.2	4.2
Por Memória:															
PIB Nominal (em bilhões de R\$)	1,202	1,316	1,491	1,720	1,959	2,172	2,410	2,718	3,108	3,328	3,887	4,375	4,713	5,158	5,521
Dívida externa total (% do PIB)	36.6	37.9	41.8	38.8	30.3	19.2	15.9	14.1	12.0	12.2	12.0	12.0	13.9	13.8	16.0

Fonte: Banco Central do Brasil, IBGE, Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria da Receita Federal, FMI, Consolidação e estimativas da equipe do Banco Mundial.

(1) Formação Bruta de Capital Fixo

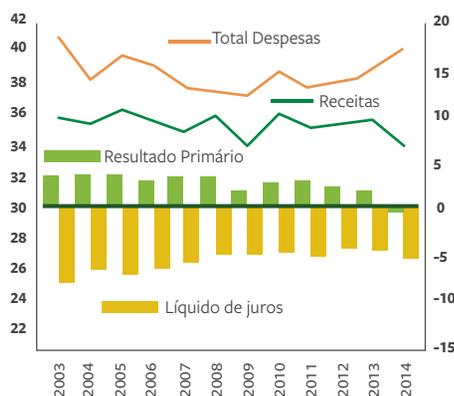
(2) A poupança bruta é estimada a partir da soma dos investimentos, da variação das ações e do déficit em conta corrente.

(3) Desde abril de 2015, o Banco Central publica os dados do setor externo com base na sexta edição do Manual de Balança de Pagamentos. Os dados relativos a 2014 já seguem a nova metodologia.

(4) Os investimentos em carteira não incluem títulos de dívida.

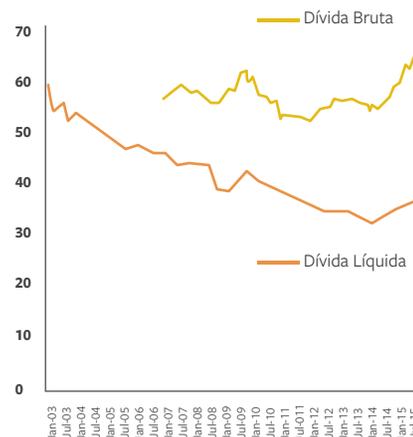
(5) O Banco Central começou a publicar dados sobre DBCG com uma nova metodologia em 2007. Os dados de dezembro de 2006 já seguem a nova metodologia.

Figura 3.6. Despesas, Receitas, Resultado Primário e Pagamentos de Juros do Governo Geral (% PIB)



Fonte: Ministério da Fazenda, Banco Central e cálculos do Banco Mundial

Figura 3.7. Dívida Pública Bruta e Líquida (Janeiro de 2003-Junho de 2015, % do PIB)



Fonte: Ministério da Fazenda, Banco Central e cálculos do Banco Mundial

161. O governo utilizou o considerável espaço fiscal obtido na década de ouro para expandir seus programas sociais. As despesas com educação, saúde e previdência aumentaram entre 1,1% e 1,4% do PIB entre 2002 e 2014 (Tabela 3.2, Figura 3.8 e Figura 3.9).⁵⁰ As transferências sociais, tais como o PBF e a introdução de pensões rurais semicontributivas, também se expandiram rapidamente, embora em termos absolutos esse crescimento represente somente uma pequena fração dos programas sociais. A melhoria do acesso à saúde e à educação e as crescentes transferências sociais contribuíram para reduzir a pobreza e diminuir a desigualdade no Brasil ao longo da década. Todavia, a maior parte desses gastos resultou do impacto do aumento do salário mínimo nos compromissos de seguridade social. As despesas com a previdência aumentaram de 9,8% do PIB em 2002 para 11,2% do PIB em 2014, refletindo benefícios de aposentadoria excepcionalmente generosos, principalmente para os servidores públicos.⁵¹ Em contraste, os investimentos públicos cresceram somente de 2,3% do PIB em 2000 para 3,5% do PIB em 2010, e depois caíram para 2,8% do PIB em 2014.

⁵⁰ Não há dados disponíveis sobre seguridade social relativos a 2000-2001.

⁵¹ Algumas características do modelo do sistema previdenciário levam a custos muito altos, tais como a possibilidade de aposentadoria antecipada com benefícios plenos, enormes gastos com benefícios de sobrevivência, taxas de substituição excessivamente altas e recebimento de múltiplos benefícios pelo mesmo indivíduo (ver análise detalhada no Capítulo 5). Os benefícios previdenciários são particularmente generosos para os que ganham salários mais altos, principalmente no setor público. O sistema previdenciário inclui dois regimes principais: o regime para servidores públicos (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS) e o regime público compulsório para trabalhadores do setor privado (Regime Geral de Previdência Social – RGPS). O RPPS representa 20% de todas as despesas com pensões e 55% do déficit no sistema previdenciário total, embora cubra somente 10% de todos os beneficiários no país. Ao combinar o RPPS e o RGPS, verifica-se que aproximadamente 10,1% de todos os beneficiários representam 34,8% das despesas previdenciárias totais e 57% do déficit da Previdência. A partir de 2012, ao ingressar no RPPS os servidores públicos federais passaram a pagar contribuições previdenciárias, mas os efeitos fiscais de tal medida somente serão sentidos após algumas décadas. Vale ressaltar que, em setembro de 2015, o governo e o Congresso aprovaram modificações no Seguro Desemprego e nos benefícios de sobrevivência, como passos iniciais em direção a uma maior sustentabilidade.

TABELA 3.2. BRASIL – GOVERNO GERAL – INDICADORES FISCAIS SELECIONADOS: 2000-2014 (PERCENTUAL DO PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013e	2014e
Receitas	31.1	33.0	34.4	35.8	35.3	36.2	35.6	34.9	35.9	34.0	36.1	35.1	35.4	35.6	34.0
Impostos	15.4	16.2	16.4	15.9	15.9	16.4	16.4	16.7	17.8	16.7	16.8	17.2	17.1	17.3	17.2
Contribuições	11.7	12.9	13.7	14.0	15.0	15.1	14.2	14.3	13.0	12.7	12.9	13.1	13.2	13.4	12.9
Outros	4.0	3.9	4.3	5.9	4.5	4.7	5.1	3.9	5.1	4.5	6.3	4.8	5.1	4.9	3.9
Despesas	34.4	36.2	38.9	40.9	38.2	39.8	39.2	37.7	37.4	37.2	38.8	37.6	38.0	38.6	40.2
Despesas Correntes	30.7	31.8	34.8	37.6	34.9	36.4	35.4	33.6	32.8	32.6	34.2	33.7	33.4	34.0	35.9
Folha de Pagamentos	12.8	12.8	13.4	13.3	12.8	12.4	12.8	12.7	12.6	13.4	12.9	12.5	12.6	12.3	12.2
<i>das quais pensões de aposentadoria e sobrevivência</i>	4.2	4.2	4.4	4.2	4.1	4.0	4.1	4.0	3.9	4.1	3.9	3.8	3.9	3.6	3.6
Pagamentos de Juros	N.A.	N.A.	7.0	8.2	6.7	7.2	6.7	5.9	5.2	5.1	5.0	5.3	4.5	4.8	5.6
Outros Despesas Correntes*	12.5	13.3	9.1	10.7	9.9	11.0	10.0	9.1	9.3	8.1	10.4	10.2	9.7	10.1	11.1
Pagamentos de Pensões (Setor Privado - RGPS)	5.4	5.7	5.2	5.5	5.6	5.8	6.0	5.8	5.7	6.0	5.8	5.8	6.6	6.8	7.1
Despesas de Capital	3.7	4.4	4.1	3.3	3.3	3.4	3.8	4.1	4.6	4.5	4.6	3.9	4.6	4.6	4.3
Transferências Financeiras	1.4	1.9	1.8	1.6	1.4	1.3	1.4	1.4	1.6	1.3	1.1	1.1	1.4	1.5	1.5
Investimentos	2.3	2.5	2.3	1.7	1.9	2.1	2.4	2.7	3.0	3.2	3.5	2.8	3.2	3.1	2.8
Despesas Primárias	N.A.	N.A.	31.9	32.7	31.5	32.6	32.5	31.8	32.2	32.1	33.8	32.3	33.5	33.8	34.6
Resultado Primário	N.A.	N.A.	2.9	3.1	3.6	3.5	2.9	3.3	3.3	1.9	2.6	2.9	2.3	1.8	-0.5
Equilíbrio Fiscal	-3.3	-3.2	-4.4	-5.2	-2.9	-3.5	-3.6	-2.7	-1.5	-3.2	-2.7	-2.5	-2.6	-3.1	-6.2
Despesas por Funções de Governo															
Administração Pública	0.5	0.6	2.1	2.0	2.1	1.9	2.0	2.2	2.1	2.2	2.0	1.8	1.8	1.9	1.9
Educação	4.7	4.8	3.8	4.7	4.1	4.1	4.2	4.5	4.7	5.1	5.0	5.0	4.9	5.3	5.1

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013e	2014e
<i>das quais Ensino Superior</i>	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Saúde	3,8	4,2	3,7	4,1	4,3	4,3	4,4	4,6	4,6	5,0	4,7	4,5	4,7	4,9	4,8
Segurança Pública	1,2	1,3	1,1	1,3	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,2	1,1	1,1	1,2
Assistência Social	N.A.	N.A.	0,9	0,8	1,0	1,0	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5	1,6	1,5
Urbanas	1,0	0,8	1,3	1,3	1,3	1,1	1,4	1,5	1,7	1,6	1,6	1,4	1,5	1,5	1,4
Pensões	N.A.	N.A.	9,8	9,8	10,0	10,2	10,4	10,2	10,2	10,9	10,4	10,2	10,7	10,7	11,2
Trabalho (incluindo benefícios de desemprego)	0,6	0,6	1,4	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	1,3	1,3
Transportes	1,2	1,2	1,9	0,8	0,9	1,1	1,0	1,2	1,3	1,5	1,5	1,2	1,1	1,2	1,1
Defesa	0,9	0,9	1,2	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7
Outras	20,6	21,9	11,8	14,8	12,1	13,5	11,9	9,4	8,9	6,5	9,4	9,3	8,8	8,4	10,0
Por Memória:															
PIB (bilhões de R\$)	1,202.4	1,316.3	1,491.2	1,720.1	1,958.7	2,171.7	2,409.8	2,718.0	3,107.5	3,328.2	3,886.8	4,374.8	4,713.1	5,157.6	5,521.3
Impostos indiretos (% da carga tributária)	N.A.	N.A.	N.A.	78.1	79.5	78.3	78.2	77.3	76.2	76.6	78.1	77.3	78.2	78.0	
Dívida Bruta (% do PIB) (Panorama Econômico Mundial do FMI (IMF WEO))	65.4	70.0	78.7	73.7	70.0	68.5	65.8	63.8	61.9	65.0	63.0	61.2	63.5	62.2	65.2
Dívida Bruta (% do PIB) (BCB)	67.3	76.0	76.0	71.4	68.0	66.9	55.5	56.8	56.0	59.3	51.8	51.3	54.8	53.3	58.9

S=Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria da Receita Federal, FMI. Consolidação e estimativas da equipe do Banco Mundial. outras despesas correntes são líquidas de transferências intergovernamentais (dos governos federal e estaduais para níveis inferiores)

As despesas com Educação incluem as despesas com a função de governo "Cultura" de 2000 a 2003.

2) As despesas com Saúde incluem as despesas com a função de governo "Saneamento" de 2000 a 2001.

3) As despesas com Segurança Pública incluem algumas despesas com Defesa Nacional de 2000 a 2001.

4) Os impostos indiretos englobam os impostos sobre a folha de pagamentos, bens e serviços, movimentações financeiras e outras.

5) Os dados municipais foram estimados para 2013 e 2014, e os dados estaduais, para 2014.

6) Os dados do resultado primário diferem dos apresentados pelo Banco Central, que são calculados a partir de mudanças nos estoques da dívida.

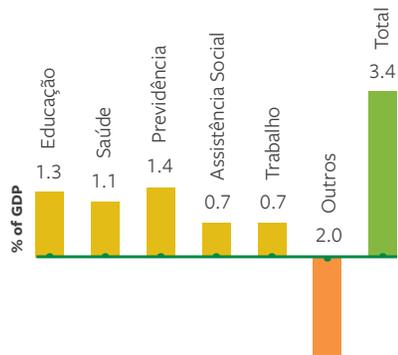
7) Assistência Social inclui (Bolsa Família, merenda escolar e outros programas alimentares e Redes de Segurança Social; ver Capítulo 5 para mais detalhes).

8) Urbanas incluem saneamento e habitação

9) As pensões incluem RGPS (aposentadorias por idade e pensões rurais) e RPPS Federais, estaduais e municipais (ver Capítulo 5 para mais detalhes).

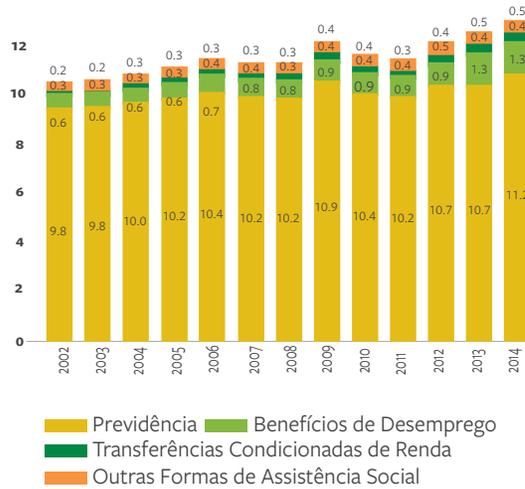
* 1)

Figura 3.8. Principais Áreas de Crescimento das Despesas Públicas, 2002-2014



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria da Receita Federal, FMI, estimativas do Banco Mundial

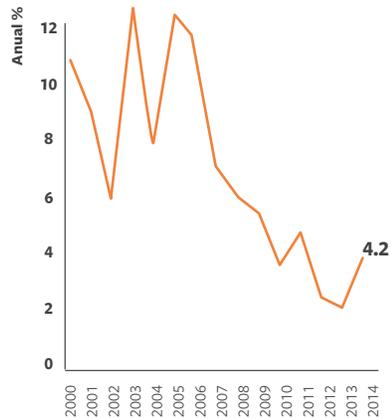
Figura 3.9. Composição das Transferências Sociais, 2002-2013 (Em Percentual do PIB)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Banco Mundial

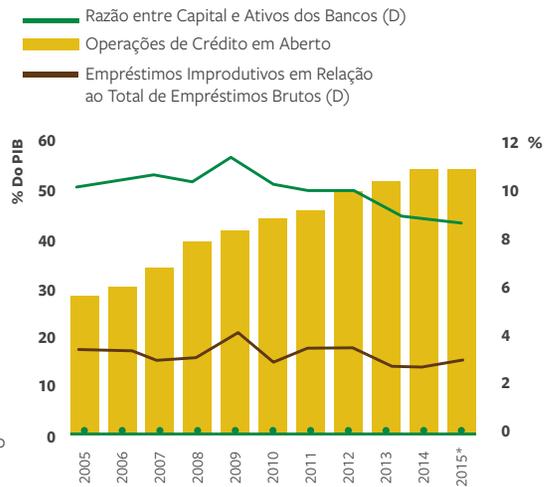
162. Com a inflação firmemente em tendência de queda, a política monetária foi afrouxada, as taxas de juros reais caíram drasticamente e o crédito oferecido por bancos estatais foi expandido. As taxas de juros reais (*ex post*) baixaram de um pico de quase 13% em 2005 para 5,5% em 2009 e 2,2% em 2013 (Tabela 3.1 e Figura 3.10). Esse fator, aliado à rápida expansão do crédito pelos bancos públicos, levou a uma maior intermediação financeira, com um aumento da relação entre crédito e PIB (de 22% em 2002 para 40% em 2008 e cerca de 55% em 2014). A lucratividade dos bancos permaneceu alta, e a razão capital/ativos média do setor bancário manteve-se em 9% (confortavelmente acima da média da OCDE e das normas da Basileia), ao passo que os empréstimos improdutos se mantiveram abaixo de 4% dos empréstimos brutos (Figura 3.11). Todavia, a deterioração da situação econômica e o impacto, no setor corporativo, dos escândalos atuais podem afetar negativamente a qualidade dos ativos no futuro.

Figura 3.10. Taxa Real de Juros (Ex Post)



Fonte: IBGE, Banco Central do Brasil, estimativas do Banco Mundial

Figura 3.11. Expansão do Crédito e Indicadores de Sustentabilidade Financeira



Fonte: Banco Central do Brasil e Banco Mundial

* Referente a maio de 2015.

163. Os domicílios brasileiros beneficiaram-se da expansão do crédito. O crescimento do emprego formal e dos salários reais melhorou o índice de solvência dos domicílios, ao passo que taxas reais de juros mais baixas tornaram os empréstimos mais atraentes. A expansão da seguridade social, especialmente para grupos de baixa renda, também reduziu a necessidade de poupanças preventivas, o que estimulou o endividamento domiciliar. Há indícios de que o rápido crescimento do crédito nos últimos anos, principalmente no setor domiciliar, pode ter gerado certa vulnerabilidade (Quadro 3.1). O endividamento dos consumidores (como percentagem da renda disponível) representava 46% da renda até o final de 2014, o que estava em sintonia com comparadores regionais e internacionais. No entanto, o índice de serviço da dívida dos consumidores, de cerca de 22% da renda disponível, é significativamente maior que em outros países da região, refletindo as altas taxas de juros e os prazos mais curtos para empréstimos.⁵²

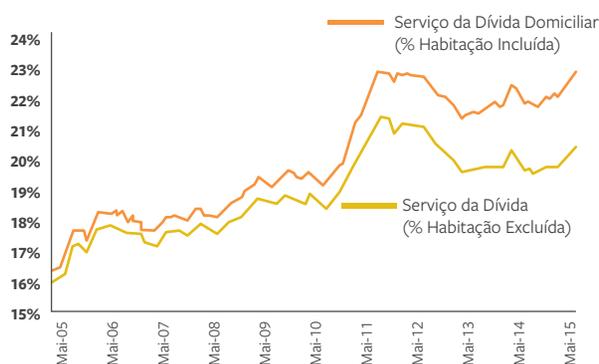
⁵² As taxas de juros aplicadas em empréstimos não subsidiados a consumidores no Brasil são, na média, 50%, variando de 30% em empréstimos para bens duráveis a 175% em saques a descoberto; por sua vez, as taxas para crédito imobiliário – em sua grande maioria subsidiadas – variam de 4% a 12%. As hipotecas representam uma pequena parcela da carteira de consumidores (cerca de 20%), comparadas a mais de 60% em países pares regionais.

QUADRO 3.1. ALTAS TAXAS DE JUROS E DÍVIDA DOMICILIAR NO BRASIL

As altas taxas de juros afetam diretamente a pobreza e a vulnerabilidade dos domicílios. Os índices de serviço da dívida domiciliar no Brasil são muito altos. As altas taxas em empréstimos têm reflexo nos custos de serviço das dívidas, conforme demonstrado na figura abaixo. Antes de 2010, as obrigações de serviço da dívida domiciliar permaneceram na casa dos 18% da renda total (ou a renda de salários e benefícios antes dos impostos). As políticas para melhorar o acesso ao crédito domiciliar foram expandidas significativamente em 2010, o que levou a um aumento na dívida

geral e nas obrigações de serviço da dívida. Tais políticas foram mantidas ao longo dos dois anos seguintes, gerando um aumento total do serviço da dívida de pouco mais de 23% da renda em meados de 2012. Após atingir um pico em meados de 2012, teve início uma acentuada desalavancagem do setor domiciliar, e as obrigações de serviço da dívida caíram para cerca de 22% da renda total em 2013; desde então, a razão entre serviço da dívida e renda permaneceu no mesmo nível. Todavia, ainda é um patamar muito alto, mesmo em padrões históricos.

Serviço da Dívida em Relação à Renda Domiciliar (% de salários e benefícios antes dos Impostos)



Fonte: Banco Central do Brasil

Um fator importante é que o aumento nas obrigações de serviço da dívida reflete um volume maior de empréstimos para aquisição de moradias (hipotecas). Nos últimos anos, as autoridades fizeram uso de instrumentos macroprudenciais, tais como a elevação dos requisitos de capital para empréstimos ao

consumidor e os pagamentos mínimos para empréstimos em cartão de crédito, que foram exitosos para reduzir o ritmo de crescimento do crédito aos domicílios e para promover uma gestão mais prudente das dívidas em cartão de crédito dos domicílios brasileiros. A facilitação de crédito para a aquisição de moradias, seja por

meio de programas habitacionais como o “Minha Casa, Minha Vida”, seja por meio de outros programas privados para aquisição da casa própria, explica uma parte significativa do aumento do endividamento domiciliar, bem como do aumento das obrigações de serviço da dívida. O aumento nas razões totais de dívida domiciliar/renda e serviço da dívida/renda deve-se, em grande parte, a níveis mais altos de empréstimos para a aquisição de moradias. Embora os domicílios tenham visto um aumento significativo em seus passivos, isso resultou, em grande parte, da compra de bens de longo prazo, com importantes implicações para a robustez dos balanços domiciliares. A dívida dos domicílios cresceu como resultado de um número maior de proprietários de imóveis e não graças ao uso de crédito para consumo. Portanto, o ciclo atual de endividamento implica riscos menores para o sistema financeiro do que os verificados no passado, pois os bancos e outras instituições financeiras possuem garantias imobiliárias para endossar seus empréstimos.

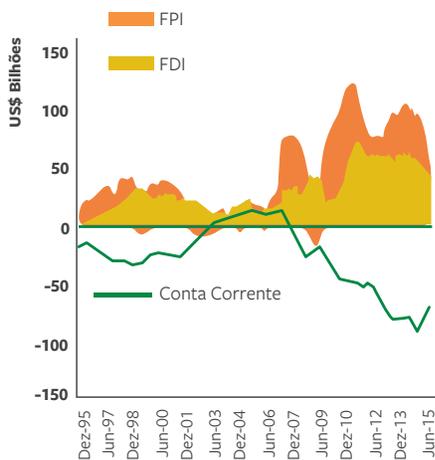
Ao longo dos últimos anos, o prazo médio de vencimento de dívidas aumentou consideravelmente, um fator adicional que pode ter contribuído para a sustentabilidade geral do endividamento domiciliar. O prazo médio é, atualmente, de cerca de cinco anos, ao passo que em 2005 era de apenas dez meses. Isso permite que o processo de desalavancagem seja muito mais tranquilo e menos sujeito a crises que no passado, quando dificuldades no fluxo de caixa associadas a um aumento no desemprego ou a uma queda nos salários reais levavam a ciclos recessivos nocivos.

No entanto, há indicadores de crise financeira, pelo menos em alguns segmentos do setor domiciliar. Dados sobre as taxas de inadimplência indicam que pelo menos alguns domicílios estão acima de sua capacidade de endividamento. O cenário econômico adverso atual e o consequente rápido aumento do desemprego podem levar um número significativo de domicílios à insolvência.

164. A melhoria dos termos de troca e o aumento dos fluxos de capital reduziram as restrições de financiamento externo e permitiram uma maior acumulação de reservas pelo Banco Central. Como resultado de fortes ganhos com exportações, o déficit em conta corrente permaneceu, na média, em 0,7% ao longo da década, apesar do aumento na demanda doméstica, e foi financiado de maneira confortável por Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) e por fluxos de carteira (Tabela 3.1 e Figura 3.12). A abundância de recursos chegando ao país não somente levou a um fortalecimento sistemático da moeda (Figura 3.2), mas também a um aumento considerável das reservas internacionais. Até 2010, as reservas haviam subido de cerca de US\$ 50 bilhões (em 2006) a aproximadamente US\$ 288 bilhões (13% do PIB), e manteriam uma trajetória ascendente após isso (Tabela 3.1 e Figura 3.13). A redução das tradicionais restrições ao financiamento externo e o aumento da poupança gerado pela melhoria dos termos de comércio permitiram certa elevação dos índices de investimento – de 16,7%

do PIB em 2003 para cerca de 20% nos últimos anos. Contudo, os investimentos permanecem muito abaixo do que seria necessário para sustentar uma rápida convergência a níveis mais altos de renda. Os motivos para isso serão analisados a seguir.

Figura 3.12. Financiamento da Balança de Pagamentos



Fonte: Banco Central do Brasil

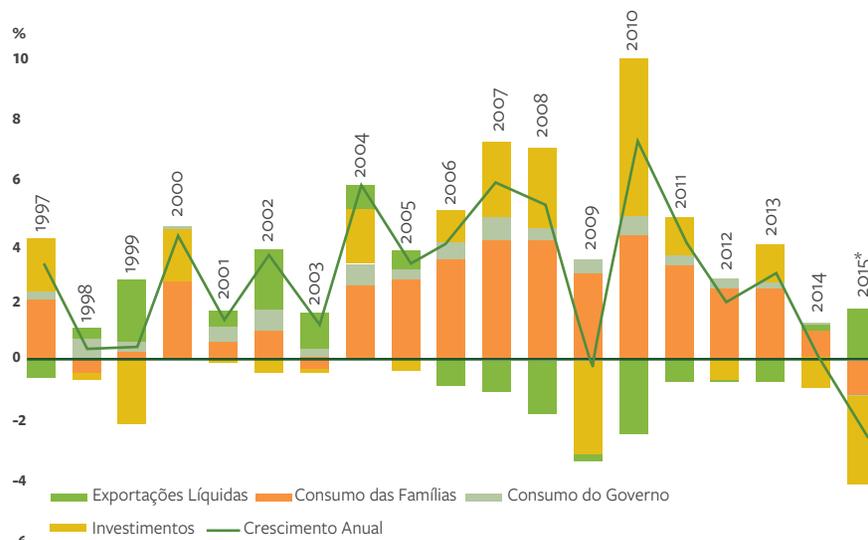
Figura 3.13. Acumulação de Reservas (Percentual do PIB à Direita)



Fonte: Banco Central do Brasil

165. A combinação de termos de troca mais fortes, crescentes transferências fiscais, crédito abundante, acumulação de capital e amortecedores cambiais permitiu um crescimento baseado no consumo, mantendo, ao mesmo tempo, a estabilidade macroeconômica. Nos “anos bons” de 2004 a 2010, quando a média de crescimento do PIB foi de 4,5%, o crescimento do consumo privado representou quase três quartos desse total (3,2 pontos percentuais), ao passo que os investimentos representaram cerca de um terço (1,5 ponto percentual) e as exportações líquidas tiveram uma contribuição negativa (-0,9 ponto percentual) (Figura 3.14). O consumo do governo ofereceu uma contribuição menor ao crescimento no período (0,6 ponto percentual), pois o aumento das despesas públicas estava ligado a transferências governamentais (pensões, programas sociais) e não ao consumo direto do governo.

Figura 3.14. Contribuições ao Crescimento do PIB, 2001-2014



Fonte: IBGE e cálculos do Banco Mundial

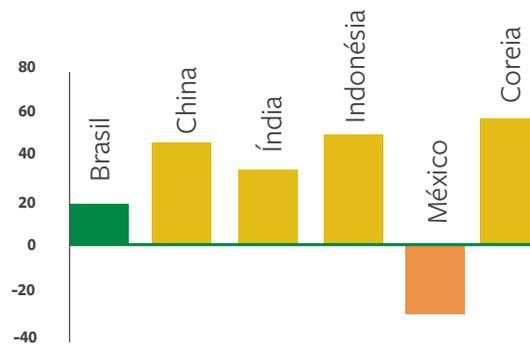
*Quatro trimestres até o terceiro trimestre de 2015.

3.2.3 Os limites do modelo de crescimento do Brasil mesmo durante a década de ouro

166. À medida que a economia do Brasil desacelerava, começaram a surgir algumas dúvidas sobre a sustentabilidade do modelo de crescimento do país, apesar dos anos bons. Naturalmente, é fácil fazer essa análise em retrospectiva, mas, mesmo naquele momento, já estavam aparentes alguns sinais de alerta. Três preocupações principais se destacam. Em primeiro lugar, o rápido aumento das despesas correntes do governo, que parcialmente se deve à rigidez fiscal (descrita no Capítulo 2 e mais abaixo), exigia uma base fiscal crescente para se sustentar. Uma vez que os impostos indiretos representam uma parcela significativa da base fiscal, as receitas tendem a ser cíclicas, e o desempenho fiscal, portanto, bastante vulnerável a qualquer desaceleração do crescimento ou queda nos termos de comércio. Ademais, a pesada carga tributária do setor privado pode ter contribuído para o baixo índice de investimentos do país. Em segundo lugar, apesar do crescimento saudável do crédito e da queda das taxas de juros reais, os mercados de crédito brasileiros permaneceram altamente segmentados. As distorções na alocação de crédito podem ter mantido os custos de financiamento mais altos que o necessário para as empresas sem acesso a linhas de crédito com taxas abaixo do mercado, o que enfraquece a competitividade. Esse fator viria a ser exacerbado pela resposta do governo à crise: uma alta dose de empréstimos direcionados por meio de bancos estatais. Em terceiro lugar, o rápido aumento dos salários reais e a valorização da taxa de câmbio real, que foram úteis para viabilizar o *boom* de consumo, erodiram, ao longo do tempo, a competitividade do Brasil.

167. O baixo crescimento da produtividade foi um importante sintoma da instabilidade do crescimento do Brasil. Entre 2003 e 2010, quando o crescimento ficou na média de 4% ao ano, quase metade desse índice deveu-se a aumentos na força de trabalho e na participação da força de trabalho. Melhorias na educação representaram um aumento adicional de 0,7 ponto percentual, e o aprofundamento do capital, cerca de 0,9 ponto percentual. Todavia, melhorias na Produtividade Total dos Fatores (PTF) representaram somente 0,5 ponto percentual. Quando analisamos o período mais longo entre 2002 e 2014, a contribuição do PTF foi ainda menor, com somente 0,3 ponto percentual (Bolle; Simões, prestes a ser publicado). Na verdade, o crescimento da PTF no Brasil naquele período foi significativamente inferior ao da maioria dos mercados emergentes (Figura 3.15; Jorgensen, 2011).⁵³ Os motivos para o baixo crescimento da produtividade no Brasil são analisados em mais detalhes no Capítulo 4.

Figura 3.15. Contribuição da PTF para o Crescimento do PIB em Países Seleccionados no Período 2000-2008 (Percentual)



Fonte: Jorgensen (2011)

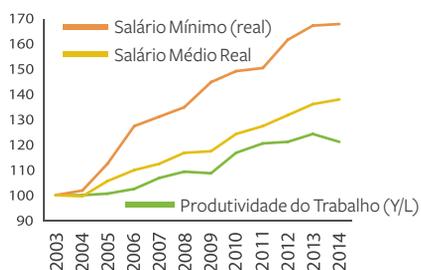
168. O baixo crescimento da produtividade levou a um rápido aumento dos custos unitários de mão de obra e à erosão da competitividade das exportações brasileiras. Desde 2003, o crescimento médio dos salários superou o crescimento da produtividade (Figura 3.16). A lacuna entre salários e produtividade foi parcialmente devida aos aumentos gerais de salários impulsionados pela indexação do salário mínimo. Por estar indexado ao PIB real de dois anos antes e à inflação do ano anterior (somados), o salário mínimo tende a superar a produtividade desde que haja crescimento da força de trabalho.⁵⁴ O crescimento dos salários acima do

⁵³ Segundo o Banco Mundial (2014), “Questões selecionadas para entender e melhorar a produtividade no Brasil”, estimativas passadas podem ter subestimado o crescimento do PTF no Brasil devido a uma avaliação errada dos efeitos dos preços nas reservas de capital. No entanto, mesmo com estimativas mais altas, o crescimento do PTF no Brasil ficou claramente atrás daquele verificado em outros mercados emergentes.

⁵⁴ Também é verdade que o crescimento em razão da acumulação de capitais levará o salário mínimo a crescer mais rapidamente que a produtividade. A sustentabilidade dessa tendência depende de quanto o salário mínimo está acima do produto marginal da mão de obra não qualificada, ou se simplesmente compensa o poder de barganha dos empregadores em relação aos trabalhadores não qualificados (FMI, 2015). No primeiro caso, isso pode levar a reduções nos níveis de emprego, ao passo que, no segundo, pode ser um mecanismo para a redução de desigualdades.

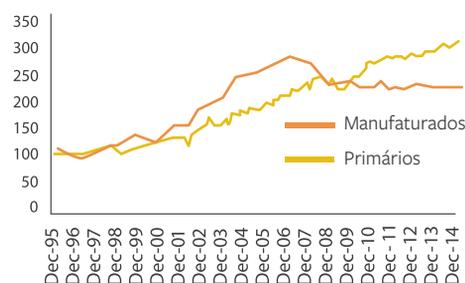
crescimento da produtividade corroeu a competitividade no setor de bens transacionáveis (Figura 3.17). Embora as exportações de bens manufaturados tenham crescido rapidamente até 2008, elas voltaram a cair durante a crise e não mais conseguiram recuperar-se.

Figura 3.16. Produtividade e Salários, 2013-2014 (Índice, 2003 = 100)



Fonte: Dieese, IBGE, cálculos do Banco Mundial

Figura 3.17. Exportações de Bens Primários e Manufaturados, de Janeiro de 2006 a Julho de 2014 (Volume, 1995 = 100)



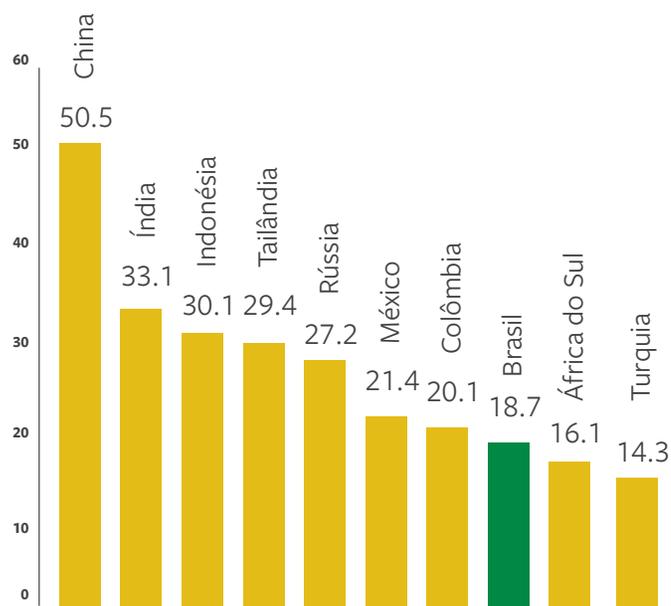
Fonte: Banco Central do Brasil

169. Outro sintoma de problemas potenciais era o baixo índice de poupança. Embora a poupança doméstica brasileira tenha apresentado certo crescimento durante o *boom*, ela permaneceu baixa mesmo quando comparada a outros países da América Latina, que, por sua vez, também apresentam índices de poupança relativamente baixos (Figura 3.18). A poupança total aumentou de 16% do PIB em 2002 para 20,1% em 2008, mas, subsequentemente, caiu para apenas 15,9% do PIB⁵⁵ em 2014. Os motivos de tais flutuações, particularmente a queda na poupança em 4,2% do PIB entre 2008 e 2014, ainda precisam ser mais bem compreendidos, mas possuem uma correlação próxima com o padrão dos preços de *commodities*, por um lado, e a situação da política fiscal, por outro.⁵⁶ Com a poupança na faixa de 15% do PIB, o Brasil permaneceu altamente vulnerável a mudanças em seus termos de troca e nas percepções dos investidores globais.

⁵⁵ A poupança é calculada com base em dados do IBGE, somando a Formação Bruta de Capital Fixo, a Variação de Estoques e o déficit em conta corrente, de forma que se produza uma série consistente de dados. Os dados relativos à poupança estimados diretamente pelo IBGE consistem em três séries (2000-2009, 2010-2013 e 2014). As séries do IBGE não são mutuamente compatíveis e, portanto, não são comparáveis em termos temporais.

⁵⁶ Durante os anos de *boom*, os lucros corporativos dos produtores de *commodities* e dos prestadores de serviços não transacionáveis foram altos, o que impulsionou a poupança corporativa. A poupança pública também melhorou graças a um forte desempenho fiscal. Com a mudança do ciclo, a expansão fiscal anticíclica reduziu a poupança pública, e os lucros corporativos sofreram. Há pouca evidência empírica sobre a importância relativa desses fatores, mas baixos níveis estruturais de poupança poderiam ser uma restrição para os investimentos e, portanto, o crescimento no futuro.

Figura 3.18. Comparações Internacionais de Poupança, 2005-2014, Percentual do PIB



Fonte: Panorama Econômico Mundial do FMI (IMF WEO)

170. As principais causas da desaceleração do crescimento, portanto, já estavam presentes antes da crise de 2014-2015. A baixa produtividade, o aumento dos custos unitários de mão de obra, a demanda que dependia do consumo ao invés de depender de investimentos e uma expansão constante das despesas correntes do governo, principalmente em relação ao sistema de seguridade social, foram fatores que simplesmente acumularam problemas para o futuro. Em um primeiro momento, a capacidade do Brasil de resistir à crise financeira global de 2008 parecia indicar o contrário, mas as políticas governamentais adotadas em resposta à crise acentuaram, de muitas maneiras, as vulnerabilidades subjacentes, o que veio à tona quando o ciclo de *commodities* se inverteu após 2011.

3.3 A reação à crise financeira global – sucesso inicial, mas à custa de um aumento nos desequilíbrios

171. Os importantes sistemas de amortecimento construídos durante o período do boom no Brasil permitiram que o país resistisse bem à crise financeira. A dívida pública havia sido reduzida a cerca de 62% do PIB em 2008, a partir de um patamar de 70% no início da década. As reservas internacionais haviam crescido, e o sistema bancário estava bem capitalizado. Os amortecedores de liquidez – criados por meio da exigência de grandes reservas – atuaram como

uma barreira importante para a crise, pois permitiram que as autoridades adotassem políticas anticíclicas. As respostas ao choque financeiro incluíram estímulos fiscais e monetários, uma aceleração do programa de investimentos públicos, isenções e subsídios fiscais para impulsionar o crescimento e um enorme aumento dos empréstimos pelos bancos públicos. Inicialmente, tais políticas funcionaram bem, como demonstra o excepcional retorno do crescimento em 2010 – uma expansão de 7,6%.

172. A partir de 2011, todavia, à medida que se reduzia o superciclo de *commodities*, o Brasil passou a sofrer uma desaceleração persistente e significativa que, claramente, revelava a presença de problemas estruturais. Embora o país ainda tenha apresentado um crescimento razoável de 3,9% em 2011, essa taxa caiu a uma média de 2,3% em 2012-2013 e a um crescimento ínfimo de 0,1% em 2014. Em 2015, o país entrou em uma profunda recessão.

173. Em resposta à crise, o governo adotou um novo arcabouço de políticas de desenvolvimento para promover o crescimento com o objetivo de preservar os ganhos sociais obtidos nos anos precedentes. Embora nunca tenha sido apresentada formalmente como tal, a chamada “Nova Matriz Econômica” previa a continuação da expansão fiscal, mantendo as taxas de juros nos menores patamares possíveis para estimular o crédito e o consumo dos domicílios. Parte da expansão seria atingida por uma série de medidas de isenção fiscal e outros incentivos que visavam a reduzir os preços e a alavancar o consumo privado. Os incentivos fiscais também serviram como instrumento para impulsionar investimentos privados por meio de reduções na carga tributária, principalmente para os setores manufatureiros.⁵⁷ Créditos públicos direcionados também contribuiriam para aumentar os investimentos e fomentar o desenvolvimento de “campeões nacionais” em setores de alto potencial. Ao impulsionar o consumo e liberar investimentos, imaginava-se que o crédito direcionado, as isenções fiscais e outros incentivos colocariam a economia em um caminho virtuoso de crescente capacidade produtiva e decrescente pressão inflacionária. Em sintonia com essa estratégia, as despesas federais com gastos tributários aumentaram em 1% do PIB entre 2010 e 2014 (atingindo 4,6% do PIB), ao passo que o volume de empréstimos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) mais que dobrou em 2010 e 2011, superando 20% do PIB. A grande maioria dessas transações foi financiada por meio de repasses diretos do Tesouro ao BNDES equivalentes a R\$ 400 bilhões (US\$ 200 bilhões, ou quase 10% do PIB) durante o período 2010-2014.

⁵⁷ Os maiores gastos tributários estão relacionados ao regime tributário simplificado (Simples) adotado por Pequenas e Médias Empresas (PME) e à Zona Franca de Manaus. Os gastos tributários são incluídos em um anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias, mas o Congresso não vota o volume ou a alocação específica de tais recursos. Ademais, muitos gastos tributários são concedidos sem prazo, e alguns são até mesmo previstos na Constituição. Como no caso de qualquer despesa pública, os gastos tributários levaram ao surgimento de grupos de interesse que praticam *lobby* para mantê-los. Embora a avaliação dos gastos tributários seja obrigatória por lei, não foi realizada nenhuma avaliação ou análise de sua incidência ou equidade, apesar de alguns desses gastos serem claramente regressivos, tais como as deduções de imposto de renda para gastos com ensino privado ou saúde complementar. Um relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou a instituição de cláusulas de caducidade e avaliações periódicas de todas as novas medidas de gastos tributários e a criação de mecanismos para monitorar e avaliar os gastos existentes (Acórdão n. 1205/2014 – TCU – Plenário).

QUADRO 3.2. SEGMENTAÇÃO DO MERCADO DE CRÉDITO, O PAPEL DOS BANCOS ESTATAIS E ALTAS TAXAS DE JUROS REAIS

O mercado de crédito no Brasil é caracterizado por um alto grau de segmentação. A participação dos bancos estatais no mercado cresceu rapidamente entre 2010 e 2015 (de 30% para cerca de 55%), ao passo que a carteira dos bancos privados está concentrada em papéis da dívida pública, líquidos e de curto prazo, além de outros ativos de curta duração e alta lucratividade. Ao mesmo tempo, os empréstimos direcionados, que são concedidos diretamente por bancos estatais ou canalizados por meio dos grandes bancos privados, aumentaram de 30% para 48% entre 2008 e 2015.

Um subgrupo de empresas e domicílios recebe empréstimos direcionados a taxas abaixo do mercado por meio de vários programas (para investimento, exportações, agricultura, hipotecas e bens de consumo). A maior parte dos créditos direcionados à agricultura e a hipotecas é concedida pelos dois bancos estatais (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal), mas os dois maiores bancos privados também oferecem tais créditos. Os empréstimos para investimentos e exportações são concedidos diretamente pelo BNDES ou indiretamente com fundos do BNDES por meio de bancos privados. As taxas de juros aplicadas nesses empréstimos direcionados são reguladas e, em sua maioria, substancialmente inferiores às taxas do mercado.

Uma parcela importante dos passivos dos bancos também é regulada – muitos mecanismos de depósitos regulados e poupança compulsória

a baixas taxas de juros (alguns sujeitos a isenções fiscais) representam a principal fonte de recursos para os créditos direcionados. Por exemplo, 65% de todos os depósitos (em média ponderada) devem ser disponibilizados em linhas de crédito agrícola ou para aquisição de moradias. Isso permite que os bancos públicos operem com *spreads* de empréstimos mais baixos. Ao mesmo tempo, as taxas aplicadas em operações de crédito discricionárias (livres) são muito mais altas, o que reflete a limitada oferta de recursos causada pela vinculação de depósitos.

O aumento dos créditos motivados pelo governo tem importantes consequências para a alocação e a tarifação dos créditos entre setores e empresas; para a política monetária; e para os custos fiscais. As taxas de juros aplicadas na maioria dos créditos direcionados são predeterminadas, o que reduz a eficácia do mecanismo de transmissão da política monetária, pois esta, na prática, é aplicada somente à metade dos créditos totais. O papel dos bancos públicos como principais fornecedores de financiamento de longo prazo é uma das principais respostas políticas à natureza de curto prazo do mercado de crédito brasileiro. Quando tal financiamento é fornecido a taxas abaixo do mercado, há custos fiscais para a expansão dos créditos direcionados por meio de bancos públicos. O custo fiscal direto para o Tesouro é o *spread* entre a taxa Selic de curto prazo e a TJLP – a taxa de juros de longo prazo estabelecida trimestralmente

pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), geralmente abaixo da inflação e bem inferior à taxa Selic. Uma análise abrangente de custo-benefício requer uma avaliação do impacto dos créditos direcionados nos ganhos fiscais e nos resultados econômicos (tais como produtividade, investimento, emprego e crescimento). Em relação ao período 2009-2010, Pereira, Simões e Carvalhal (2011) demonstram haver um ganho fiscal líquido resultante dos empréstimos do Tesouro para operações do BNDES. Não está claro se esse resultado também se aplica a períodos de baixo crescimento econômico.

As empresas maiores, mais antigas e com risco menor foram as que mais se beneficiaram da expansão de empréstimos direcionados a partir de 2008. Essas são, provavelmente, as empresas que teriam acesso a fontes alternativas de financiamento privado. Em um documento publicado pelo Banco Central do Brasil, Bonomo, Brito e Martins (2014) demonstram que, para o grupo de empresas cotadas na bolsa de valores, o maior acesso a créditos direcionados leva a uma maior alavancagem, custos mais baixos com despesas financeiras e lucros mais altos; o impacto nos investimentos, contudo, é insignificante. O estudo demonstra que essas empresas substituíram operações de crédito mais caras por empréstimos subsidiados e aumentaram seu endividamento; em seguida, indaga se tal expansão alavancada foi parcialmente motivada por uma arbitragem baseada em instrumentos financeiros de risco baixo. Em outro estudo publicado pelo Banco Central do Brasil, Oliveira (2014) demonstra

que empresas sem restrições financeiras no Brasil, que têm mais probabilidade de obter empréstimos de bancos do setor público, respondem a declínios imprevistos em seus fluxos de caixa diferentemente de pequenas empresas. As grandes empresas conseguem manter seus níveis de produção e emprego com taxas de juros mais altas e quedas nas receitas por meio de outras fontes de financiamento de curto e longo prazos. No entanto, as pequenas empresas, que têm acesso mais limitado aos mercados financeiros, tendem a perder estoque e receitas, além de reduzir as horas trabalhadas e a produção.

O maior banco público do Brasil, o BNDES, tem aumentado seus esforços em direção à inclusão financeira e pode promover ainda mais empréstimos a PME. Por exemplo, o Cartão BNDES forneceu acesso a 485 mil novos clientes entre 2009 e 2014. Todavia, o crédito a PME representa apenas 30% dos desembolsos do BNDES, ao passo que 40% são direcionados às dez empresas maiores e mais rentáveis (diretamente ou por meio de repasses do BNDES a outros bancos), o grupo que apresenta a menor probabilidade de restrições de liquidez. É importante promover mais empréstimos a PME para atingir ganhos sociais tais como a geração de empregos e renda (ver Capítulo 4).

Em abril de 2015, o governo brasileiro decidiu ajustar o foco do BNDES para apoiar o desenvolvimento do mercado de capitais. Após consultas com instituições financeiras do setor privado, o BNDES e a Anbima (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais) anunciaram que

empréstimos futuros de bancos públicos a grandes empresas somente seriam possíveis se, simultaneamente, o beneficiário emitisse debêntures. Essa seria uma forma de reduzir a absorção do crédito do BNDES pelas grandes empresas – deixando, portanto, mais espaço para que as PME se beneficiassem desses recursos – e, ao mesmo tempo, criando condições favoráveis para o surgimento de um mercado de dívida corporativa de mais longo prazo. O BNDES pode apoiar o financiamento baseado no mercado ao pressionar a intermediação do setor privado, cofinanciando projetos e destinando receitas securitizadas a investidores institucionais. O Banco Central também tentou reduzir significativamente as taxas de juros em 2011. Àquela época, acreditava-se que uma baixa demanda externa e taxas de juros globais extraordinariamente baixas, aliadas à desaceleração da atividade doméstica, permitiriam ao Banco Central fixar as taxas de juros a níveis muito mais baixos sem desencadear pressões inflacionárias indevidas – essa era a essência da chamada “hipótese de equilíbrios múltiplos” (ver Arida, Bacha, e Lara-Resende, 2005). O que estava implícito em

tal avaliação era a convicção de que altas taxas de juros se haviam consolidado nos mercados financeiros e que era papel do governo mostrar aos mercados e a outros agentes econômicos que a economia ainda poderia funcionar com taxas mais baixas sem detonar pressões inflacionárias indevidas. Em agosto de 2011, o Banco Central começou a reduzir a taxa Selic até chegar a 7,5% em 2012, apesar de a inflação estar próxima ao teto da meta (6,5%). O anúncio de que o Federal Reserve nos EUA começaria a atenuar seus estímulos monetários extraordinários em maio de 2013, no entanto, levou a uma mudança no sentimento geral em relação aos mercados emergentes, e a confiança na política de baixos juros do Banco Central rapidamente ruiu à medida que a moeda passou a sofrer pressões. O declínio do real, combinado a políticas expansionistas fiscais ou semifiscais, alimentou as pressões inflacionárias e empurrou os índices de inflação a patamares bem acima do teto da meta. Como resultado, o Banco Central viu-se forçado a adotar uma política mais rigorosa, e a taxa Selic atingiu 14,25% em meados de 2015.

174. O Banco Central também tentou reduzir significativamente as taxas de juros em 2011. Àquela época, acreditava-se que uma baixa demanda externa e taxas de juros globais extraordinariamente baixas, aliadas à desaceleração da atividade doméstica, permitiriam ao Banco Central fixar as taxas de juros a níveis muito mais baixos sem desencadear pressões inflacionárias indevidas – essa era a essência da chamada “hipótese de equilíbrios múltiplos” (ver Arida, Bacha, e Lara-Resende, 2005). O que estava implícito em tal avaliação era a convicção de que altas taxas de juros se haviam consolidado nos mercados financeiros e que era papel do governo mostrar aos mercados e a outros agentes econômicos que a economia ainda poderia funcionar com taxas mais baixas sem detonar pressões inflacionárias indevidas. Em agosto de 2011, o Banco Central começou a reduzir a taxa Selic até chegar a 7,5% em 2012, apesar de a inflação estar próxima ao teto da meta (6,5%). O anúncio de que o Federal Reserve nos EUA começaria a atenuar seus estímulos monetários extraordinários em maio de 2013, no entanto, levou a uma mudança no sentimento geral em relação aos mercados emergentes, e a confiança na política de baixos juros do Banco Central rapidamente ruiu à medida que a moeda passou a sofrer pressões. O declínio do real, combinado a políticas expansionistas fiscais ou semifiscais, alimentou as pressões inflacionárias e empurrou os índices de inflação a patamares bem acima do teto da meta. Como resultado, o Banco Central viu-se forçado a adotar uma política mais rigorosa, e a taxa Selic atingiu 14,25% em meados de 2015.

175. Uma aceleração na oferta de crédito por bancos públicos abaixo das taxas do mercado foi um elemento-chave dos esforços governamentais para deter o impacto da crise financeira global. Embora os bancos estatais e os créditos direcionados tenham sido importantes para o desenvolvimento econômico do Brasil por muitas décadas, seu papel acentuou-se significativamente em resposta à recessão global de 2008. As três grandes instituições financeiras públicas do Brasil – o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o BNDES – foram utilizadas para estender o crédito e evitar a escassez paralisante verificada em outras partes do mundo. É importante notar que a participação dos bancos estatais no mercado cresceu rapidamente entre 2010 e 2015 (de 30% para cerca de 55%). Da mesma forma, os créditos direcionados, que são concedidos diretamente por bancos estatais ou canalizados por meio de grandes bancos privados, aumentaram de 35% para 55% entre 2008 e 2015. Uma parcela significativa desse aumento deveu-se a novos créditos para hipotecas.

176. A expansão do crédito direcionado pode ter tido um importante papel anticíclico no rescaldo imediato da recessão global, mas fez pouco para superar o desafio de um sistema financeiro segmentado. Uma das dificuldades históricas dos bancos públicos sempre foi a existência de um círculo vicioso: altas taxas de juros criavam a necessidade de financiamento subsidiado, o que, conseqüentemente, levava a uma segmentação do mercado de crédito (Quadro 3.2). A segmentação do mercado e os empréstimos subsidiados, por sua vez, diminuían os efeitos da transmissão da política monetária, forçando, então, o Banco Central a elevar as

taxas nominais além do que teria precisado fazer normalmente para cumprir seu mandato de estabilidade de preços. Embora o acesso a financiamentos tenha melhorado em alguns setores específicos cobertos pelos programas públicos, ele permaneceu quase proibitivo e, em geral, de curto prazo para todos os outros. Portanto, a eficiência e os custos fiscais líquidos do mecanismo resultante de alocação de crédito têm sido matéria de considerável debate.

177. Ademais, logo ficou claro que estimular o crescimento mediante fomentos à demanda doméstica baseados em políticas expansionistas era ineficaz, pois o mercado de trabalho já se encontrava sob pressão, e restrições subjacentes dificultavam investimentos e melhorias na produtividade. Um sintoma disso foi o aumento dos preços a partir de 2011, o que levou as expectativas de inflação a ultrapassarem a meta central. Inicialmente, a injeção maciça de liquidez por parte de bancos de reserva global forneceu combustível à economia doméstica, exacerbando os crescentes desequilíbrios que se refletiram em um drástico aumento do déficit em conta corrente. Contudo, embora tenha ficado cada vez mais claro que as políticas anticíclicas do governo haviam chegado ao limite, as autoridades persistiram com suas políticas intervencionistas, o que gradualmente corroeu o superávit fiscal primário e a confiança dos mercados.

178. À medida que cresciam as pressões inflacionárias, o governo recorreu a controles dos preços. Embora o governo reconhecesse a necessidade de formular uma agenda estrutural de longo prazo, incluindo concessões para investimentos em infraestrutura, ele continuou a lutar contra os impactos de uma inflação elevada. Em seguida às manifestações generalizadas de meados de 2013, as autoridades decidiram enfrentar a inflação por meio do controle direto sobre preços regulados, que representavam 25% do IPC do país. Tais preços incluíam as tarifas de eletricidade, transporte (passagens de ônibus regionais e municipais) e combustíveis. O controle de preços acarretou custos fiscais significativos⁵⁸ e afetou de maneira adversa alguns setores-chave da economia, em particular o setor elétrico. Ademais, tais controles minaram a credibilidade política, pois exigiram ajustes acentuados dos preços regulados em 2014-2015, o que elevou a inflação a níveis bem acima da meta em 2015.

179. O desemprego continuou a cair a níveis mínimos históricos apesar do avanço da desaceleração. Embora a criação de empregos líquida anual no setor formal se tenha reduzido de uma média de 1,8 milhão por ano entre 2003 e 2008 para cerca de 0,5 milhão em 2014, houve um declínio paralelo no crescimento da força de trabalho, o que manteve baixos os índices de desemprego. Os salários reais continuaram a crescer, embora a taxas mais moderadas (2,6% em 2014), devido a um crescimento mais lento da economia e a uma crescente inflação.

⁵⁸ Como resultado dessas políticas, o déficit primário recorrente do Brasil atingiu 1,6% do PIB em 2014 (excluindo receitas extraordinárias, tais como dividendos de empresas estatais e receitas dos projetos de exploração do pré-sal).

A desaceleração do crescimento da oferta de trabalho pode ser parcialmente explicada por fatores demográficos, mas o motivo principal foi uma redução repentina na participação da força de trabalho, o que pode ser um reflexo de políticas direcionadas a estimular educação e treinamento continuados. As políticas expansionistas, portanto, contribuíram para um crescimento sustentado dos salários, o que pressionou para cima os índices de inflação e as taxas de juros.

180. Perdeu-se gradualmente a disciplina fiscal à medida que o governo recorria a isenções e incentivos fiscais para impulsionar a economia. A deterioração da posição fiscal acelerou-se entre 2013 e 2014, pois as despesas cresceram substancialmente e as receitas totais diminuíram em relação ao PIB. As isenções fiscais e os empréstimos subsidiados oferecidos por bancos públicos exerceram pressões significativas nas finanças públicas. O maior declínio em receitas foi o resultado de isenções fiscais temporárias e permanentes, instituídas e expandidas a partir de 2012. Isso foi acompanhado por uma série de medidas que minariam ainda mais a solidez fiscal, tais como rolar o pagamento de atrasados e usar os dividendos de empresas estatais para impulsionar as metas fiscais. No campo das despesas, os maiores aumentos vieram de gastos com a previdência, que aumentaram de 10,4% do PIB em 2010 para 11,2% em 2014, principalmente em decorrência de uma rápida elevação no valor desses benefícios.⁵⁹

181. A deterioração das contas fiscais dificultou ainda mais o financiamento de investimentos públicos. O resultado primário do governo federal despencou em quase 2,3% do PIB entre 2013 e 2014⁶⁰ e registrou seu primeiro déficit primário desde 1997. A queda do superávit primário forçou o governo a uma redução ainda maior dos investimentos públicos. Ademais, a deterioração do déficit fiscal, aliada aos continuados empréstimos semifiscais a bancos públicos, forçou o governo federal a tomar mais empréstimos, resultando em um acentuado aumento da dívida pública bruta. À medida que se enfraqueciam as contas fiscais e se deteriorava o panorama econômico geral, reduziam-se, também, as taxas de investimentos e poupança.

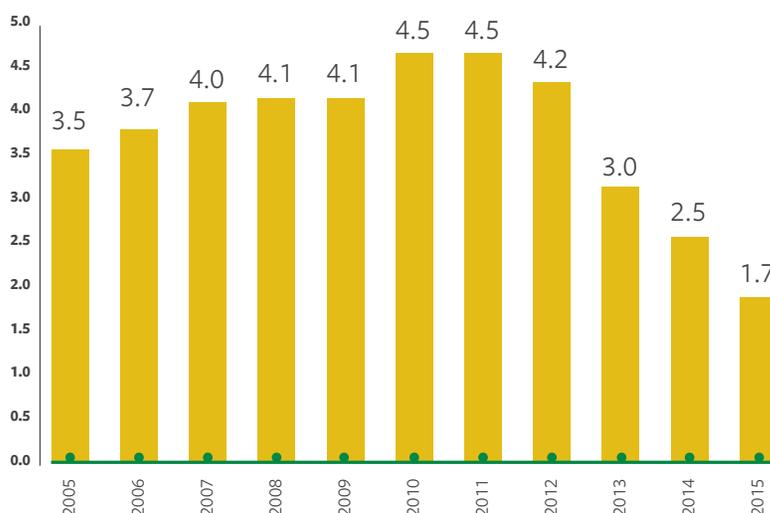
182. Em resumo, o novo arcabouço macroeconômico não revitalizou o crescimento; ao invés disso, expôs ainda mais os problemas estruturais crônicos do Brasil. Sem uma infraestrutura adequada, uma força de trabalho qualificada e um ambiente de negócios favorável, os investimentos privados e a produtividade permaneceram em níveis baixos. Com o final do modelo de crescimento impulsionado pelo consumo, as expectativas de crescimento futuro

⁵⁹ Na verdade, o número de beneficiários cresceu regularmente cerca de 3,5% ao ano ao longo dos 15 últimos anos. O aumento dos benefícios, por sua vez, foi particularmente rápido nos últimos anos como resultado da indexação do salário mínimo ao PIB.

⁶⁰ Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias anual deve fixar uma meta de superávit primário para o ano seguinte e uma referência para os próximos dois anos. Portanto, a meta é votada anualmente. Além disso, o governo pode retornar ao Congresso para propor mudanças na meta durante o exercício, como fez em meados de 2014.

reduziram-se para cerca de 2% ao ano (Figura 3.19). Em seguida à estagnação do PIB em 2014, a queda do PIB em 3.8% em 2015, as perspectivas para 2016 são de um declínio ainda maior. A recessão foi exacerbada pelo impacto da Operação Lava Jato (envolvendo a Petrobras e grandes empresas de construção) nos investimentos, mas também reflete, em termos mais gerais, os sentimentos negativos dos consumidores e das empresas.

Figura 3.19. Mediana das Previsões de Crescimento do PIB – Próximos dois Anos (2005-2015, Percentual)



Fonte: Banco Central do Brasil

183. A combinação de um ambiente recessivo, desemprego crescente e salários em declínio está colocando em risco alguns dos ganhos sociais atingidos durante a última década. O declínio econômico está começando a afetar o mercado de trabalho, pois as taxas de desemprego vêm subindo gradualmente, os indicadores de folha de pagamento apontam para uma eliminação de postos de trabalho e os salários reais têm apresentado quedas desde o início de 2015. Além disso, os domicílios de baixa renda e a classe média vulnerável também estão sofrendo com a erosão de sua renda derivante do aumento da inflação e de dívidas mais altas. Os ganhos da última década, portanto, parecem estar em risco.

184. A fim de evitar tais resultados, o governo vem tentando adotar um ambicioso ajuste macroeconômico e já está preparando o terreno para reformas estruturais abrangentes. No início de 2015, o governo deu início a um ajuste macroeconômico centrado em um ambicioso plano de consolidação fiscal. As políticas monetária e cambial foram ajustadas para empurrar

para baixo as expectativas inflacionárias e permitir a queda da taxa de câmbio real. A agenda política também inclui ações que visam a impulsionar a competitividade, o investimento e a produtividade. Em junho de 2015, o governo anunciou planos para envolver o setor privado em um grande número de projetos de infraestrutura que totalizam investimentos da ordem de quase R\$ 200 bilhões (US\$ 65 bilhões). O governo também começou a reformular o papel dos bancos públicos, principalmente o BNDES, com o objetivo de reduzir a segmentação do mercado de crédito e permitir uma redução sustentável das taxas de juros. Também foi anunciada uma agenda de competitividade que visa a melhorar as perspectivas para os exportadores brasileiros. Foram passos importantes, mas o ritmo com que tais iniciativas permitirão ao Brasil retornar a crescer dependerá da capacidade do país de começar a atacar algumas das fontes da pressão fiscal (dentre as quais, especialmente, as transferências aos não pobres), que estão ligadas à rigidez orçamentária, bem como o papel do Estado na economia de maneira mais geral.

3.4 O futuro – as fontes estruturais dos dilemas de política macroeconômica do Brasil

185. O período de *boom* dos anos 2000 criou o sentimento de que as questões estruturais históricas não mais representavam um obstáculo ao crescimento. A rápida recuperação após a recessão global de 2010 indicava que o arcabouço de políticas existente seria suficiente para manter o crescimento e permitir o funcionamento de políticas de inclusão social sem que isso gerasse desequilíbrios macroeconômicos ou obrigasse o país a fazer escolhas fiscais. Assim, a resposta à crise foi focada na expansão fiscal e monetária e ignorou, em grande escala, as restrições estruturais subjacentes.⁶¹ O resto deste capítulo tratará de três desafios macrofiscais inter-relacionados: (a) a erosão do espaço fiscal resultante da rigidez dos gastos; (b) a dualidade entre investimentos públicos e compromissos correntes de gastos; e (c) as consequências da rigidez dos gastos para a poupança pública e as altas taxas de juros. As restrições à produtividade resultantes de distorções competitivas no mercado e altas barreiras regulatórias serão examinadas no Capítulo 4.

3.4.1 Espaço fiscal reduzido em razão da rigidez do orçamento

186. O espaço fiscal significativo criado pelo *boom* econômico ocultou as pressões fiscais latentes geradas pelo crescimento das despesas correntes. Estima-se que menos de 15% do

⁶¹ Em contraste, os ajustes bem-sucedidos de 1994, 2000 e 2002-2003 foram todos dirigidos à remoção de tais restrições ao crescimento – e deram origem a períodos sustentados de melhoria econômica. Além do Plano Real, da LRF e da adoção do tripé, no início dos anos 1990 o Brasil passou por um período de liberalização do comércio, bem como por um programa de privatizações que visava a reduzir os interesses do governo em setores-chave, tais como telecomunicações e finanças. O início dos anos 2000 viu uma (acanhada) reforma previdenciária e outras reformas microeconômicas, em particular a Lei de Falências e as melhorias do arcabouço jurídico que regia o mercado de crédito.

orçamento seja discricionário no Brasil (ver, *inter alia*, Banco Mundial, 2009; e Brumby; Mendes; Velloso, 2012). Grande parte das despesas públicas deve obrigatoriamente (com base na Constituição ou em outras leis) crescer na mesma proporção que as receitas, o crescimento do PIB nominal ou outras regras preestabelecidas.⁶² Ademais, uma grande parcela das receitas é vinculada, em particular para gastos com educação e saúde. Aumentos rápidos no salário mínimo garantiram que os benefícios do crescimento fossem automaticamente compartilhados.⁶³ Por sua vez, os aumentos do salário mínimo no Brasil também resultaram em elevações automáticas dos gastos com seguridade social, benefícios de desemprego e outros benefícios sociais, pois todos estes são indexados ao salário mínimo (Carneiro, 2006; Foguel, Ramos; Carneiro, 2001).⁶⁴ Outra fonte de rigidez dos gastos é a folha de pagamento do serviço público, pois os servidores gozam de estabilidade e, por lei, seus salários não podem ser reduzidos em termos nominais. Em sua maioria, os repasses intergovernamentais são baseados em regras e, portanto, também não permitem cortes estruturais. Como resultado de todos esses mecanismos automáticos, o espaço fiscal criado pelo *boom* econômico foi gasto, quase em sua totalidade, com benefícios sociais e alocações maiores para os serviços públicos, que, em essência, eram vinculantes e, portanto, quase impossíveis de ajustar uma vez que teve início o declínio.

187. Projeções simples para o futuro sugerem que, a menos que tal rigidez seja flexibilizada, a dinâmica subjacente dos gastos fiscais colocará cada vez mais em risco a sustentabilidade das finanças públicas. Almeida, Lisboa e Pessoa (2015) evidenciam a natureza crônica dos desafios fiscais estruturais do Brasil e a economia política que impede reformas significativas. Seus cálculos indicam que, impulsionados pelos custos de seguridade social, os gastos do governo federal com programas e setores sociais tiveram um crescimento anual regular de cerca de 0,39% do PIB entre 1991 e 2014. Ademais, eles afirmam que, com base nas projeções previdenciárias do governo e em outras obrigações de gastos vinculados com saúde e educação, é razoável crer que tais taxas manter-se-ão em, pelo menos, 0,38% do PIB até 2030. Na verdade, variações demográficas podem gerar uma aceleração líquida das despesas com programas sociais (Banco Mundial, 2012). Com um crescimento das receitas muito inferior ao dos anos de *boom*, a sustentabilidade das finanças públicas parece estar em risco. Um ajuste dos aumentos automáticos com gastos sociais pode ser inevitável para salvaguardar a sustentabilidade fiscal.

⁶² As despesas federais com educação devem equivaler, pelo menos, a 18% das receitas fiscais. Os gastos federais com saúde são obrigados a crescer, pelo menos, ao mesmo ritmo do PIB, ao passo que estados e municípios são obrigados a dedicar 12% e 15%, respectivamente, de suas receitas fiscais à saúde. Os pagamentos de pensões e benefícios de invalidez também são garantidos pela Constituição.

⁶³ Em 2011, o Congresso aprovou uma regra pela qual o ajuste anual do salário mínimo no Brasil passou a refletir a soma do crescimento do PIB registrado dois anos antes e a inflação verificada no ano anterior.

⁶⁴ Estimativas recentes do governo indicam que um aumento de R\$ 100 no salário mínimo mensal geraria despesas adicionais de R\$ 35 bilhões (0,6% do PIB), desde que o nível de desemprego permaneça constante. Para fins de comparação, o salário mínimo mensal subiu de R\$ 230 para R\$ 510 entre 2003 e 2010, um aumento real de 55%.

TABELA 3.3. EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PRIMÁRIAS DO GOVERNO FEDERAL, 1991-2014 EXCLUINDO REPASSES A ESTADOS E A MUNICÍPIOS (PONTOS PERCENTUAIS DO PIB)

		Varição total (% do PIB)	Varição anual (% do PIB)
Conta de salários	A	0,48	0,02
Pensões (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS)	B	4,28	0,19
Despesas correntes (administração)	C	0,58	0,03
Subsídios	D	0,74	0,03
BPC	E	0,75	0,03
Seguro desemprego e abono salarial	F	0,54	0,02
Programas sociais (Bolsa Escola, Vale Gás, PBF)	G	0,59	0,03
Despesas correntes com administração (saúde e educação)	H	0,67	0,03
Investimentos públicos	I	0,46	0,02
Total de gastos sociais e pensões (INSS)	(B+D+E+F+G)	6,82	0,30
TOTAL		9,08	0,39

Fonte: ALMEIDA; LISBOA; PESSOA (2015), com base em dados do Ministério da Fazenda

3.4.2 O *trade-off* entre investimentos públicos e garantias sociais

188. A rigidez do orçamento reduziu progressivamente o espaço para investimentos públicos e complicou os esforços do Brasil para reduzir sua carga tributária extraordinariamente alta. As consequências dos crescentes garantias sociais para os investimentos públicos são analisadas no Capítulo 2. Ao mesmo tempo, grandes obrigações de gastos sempre foram a justificativa para manter o complexo e custoso sistema tributário brasileiro (Quadro 3.3). As pressões fiscais contribuem para a persistência de taxas de juros tão altas no país (Quadro 3.4). A carência de infraestrutura, uma alta carga tributária e taxas de juros proibitivas são três dos principais fatores que freiam as perspectivas de crescimento e investimentos privados no Brasil e dos quais dependerão outras políticas sociais progressivas.⁶⁵ No centro dos desafios macrofiscais do Brasil, portanto, encontra-se uma correlação entre transferências de curto prazo e crescimento de longo prazo. Conforme análise mais detalhada do Capítulo 5, todavia, isso não precisa ocorrer à custa de um aumento da desigualdade. A maior parte dos pagamentos de garantias sociais beneficia os ricos muito mais que os pobres. Uma realocação das prioridades de gastos criaria um amplo espaço fiscal para manter ou até mesmo expandir as transferências aos mais vulneráveis e mitigar o impacto da atual desaceleração em seus meios de subsistência

⁶⁵ Lisboa e Latif (2013) argumentam que a preferência da sociedade por (a) mais gastos sociais e (b) macroestabilidade resulta em baixos níveis de investimentos públicos, o que reduz o crescimento potencial (http://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2013/07/Democracy_and_Growth_in_Brazil.pdf).

QUADRO 3.3. IMPOSTOS INJUSTOS COM ALTO CUSTO DE CUMPRIMENTO

As obrigações atuais de gastos sociais e as transferências para redução da pobreza obrigaram o setor público a aumentar suas receitas por meio de tributação adicional. A complexidade do sistema tributário brasileiro resulta da possibilidade de muitas instâncias governamentais aplicarem impostos. Essas incluem o governo federal, os 26 estados e o Distrito Federal, bem como os mais de 5 mil municípios. Ao mesmo tempo, grupos de interesse poderosos e organizados obtiveram resultados positivos para seus esforços de *lobby* e, assim, garantiram tratamento especial. A combinação desses fatores levou a um sistema tributário cada vez mais complexo e oneroso. O Brasil possui uma das cargas tributárias mais altas entre seus pares, e as receitas do governo geral representaram 35,4% do PIB em 2014. Em 2013, a maior parte das receitas veio da tributação de bens e serviços, seguida dos impostos sobre folha de pagamento (respectivamente 51% e 25% das receitas). O imposto individual mais importante em termos de receitas é o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Intermunicipal e Interestadual e de Comunicação (ICMS), que corresponde a aproximadamente 7% do PIB. Uma comparação com países da OCDE revela que a alíquota de impostos corporativos no Brasil (34%) é significativamente superior à média de 25% da OCDE e encontra-se entre as vinte mais elevadas do mundo. Em contraste, a alíquota máxima para pessoas físicas (27,5%) é baixa se comparada aos níveis mais altos da OCDE (em média, 43%), mas está mais próxima da média de 29% verificada na América Latina. Estatísticas comparativas com a OCDE também demonstram que a média da carga tributária sobre o trabalho no Brasil (33%) é semelhante à de muitos países desenvolvidos, mas é muito alta se comparada a países emergentes, como o México (19,5%), a Índia (26,1%), a Indonésia (8,2%) e a África do Sul (13,7%).

Além de complexo, o sistema tributário é regressivo e injusto. Com seu foco na tributação indireta e em razão das numerosas isenções no sistema, os pobres possuem a maior carga tributária, e os impostos indiretos pagos pelos pobres frequentemente superam as transferências diretas e os subsídios indiretos que eles recebem (Higgins; Pereira, 2014).

Nos últimos anos, o sistema tributário tornou-se ainda mais complexo: alíquotas de impostos corporativos relativamente altas são acompanhadas por regimes especiais complexos e um grande volume de despesas fiscais. Mudanças frequentes na legislação afetam não somente o cálculo e o pagamento dos impostos, mas também as regras para a apresentação de declarações fiscais obrigatórias. Como resultado disso, o tempo necessário para cumprir todas as obrigações tributárias no Brasil é de cerca de 2.600 horas – o resultado mais alto do mundo todo (ver Capítulo 4). Em sintonia com o que é verificado em outros países, os impostos e as contribuições sociais impõem obstáculos consideráveis para as empresas no Brasil, salientando sua falta de competitividade (vale ressaltar que, embora a maioria das empresas brasileiras tenha aderido ao regime tributário simplificado – o Simples – o cumprimento das obrigações tributárias permanece extremamente difícil). A complexidade do sistema também gera grandes distorções que levam a significativos custos de eficiência ocultos. Tentativas de reforma tributária têm encontrado dificuldades, pois o sistema criou interesses enraizados entre os estados, que, provavelmente, teriam uma perda relativa com qualquer reforma. Ademais, os numerosos regimes especiais e o difundido uso de gastos tributários consolidaram privilégios e deram mais poder a grupos de interesses específicos que obtiveram tratamentos especiais graças a seus esforços de *lobby*.

3.4.3 Rigidez nos gastos, poupança pública e altas taxas de juros

189. **As consequências da dinâmica fiscal para a poupança e os investimentos levam a outro dilema.** À medida que caíram os preços das *commodities*, a poupança privada (principalmente a corporativa) também encolheu. Todavia, pressões nas despesas públicas correntes e, em particular, o aumento significativo dos gastos com seguridade social também levaram a uma erosão da poupança pública. Isso resultou em taxas de juros mais altas, o que deixou a economia em uma situação de equilíbrio de baixa poupança, baixo investimento e altas taxas de juros. As altas taxas de juros também induziram o governo a intervir nos mercados de crédito por meio de empréstimos subsidiados realizados por bancos públicos (Quadro 3.4). Todavia, isso pode ser contraproducente, pois a prevalência de crédito público direcionado e subsidiado torna os investimentos insensíveis a mudanças nas taxas de juros, o que reduz a eficácia do mecanismo de transmissão monetária. Por conseguinte, o Banco Central precisa estabelecer uma taxa de juros ainda mais alta para atingir sua meta de inflação, criando, assim, um círculo vicioso. É importante notar que as reformas para superar esse dilema não são simples, e sua ordem precisa ser planejada com cautela. A redução gradual das transferências fiscais a bancos estatais e a introdução de incentivos explícitos para estimular uma combinação mais robusta de financiamento público e financiamento baseado no mercado – como foi recentemente introduzido pelas autoridades – poderiam representar uma solução.

QUADRO 3.4. POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES PARA AS ALTAS TAXAS DE JUROS NO BRASIL

Há muito tempo, as taxas de juros no Brasil estão entre as mais altas do mundo. Muitos estudos tentaram entender os motivos por trás de juros tão altos. Além da baixa taxa de poupança e da existência de um mercado de crédito altamente segmentado, as possíveis explicações incluem, também, a herança de riscos associados a um histórico de hiperinflação e volatilidade; considerações fiscais; e incertezas jurisdicionais (Banco Mundial, 2006; Segura-Ubiergo, 2012). Segura-Ubiergo (2012) apresenta cinco tipos de explicação frequentemente citados na literatura sobre esse assunto:

Baixa poupança doméstica: segundo uma visão macroeconômica clássica, se a demanda por investimentos exceder a oferta de poupança doméstica, as taxas de juros reais devem subir. Portanto, se a poupança é demasiadamente baixa em relação aos investimentos, as taxas de juros reais subirão e poderão permanecer altas.

Mercados de crédito segmentados: grandes volumes de empréstimos públicos a taxas subsidiadas implicam um aumento maior da taxa da política monetária para manter a demanda de crédito sob controle em um nível consistente com a meta de inflação. Em outras palavras, empréstimos subsidiados por bancos públicos sufocam o canal de crédito do mecanismo de transmissão monetária.

O histórico brasileiro de inflação alta e volátil: inflação alta e volatilidade excessiva dos preços induzem a proliferação de mecanismos para salvaguardar contratos e proteger o valor real de ativos financeiros. Esses mecanismos são a raiz de uma alta inércia inflacionária que demanda taxas de juros mais altas para, ao mesmo tempo, ancorar as expectativas e reduzir pressões obstinadas nos preços.

Considerações fiscais: essas explicações apresentam a dominância fiscal e o risco de

inadimplência como os principais motivadores de altas taxas de juros. A ideia é que a política monetária precisa sistematicamente compensar as pressões inflacionárias que derivam de uma política fiscal exageradamente expansionista. O risco de inadimplência refere-se à noção de que elevados níveis de endividamento do governo exigem altas taxas de juros, pois embutem uma maior probabilidade de inadimplência associada a um endividamento excessivo.

Fatores institucionais: deficiências no cumprimento de contratos formam a base da “incerteza jurisdicional”, conforme a tese proposta por Arida, Bacha e Lara-Resende (2005). Segundo esse raciocínio, a ausência de mecanismos adequados para garantir o cumprimento de contratos explicaria a inexistência de mercados locais de crédito a longo prazo no Brasil. Os formuladores de políticas públicas reagiram a tal aparente falha no mercado com a introdução de uma série de medidas que contribuem para as altas taxas de juros, tais como restrições à conversibilidade cambial, extensão artificial do vencimento das dívidas públicas, fundos de poupança compulsórios e tributação distorcida.

Além disso, a partir de 2012, a redução da credibilidade na política monetária também pode ter contribuído para as altas taxas de juros. O não cumprimento da meta de inflação ao longo dos últimos anos e uma tentativa malsucedida de refixar as taxas de juros – com base na ideia de que a economia e os mercados financeiros em geral se haviam acostumado a operar em um ambiente de juros altos – levaram a uma queda na confiança dos mercados. A falta de credibilidade política pode significar que o Banco Central talvez precise elevar as taxas de juros a níveis superiores ao que seria necessário, e por mais tempo, a fim de reduzir as expectativas inflacionárias.

Considerações finais

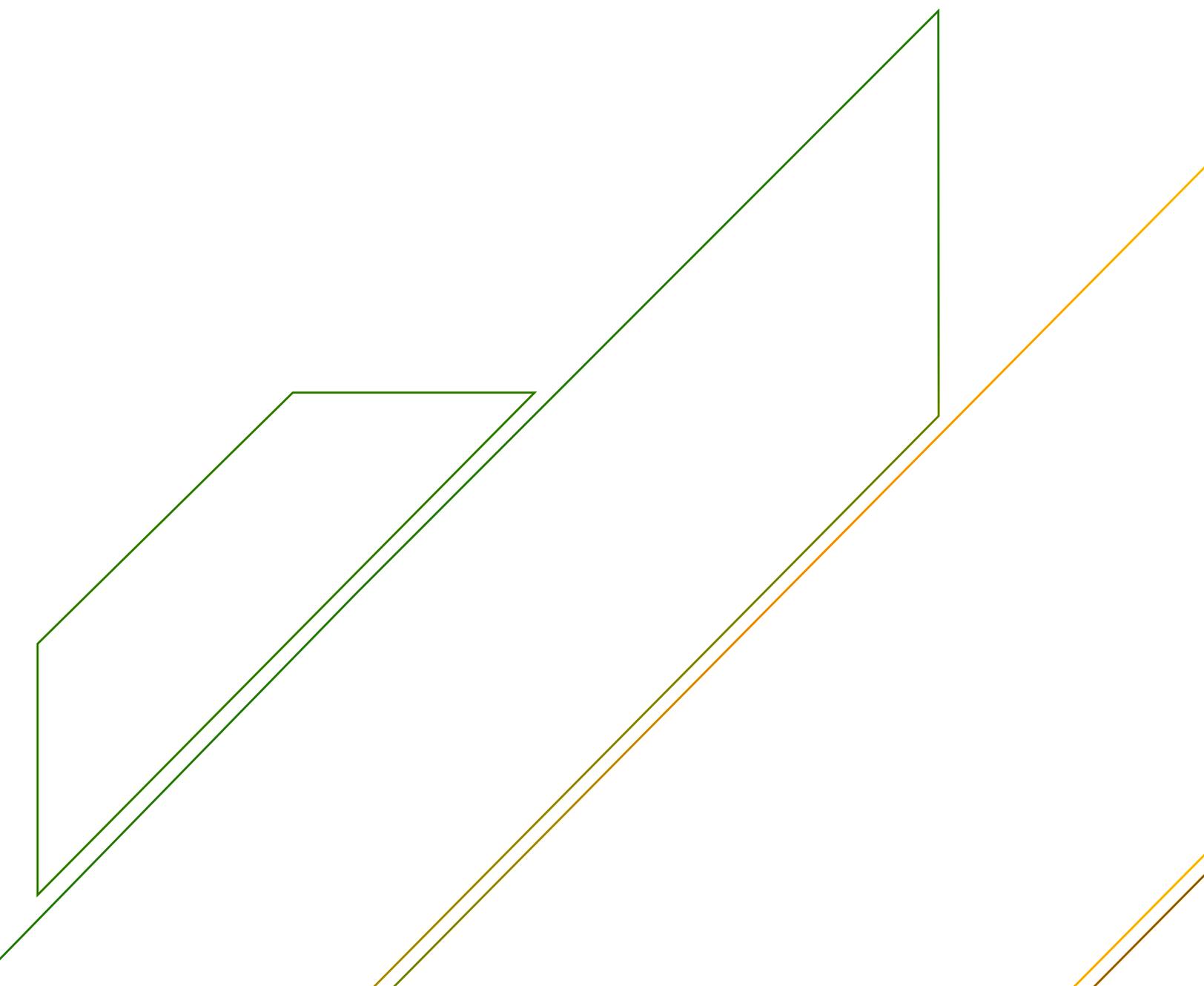
190. Após uma década de crescimento robusto com inclusão social, o Brasil agora enfrenta desafios consideráveis de curto e médio prazos. O Plano Real e a LRF construíram os alicerces da disciplina macroeconômica ao estabelecer o “tripé”. Em conjunto com os ganhos advindos de um ambiente externo favorável, esses fatores levaram a uma década de ouro de crescimento impulsionado pelo consumo. Como evidenciou este capítulo, a situação externa extremamente favorável durante grande parte dos anos 2000 pode haver mascarado problemas estruturais subjacentes relacionados a baixos níveis de investimento, baixa produtividade e limitado espaço fiscal. O rescaldo da crise financeira global e o final do superciclo de *commodities* aumentaram substancialmente os dilemas de políticas públicas que o Brasil precisa enfrentar, levando a um enfraquecimento do arcabouço macroeconômico. A expansão fiscal por meio de novas despesas, isenções tributárias e empréstimos semifiscais realizados por bancos públicos foi incapaz de neutralizar a fraqueza estrutural da economia e, ao invés disso, resultou em crescentes desequilíbrios econômicos. Tais problemas precisaram finalmente ser enfrentados para recuperar a credibilidade macroeconômica, o que, por um lado, expôs as subjacentes restrições estruturais ao crescimento, mas, por outro, força o país à adoção de políticas claras no contexto da crescente pressão fiscal causada pelas obrigações de despesas vinculadas.

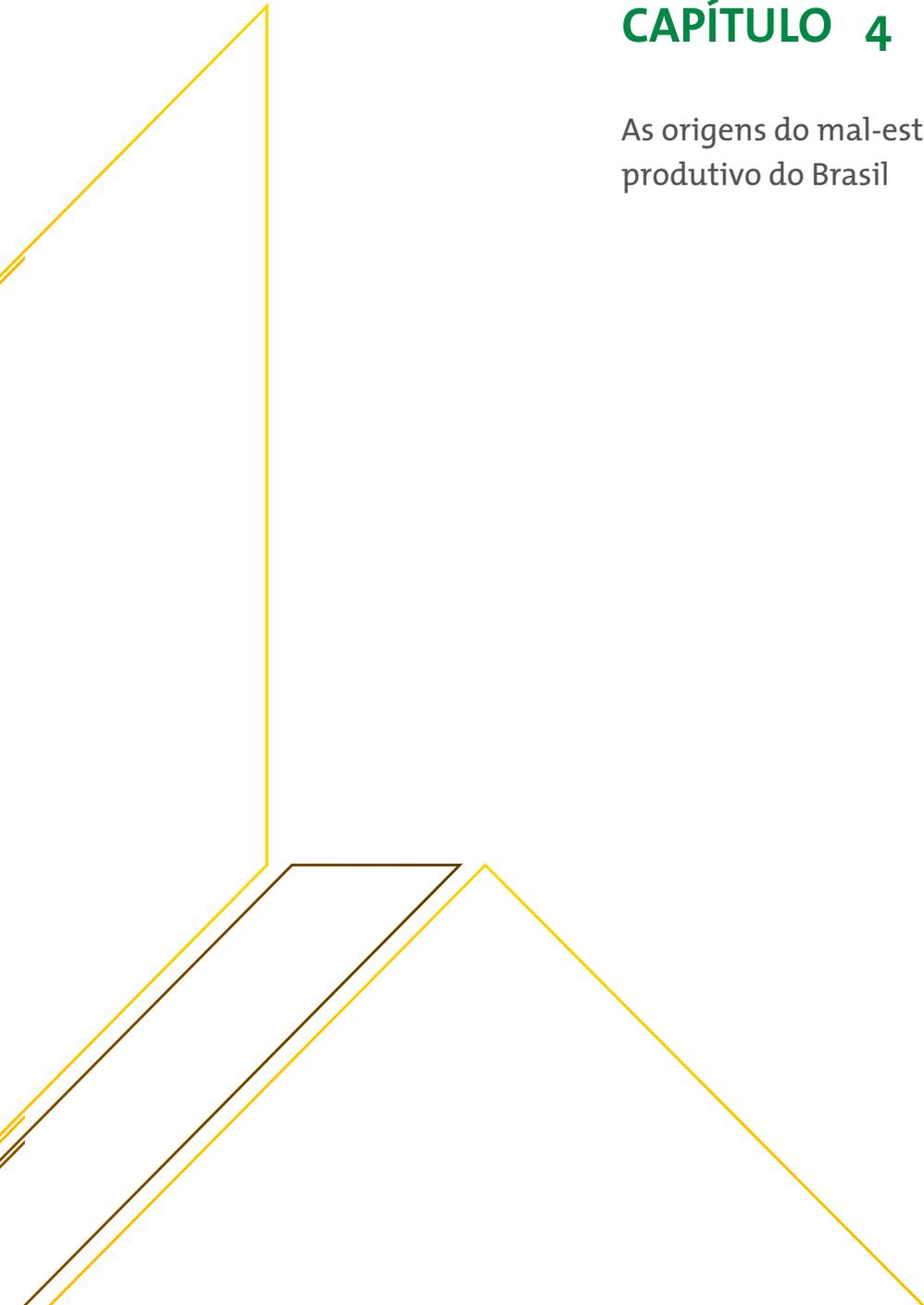
191. Pensando no futuro, um desafio fundamental para o Brasil será controlar as fontes subjacentes de pressão fiscal para reequilibrar o crescimento (com mais foco em investimentos, em vez de consumo) sem afetar negativamente os mais pobres e vulneráveis. Conforme se demonstrou neste capítulo e no anterior, no centro desse desafio encontram-se políticas econômicas que aumentaram as obrigações de despesas com seguridade social, saúde e educação, muitas das quais beneficiam os ricos em proporção maior que os brasileiros mais pobres. Há, também, um amplo escopo para redução dos custos fiscais de consideráveis isenções tributárias, subsídios e empréstimos diretos realizados por bancos públicos a fim de liberar espaço para maior investimento público e transferências direcionadas aos mais pobres e vulneráveis. A realocação necessária de gastos será um enorme desafio político em razão do forte sentimento de direito adquirido embutido nas crescentes políticas sociais do Brasil e da força de grupos de interesses individuais que praticam *lobby* para manter suas posições vantajosas no sistema político altamente fragmentado do país. Entretanto, conforme demonstrou este capítulo, esses conflitos tornam-se cada vez mais acentuados. A perspectiva de uma década de baixo crescimento e da erosão dos ganhos sociais pode levar às mudanças políticas necessárias.

192. Uma mudança na política fiscal não será suficiente, por si só, para reacender os motores de crescimento do Brasil. Embora a sustentabilidade macrofiscal seja um pré-requisito para atrair investimentos privados, o ambiente de negócios brasileiro enfrenta um grande número de restrições adicionais relacionadas a distorções do mercado, barreiras regulatórias e pressões ligadas à baixa competitividade. Tais fatores serão analisados no próximo capítulo.

Referências

- ALMEIDA, Mansueto; LISBOA, Marcos de Barros; PESSOA, Samuel. **O ajuste inevitável: ou o país que ficou velho antes de se tornar desenvolvido**. 2015. Disponível em: <https://mansueto.files.wordpress.com/2015/07/o-ajuste-inevitavel-vf_2.pdf>.
- ARIDA, Persio; BACHA, Edmar Lisboa; LARA-RESENDE, André. Credit, interest and jurisdictional uncertainty: conjectures on the case of Brazil. **Inflation targeting, debt, and the Brazilian experience, 1999 to 2003**. Editado por Francesco Giavazzi, Ilan Goldfajn, e Santiago Herrera. MIT Press, 2005.
- BOLLE, Monica Baumgarten de; Simões, P. H. **Another Lost Decade?** Productivity and potential growth in Brazil. Prestes a ser publicado.
- BONOMO, Marco; BRITO, Ricardo; MARTINS, Bruno. **Macroeconomic and financial consequences of the after crisis government-driven credit expansion in Brazil**. Brasília: Banco Central do Brasil Working Paper, n. 378, 2014. Available in: <<http://www.iepecdg.com.br/uploads/artigos/wps378.pdf>>.
- BRUMBY, Jim; MENDES, Marcos; VELLOSO, Tarsila. Public investment management in Brazil. 2012. Estudo não publicado.
- CARNEIRO, Francisco Galrao. The effects of the minimum wage on the Brazilian labor market. **The third dimension of labor markets: demand, supply and institutions in Brazil**. Editado por Francisco Galrao Carneiro, Indermit Gill e Ricardo Paes de Barros. 2006.
- DE LA Torre, Augusto; DIDIER, Tatiana; IZE, Alain; LEDERMAN, Daniel; SCHMUKLER, Sergio L. **Latin America and the Rising South**. Washington DC: World Bank, 2015.
- DE LA TORRE, Augusto; IZE, Alain. Should Latin America save more to grow faster? **World Bank Policy Research Working Paper**, n. 7386, 2015. Available in: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-7386>>.
- FOGUEL, Miguel Natan; RAMOS, Lauro; CARNEIRO, Francisco Galrao. **The impact of the minimum wage on the labor market, poverty and fiscal budget in Brazil**. 2001.
- HIGGINS, Sean; PEREIRA, Claudiney. The effects of Brazil's high taxation and social spending on the distribution of household income. **Public Finance Review**, 42 (3), 2014.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). Macroeconomic implications of minimum wage increases in Brazil. **Brazil Selected Issues Paper**. Washington, DC: IMF, 2015.
- JORGENSEN, Dale W. Innovation and productivity growth: T.W. Schultz lecture. **American Journal of Agricultural Economics**, 93 (2), p. 276-296, 2011.
- LISBOA, Marcos de Barros; LATIF, Zeina Abdel. Democracy and growth in Brazil. **Insper Working Paper – 311**, 2013.
- OLIVEIRA, Fernando N. de. **Investment of firms in Brazil: do financial restrictions, unexpected monetary shocks and BNDES play important roles?** 2014. Available in: <<http://www.bcb.gov.br/pec/wps/ingl/wps366.pdf>>.
- PEREIRA, Thiago Rabelo; SIMÕES, Adriano; CARVALHAL, André. **Mensurando o resultado fiscal das operações de empréstimo do Tesouro ao BNDES: custo ou ganho líquido esperado para a União?** IPEA, 2011 (Texto para discussão 1665). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1184>>.
- SEGURA-UBIERGO, Alex. **The Puzzle of Brazil's High Interest Rates**. International Monetary Fund, 2012.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão n. 1205/2014 – TCU – Plenário. 2014. TC 018.259/2013-8.
- WORLD BANK. **Brazil: interest rates and intermediation spreads**. Washington DC, 2006.
- . **Brazil: federal public financial management performance based on the PEFA Methodology**. World Bank, 2009.
- . **The Real paradox: untangling credit market outcomes in Brazil**. 67332. World Bank, 2012.
- . **Brazil's productivity challenge: selected issues in understanding and improving productivity**. World Bank, 2014.





CAPÍTULO 4

As origens do mal-estar
produtivo do Brasil

Introdução

193. O progresso socioeconômico recente do Brasil foi conseguido apesar de um contexto de fraco crescimento da produtividade. De 2002 a 2014, a Produtividade Total dos Fatores (PTF) aumentou apenas 0,3% ao ano. Mesmo nos anos que registraram altas taxas de crescimento, de 2002 a 2010, a PTF cresceu somente 0,4% ao ano.⁶⁶ Com efeito, aproximadamente dois terços do crescimento recente do Brasil foram obtidos por meio de aumentos da força de trabalho em quantidade e qualidade, enquanto apenas 10% mediante ganhos de produtividade. Em comparação, as melhorias na produtividade representaram mais da metade do crescimento do PIB de muitas outras economias emergentes, como China, Índia e Rússia (McKinsey Global Institute, 2014).

194. No longo prazo, crescer de forma sustentável e inclusiva não é viável sem um aumento da produtividade. Um maior crescimento da produtividade traria vários benefícios importantes. Significaria (a) ganhos salariais duradouros sem comprometer a competitividade global do Brasil, (b) bens e serviços melhores e mais baratos para todas as famílias brasileiras, (c) uma maior arrecadação disponível para investimentos em infraestrutura e políticas sociais e (d) maior retorno tanto da poupança quanto dos investimentos privados. Este capítulo debruça-se sobre quatro grandes obstáculos para o crescimento da produtividade no Brasil: deficiências na infraestrutura, distorções e altos custos no ambiente de negócios e de investimentos, ausência de incentivos e de capacidade para inovar e, por último, qualificação insuficiente dos trabalhadores.

195. A situação insatisfatória da infraestrutura brasileira é sintoma de entraves estruturais que acometem os investimentos públicos e privado e que estão estreitamente ligados às condições macroeconômicas e institucionais do país. Como discutido nos dois capítulos anteriores, com a incorporação das políticas públicas de gastos sociais na Constituição de 1988 restou pouco espaço fiscal para investimentos discricionários em infraestrutura pública (Alston et al., 2010).⁶⁷ Além disso, a fragmentação do sistema político criou distorções na alocação dos investimentos públicos, que foram maiores, porém ainda limitados. Por sua vez, o baixo nível

⁶⁶ Há diversas estimativas para o crescimento da PTF no Brasil, porém todas dependem da metodologia empregada para mensurar a contribuição do capital para o crescimento (Banco Mundial, 2014). As estimativas aqui utilizadas foram extraídas de Bolle e Simões (inédito). Embora conceitualmente a PTF seja o melhor indicador de produtividade, a produtividade do trabalho (produção por pessoa) é medida com mais facilidade, além de geralmente estar correlacionada com a PTF e com aumentos no estoque de capital.

⁶⁷ Como foi discutido nos capítulos anteriores, embora tanto o investimento total como o investimento público tenham aumentado proporcionalmente ao PIB nos anos de crescimento do período 2003 a 2010, nas décadas anteriores os níveis de investimento em infraestrutura haviam caído sistematicamente, de maneira que a recuperação foi insuficiente para remediar o déficit de infraestrutura. Além disso, a desaceleração da economia a partir de 2014 acabou reafirmando as pressões sobre os investimentos públicos.

de investimentos públicos exacerbou os entraves à concorrência ao impedir uma resposta mais vigorosa da oferta por determinadas indústrias, consequentemente desestimulando o investimento privado em toda a economia.

196. O ambiente de negócios no Brasil continua apresentando condições desiguais e de isolamento em relação ao resto do mundo, o que reduz consideravelmente a pressão e a capacidade para inovar por meio da geração e da adoção de novas tecnologias. Quando um mercado funciona bem, a concorrência alavanca a produtividade em nível de empresa e de setor por meio de uma alocação de recursos que potencializa a eficiência dentro das empresas, entre empresas e entre setores, impulsionada pela pressão seletiva do mercado exercida por empresas mais produtivas e em expansão, que obrigam as menos produtivas ou a se aprimorarem ou a sair do mercado. Tarifas de importação e medidas não tarifárias (tais como a exigência de conteúdo local, isenções e alíquotas especiais de impostos nacionais, empréstimos subsidiados e subvenções), todos aplicados com o pretexto de promover a inovação, frequentemente são usados, tanto na esfera federal, como local para proteger empresas menos produtivas, reduzindo os efeitos da pressão competitiva. Para os novos empreendimentos e as empresas de menor porte, os entraves regulatórios e burocráticos, notadamente o custo extremamente alto do *compliance* tributário, traduzem-se em desestímulo ao investimento e à expansão das operações. Assim, em vez de investir em expansão, muitos negócios acabaram por migrar para serviços de menor produtividade e menos intensivos em capital. As empresas de maior porte viram-se pouco pressionadas a inovar, incluindo o aprimoramento da qualidade e do conteúdo tecnológico dos produtos existentes e se afastando da vanguarda dos avanços tecnológicos globais. Diversas intervenções do setor público no mercado de fatores de produção e no mercado de produtos foram incapazes de substituir de maneira eficiente a falta de estímulos à concorrência. Cabe mencionar ainda a baixa capacidade das empresas brasileiras para melhorar sua produtividade, que resulta do isolamento em relação às oportunidades de aprendizagem proporcionadas por uma maior exposição a *know-how* e tecnologias estrangeiras associados ao IED em eficiência, ao comércio mundial de bens e serviços e à mobilidade de capital financeiro, de conhecimentos e de capital humano.

197. Outro obstáculo à elevação da produtividade é a baixa qualificação da força de trabalho. A falta de qualificação e a ausência de investimentos do setor privado podem se reforçar mutuamente. Os indivíduos deixam de investir em aperfeiçoamento porque as empresas oferecem poucas vagas de emprego que exigem qualificação. Por sua vez, as empresas deixam de investir em atividades produtivas que demandam mão de obra qualificada porque acreditam que não conseguirão encontrá-la no mercado de trabalho e porque a ausência de maior concorrência, como a imposta pela entrada e saída de empresas de mais baixo custo ou pela maior mobilidade da força de trabalho, significa não haver pressão nesse sentido. O custo

da informação e da procura de mão de obra e a incompatibilidade de competências dificultam ainda mais o movimento em direção a um equilíbrio de maior qualificação e produtividade (Schneider, 2013). Apesar do aumento nos gastos públicos em educação e qualificação, é possível fazer mais para garantir que as competências que hoje são promovidas tenham relevância para as necessidades atuais e futuras das empresas e para que as políticas voltadas para o mercado de trabalho contribuam para elevar a produtividade e para o crescimento, gerando mais e melhores empregos.

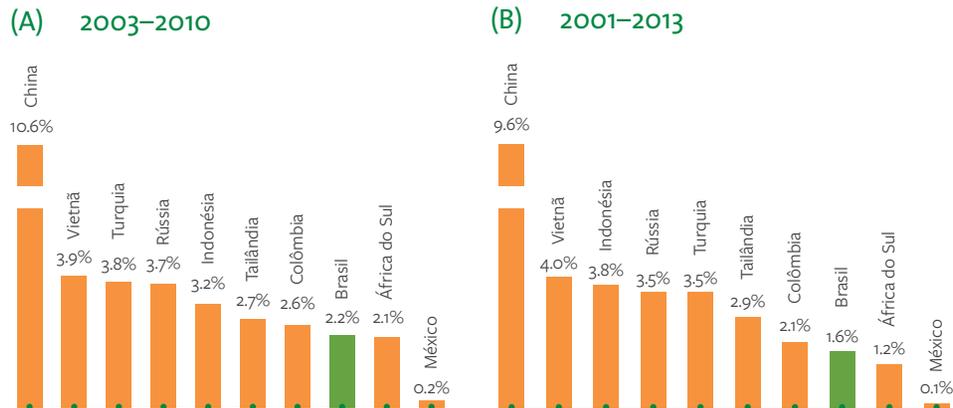
198. Este capítulo primeiramente apresenta evidências sobre a trajetória brasileira de baixo crescimento da produtividade. Em seguida, examina algumas das principais limitações à produtividade encontradas no ambiente de negócios global (infraestrutura e clima de comércio e de investimento), primeiro no nível de empresa (adoção de práticas de gestão inovadoras para a empresa e de outros tipos de inovação), e, por último, no nível individual (competências relevantes para as empresas e melhor correspondência entre candidatos e funções).

4.1 Crescimento, produtividade e mudanças estruturais no Brasil na década de 2000

199. Os principais fatores que contribuíram para o crescimento vigoroso ocorrido entre 2002 e 2010 foram a demografia, as tendências do mercado de trabalho e um maior estoque de capital. Exercícios de decomposição do crescimento evidenciam que o crescimento da força de trabalho contribuiu com 1,1 ponto percentual para o crescimento anual durante esse período à medida que a população em idade ativa se expandia rapidamente. Aumentos na taxa de participação da força de trabalho contribuíram com cerca de 0,6 ponto percentual, ao passo que o crescimento no estoque de capital (ajustado por aplicação efetiva) foi responsável por cerca de 0,9 ponto percentual de crescimento médio durante esse período.⁶⁸ Melhorias na educação, em particular a expansão do acesso, foram responsáveis por cerca de 0,7 ponto percentual de crescimento médio. Comparações com outros países mostram que o Brasil ficou aquém de muitos de seus pares no quesito melhoria na produtividade do trabalho (Figura 4.1).

⁶⁸ Cálculos extraídos de Bolle e Simões (inédito).

Figura 4.1. Crescimento da Produtividade do Trabalho em Países Seleccionados
Crescimento Médio Anual



Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial

Observação: a fim de permitir comparações internacionais, os dados relativos a emprego baseiam-se na definição padrão da Organização Internacional do Trabalho. Isso explica por que as estimativas para o Brasil irão diferir ligeiramente daquelas citadas na decomposição do crescimento ao longo do texto.

200. Os padrões de alocação de recursos observados entre diferentes empresas, dentro de um mesmo setor e entre diferentes setores são um sintoma importante de baixo crescimento da produtividade. Na última década, o setor manufatureiro registrou queda na produtividade do trabalho, o de serviços apresentou estagnação e somente o agrícola experimentou variação positiva sensível (Figura 4.2). Ao mesmo tempo, a maior parte do crescimento do emprego ocorreu em serviços com produtividade relativamente baixa, e até mesmo no setor manufatureiro as atividades de produtividade relativamente baixa criaram mais empregos que as de maior produtividade (Figura 4.3). Isso explica por que as mudanças estruturais ocorridas em diferentes setores não contribuíram para o crescimento da produtividade, em comparação com os padrões observados nos mercados emergentes e pujantes da Ásia ou da Europa Oriental (Raiser; Wes, 2014).⁶⁹ De forma semelhante, o emprego cresceu mais no segmento das pequenas empresas, dando lugar a uma migração da mão de obra das grandes empresas para as de menor porte do mesmo setor. Considerando que as grandes empresas geralmente são mais produtivas que as pequenas, essa realocação estrutural da mão de obra foi responsável por um crescimento da produtividade inferior ao que teria ocorrido com sua permanência nas empresas grandes ou sua contratação por *start-ups de alto crescimento* e que se transformam em grandes com o tempo.

⁶⁹ Para comparações entre padrões de mudança estrutural e de crescimento da produtividade na América Latina, ver Araújo, Schiffbauer e Sahnoun (2014).

Figura 4.2. Evolução da Produtividade por Setor, 2000 a 2013

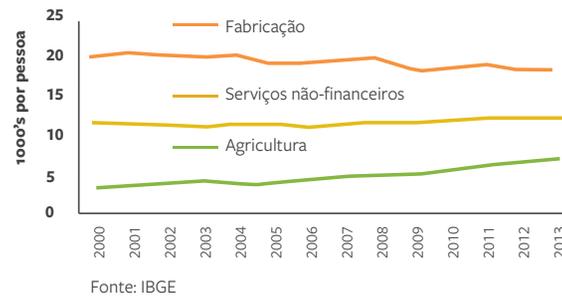
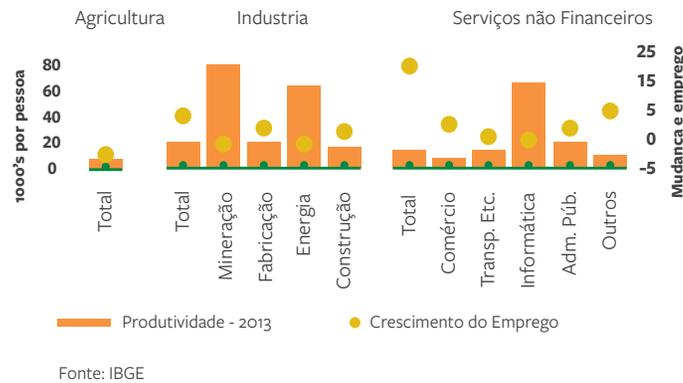
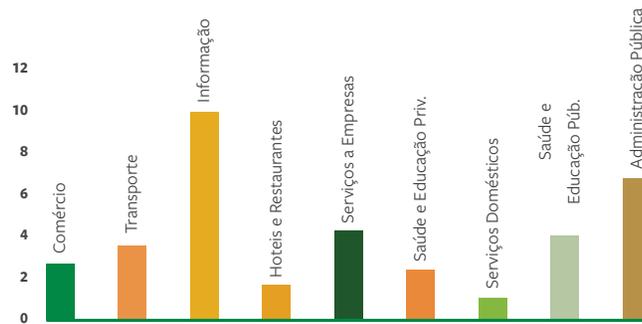


Figura 4.3. Geração de Empregos e Produtividade, 2000 a 2013



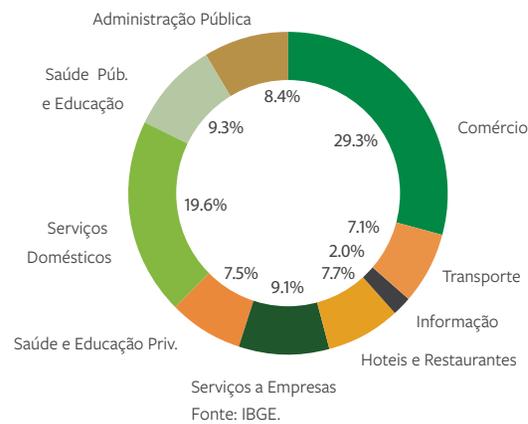
201. O setor de serviços foi responsável por mais de 80% dos cerca de 23 milhões de empregos criados entre 2000 e 2013. Em 2013, o setor de serviços respondeu por 65% do número total de empregos, em comparação com os 60,2% do ano 2000. Em sua maioria, os empregos concentraram-se em comércio e serviços domésticos (faxineiras e babás), áreas que registraram os mais baixos níveis de produtividade (Figuras 4.4 e 4.5). O setor de serviços atraiu trabalhadores, sobretudo em razão de melhorias nas relações de troca, uma vez que a inflação do setor se situava consideravelmente acima do índice geral de inflação. Apesar da estagnação da produtividade em geral, essa situação possibilitou a obtenção de ganhos salariais.

Figura 4.4. Valor Agregado Mensal por Trabalhador no Setor de Serviços, 2013 (Milhares de R\$)



Fonte: IBGE.

Figura 4.5. Distribuição dos Empregos no Setor de Serviços, 2013 (%)



Fonte: IBGE.

202. A queda da produtividade na indústria de transformação é um indicador da perda de competitividade do Brasil no setor de bens comercializáveis ao longo da última década. Manufatura e construção foram responsáveis por 16% e 11,7% dos empregos criados entre 2000 e 2011, respectivamente. No primeiro setor, produto por trabalhador caiu na verdade 6,3% entre 2000 e 2011, enquanto no segundo cresceu somente 4,8% entre 2000 e 2011. Esses resultados são extremamente baixos em relação aos observados no comparativo internacional e estão mais próximos dos registrados no sul da Europa do que em outros mercados emergentes (Gill; Raiser, 2012).

203. Comparado com outros mercados emergentes, o Brasil apresenta uma maior dispersão dos níveis de produtividade entre empresas e um maior número de empresas com baixa

produtividade. O desvio padrão da média de vendas por trabalhador no Brasil é de 0,24, enquanto Chile, China, Colômbia, México, Peru e Índia apresentam valores que variam entre 0,03 e 0,18 (World Bank Enterprise Surveys). A dispersão é particularmente alta nos setores têxtil, de confecções e no comércio de varejo. Uma alta dispersão indica grande número de empresas muito abaixo da média. Seria possível obter grandes ganhos na PTF agregada se o capital físico e humano fosse realocado de tal forma que permitisse às empresas mais produtivas crescer, levando as menos produtivas a encolher ou abandonar o mercado.⁷⁰ No Brasil, essa alta dispersão entre empresas sugere falhas do mercado e das políticas públicas que criam condições desiguais para as empresas, dificultando o ingresso e a expansão das empresas mais eficientes e a saída das menos produtivas. Provavelmente a principal razão para a persistente má alocação de recursos que se evidencia nesses números seja o ambiente de negócios precário – muitas vezes resumido como “Custo Brasil”.

4.2 Decomposição do componente infraestrutura do Custo Brasil

4.2.1 Infraestrutura física, concorrência e produtividade geral da economia

204. Durante pelo menos as últimas duas décadas, os investimentos em infraestrutura no Brasil ficaram abaixo da taxa de depreciação natural. Segundo estimativas, a taxa de investimentos em infraestrutura necessária somente para cobrir a depreciação é da ordem de 3% do PIB (World Bank, 2007). O investimento total do país em infraestrutura tem ficado abaixo de 2,5% do PIB, pelo menos desde 2000 (Frischtak; Castelar, 2014).

⁷⁰ A título de exemplo, a produtividade do trabalho no setor de comércio poderia aumentar de 15% para 54% em relação aos níveis dos EUA com a realocação do capital e da mão de obra das empresas menos produtivas para as mais produtivas (LORA; PAGÉS, 2011).

Figura 4.6. Investimento em Infraestrutura, 2011 (% do PIB)



Fonte: World Economic Forum (WEF), Credit Suisse, 2013

Figura 4.7. Classificação da Qualidade da Infraestrutura Geral, 2015



Fonte: WEF, Global Competitiveness 2015-2016

205. De acordo com estudo publicado pelo Banco Mundial em 2007, os investimentos em infraestrutura provavelmente teriam de chegar a 5% do PIB para que o Brasil pudesse atingir seu pleno potencial econômico. Desde a publicação desse estudo, o investimento em infraestrutura no Brasil aumentou de 1,73% para 2,37% do PIB entre 2007 e 2014. Em 2011, o Brasil investiu 2,1% do PIB em infraestrutura, o que o coloca em desvantagem em relação à China (13,4%), ao Chile (6,2%), à Colômbia (5,8%) e à Índia (4,5%) (Figura 4.6). Esse déficit de infraestrutura, notadamente em portos, transportes e tecnologias da informação e da comunicação, afeta diretamente a capacidade das empresas para obter insumos, produzir e entregar seus produtos a preços competitivos internacionalmente nos mercados local e de exportação. No *ranking* do Fórum Econômico Mundial de 2015-2016, o Brasil figurou na 123ª posição em qualidade geral da infraestrutura de transporte e em 122ª em qualidade rodoviária e portuária, entre os 140 países avaliados (Figura 4.7). Como pode ser visto na Tabela 4.1, os investimentos em infraestrutura em todas as áreas hoje correspondem a menos da metade do que foram nos anos 1970.

TABELA 4.1. INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA NO BRASIL, PÚBLICO E PRIVADO, 1971-2014 (% DO PIB)

	71-80	81-89	90-00	01-12	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Energia	2,13	1,47	0,76	0,63	0,51	0,59	0,58	0,62	0,72	0,70	0,72	0,68
Telecomunicações	0,80	0,43	0,73	0,61	0,46	0,78	0,55	0,40	0,49	0,51	0,43	0,53
Água e esgoto	0,46	0,24	0,15	0,19	0,13	0,21	0,23	0,20	0,17	0,20	0,21	0,20
Transportes	2,03	1,48	0,63	0,73	0,63	0,74	0,88	0,95	0,80	0,80	1,01	0,96
Total	5,42	3,62	2,27	2,16	1,73	2,32	2,24	2,18	2,18	2,27	2,37	2,37

Fonte: Frischtak; Castelar (2014).

206. O déficit de infraestrutura do Brasil é fato amplamente reconhecido, porém os reiterados esforços do governo no sentido de fortalecer o setor produziram resultados apenas modestos.

Em 2007, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o objetivo de aumentar substancialmente a destinação de recursos para a infraestrutura pública, porém não conseguiu produzir um impacto significativo no agregado de investimentos. A regulação da infraestrutura tem de pautar-se por princípios que promovam a concorrência nos segmentos do mercado em que a competição seja viável, que estimule serviços de mais alta qualidade a preços competitivos, preservando, ao mesmo tempo, incentivos ao investimento nas redes. Isso confere competitividade às empresas situadas a jusante na cadeia produtiva.

207. O Brasil vem promovendo PPPs e concessões como forma de superar suas limitações em matéria de financiamento público, capacidade de elaboração e execução de projetos.⁷¹

Pretende-se, com isso, dar resposta aos gargalos críticos do desenvolvimento de infraestrutura, sobretudo aqueles relacionados com o planejamento e a gestão dos ativos durante todo o seu ciclo de vida, inclusive sua operação e manutenção, bem como para tratar das limitações de capacidade na área de elaboração de projetos. Para aquelas situações em que o setor privado pode entrar com as tão necessárias habilidades técnicas e capacidade de financiamento, o governo desenvolveu uma estratégia de compartilhamento de riscos para utilizar com eficiência os recursos públicos. Isso é conseguido por meio do marco legal criado para estimular os investimentos em infraestrutura, composto pela Lei de Concessão, de 1995, e pela Lei de Parceria Público-Privada (PPP), de 2004. A Lei de Concessão prevê o fornecimento de infraestrutura pública por entidades privadas, que financiam os ativos e são remuneradas pelos usuários durante o período de concessão. Pela Lei da PPP, o setor público arca (parcial ou integralmente) com o capital e os custos operacionais junto com a entidade privada. Além dessas leis, o governo disponibilizou financiamentos de longo prazo e baixo custo por meio de entidades públicas, como a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e criou incentivos fiscais, como os previstos na Lei n. 12.431/2011, para os emissores de títulos de infraestrutura, e uma entidade garantidora dos riscos dos projetos públicos, a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias (ABGF).⁷²

208. Contudo, os problemas na execução dos projetos persistem. Embora a lei das parcerias público-privadas seja federal, a maioria das PPPs é executada em nível subnacional. Cada estado criou suas próprias políticas e processos para definir prioridades, elaborar e estruturar projetos e conduzir as licitações. Como consequência, não há uma estrutura nacional que unifique a elaboração de projetos com os investimentos públicos (incluídas as PPPs e as concessões), tampouco uma integração entre os planos municipais, estaduais e federais.

⁷¹ Banco Mundial (2013).

⁷² Formalmente constituída em 1º de abril de 2013, porém o processo de incorporação da ABGF ainda não foi concluído.

A falta de coordenação resultante pode vir a se tornar um obstáculo, particularmente quando a infraestrutura em questão envolve mais de uma jurisdição administrativa. Essa falta de coordenação também não é propícia para o desenvolvimento de uma abordagem integrada e comum para as concessões e o financiamento de PPPs. Padronizar a terminologia comum, como multas por rescisão, direitos de intervenção e acordos diretos com credores, pode ajudar a catalisar o financiamento privado e compatibilizar diferentes percepções e expectativas a respeito dos riscos e da atratividade de certos ativos.

209. A incerteza regulatória, particularmente no tocante à fixação de tarifas, quer diretamente pelos usuários (risco da demanda) quer por disponibilidade (risco de pagamento do poder concedente), é uma preocupação central para muitos investidores em potencial. Na maioria dos contratos de concessão e de PPP há algum tipo de cláusula que prevê a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro destinada a proteger os atores do setor privado diante de imprevistos e/ou de situações com repercussões importantes. Essas cláusulas de reequilíbrio preveem compensação geralmente na forma de benefícios não monetários, como extensões da vigência do contrato ou redução das exigências de investimento. Esse regime de compensação pode desencorajar possíveis investidores de participar dos processos de licitação de determinados projetos.

210. Levar ao mercado projetos credíveis e rentáveis exige um esforço concertado. A capacidade do poder público de estruturar e desenvolver projetos, a adequação dos orçamentos para elaborar projetos e o fato de a conclusão dos projetos de PPP normalmente ser mais demorada do que a de projetos licitados de forma tradicional são questões que precisam ser trabalhadas. As entidades públicas geralmente carecem dos recursos técnicos e financeiros necessários para desenvolver soluções apropriadas do ponto de vista de engenharia, econômico, financeiro e comercial que possam ser entregues ao mercado. Como resultado, muitas entidades subnacionais desenvolveram procedimentos para acelerar a apresentação desses projetos ao setor privado, denominados Procedimentos de Manifestação de Interesse da Iniciativa Privada (PMI). Independentemente do tipo de processo de licitação, o poder público deve certificar-se de ter a capacidade para avaliar projetos e especificações a fim de garantir que as soluções atendam ao interesse público e que a conclusão financeira seja alcançada o mais rapidamente possível.

211. Projetos mal delineados e mal preparados costumam significar que as autoridades lançam projetos que não foram submetidos a uma bateria exaustiva de testes em condições de mercado, que objetiva garantir sua atratividade para o mercado. Por vezes, o órgão responsável somente se dá conta de que as condições previstas no projeto não são atrativas para o mercado depois de iniciado o processo licitatório e, quando finalmente decide alterar as condições do projeto, acaba causando atrasos importantes devido à necessidade de rever parte dos serviços

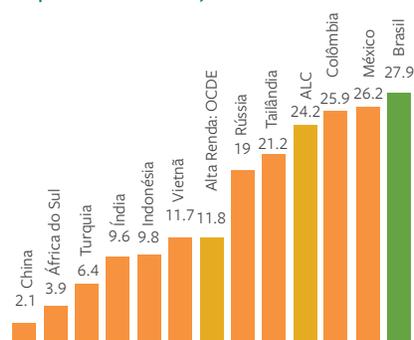
já executados. Foi o que aconteceu, em 2011, na primeira tentativa do governo federal de licitar o projeto do Trem de Alta Velocidade (TAV). A reação do mercado foi semelhante na recente concessão de um trecho da BR-262, para a qual não se apresentaram interessados. No caso de abastecimento e saneamento, a maioria das licitações de PPPs estaduais e municipais atraíram muito poucos concorrentes, com uma média de dois participantes qualificados por processo.

212. Os mercados de capital locais desempenharam um papel limitado no financiamento da infraestrutura. Para reduzir o custo do financiamento captado nos mercados de capital e atrair um amplo conjunto de investidores, os investimentos em debêntures de infraestrutura receberam isenções tributárias do governo em 2011. Esse benefício tributário estimulou a emissão de cerca de R\$ 14 bilhões em debêntures, porém teve consequências imprevistas: as isenções beneficiaram principalmente os investidores de varejo, que detêm cerca de 90% dos títulos emitidos até agora. A alta demanda desse grupo de investidores acabou distorcendo os rendimentos, reduzindo excessivamente a taxa de *spread* de títulos do governo com vencimentos semelhantes. Os baixos prêmios sobre o valor dos títulos do governo mantiveram os investidores estrangeiros e os fundos de pensão nacionais fora do mercado de títulos de infraestrutura (ambos os segmentos de investidores que gozam de isenção de impostos para investir em títulos do governo). Assim, a percepção que se tem é de um mercado sem profundidade, de pequena liquidez e incapaz de suprir o grande volume de financiamento necessário para a infraestrutura ao longo dos próximos anos.

4.2.2 Conectividade: transporte, logística e TICs

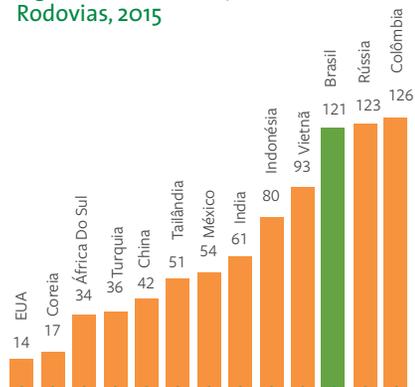
213. O impacto da falta de investimentos em infraestrutura é mais visível nos setores de transporte e de logística. Nas pesquisas sobre clima de investimento, o número de empresas brasileiras que apontaram a infraestrutura de transportes como um dos principais obstáculos superou o dos demais países do comparativo (Figura 4.8). A falta de infraestrutura significa para alguns produtores locais serem barrados do mercado de exportação, não atingindo, portanto, escala de produção suficiente e não ficam obrigados de adotar padrões superiores de qualidade do mercado internacional que justificariam a introdução de novas tecnologias. No *ranking* do Fórum Econômico Mundial de 2015-2016, dos 140 países avaliados, o Brasil figurou na 121ª posição em qualidade de rodovias e 120ª em qualidade de portos (Figuras 4.9 e 4.11).

Figura 4.8. Porcentagem de Empresas que Citaram Transporte como Importante Limitação



Fonte: World Bank Enterprise Survey (dados dos levantamentos mais recentes, Brasil, 2009)

Figura 4.9. Classificação da Qualidade das Rodovias, 2015



Fonte: WEF, Global Competitiveness 2015-2016

214. Somente 13,5% da malha rodoviária total do Brasil é pavimentada e 8% correspondem a estradas de faixa dupla. Apesar de ter crescido 14% em extensão de rodovias pavimentadas nos últimos dez anos, a densidade das malhas federal e estadual é baixa, de 38 km por 1.000 km² (Argentina e China têm, respectivamente, 83 km e 360 km). As condições gerais da malha pavimentada melhoraram no último decênio graças à maior prioridade dada à manutenção pelas políticas de administração rodoviária e à intensificação das concessões e do uso de recursos do setor privado.⁷³ Contudo, somente 38% das rodovias federais e estaduais pavimentadas estão em boas condições ou muito boas. Não obstante as más condições, o transporte rodoviário responde por quase dois terços de toda a carga transportada no Brasil, apesar das iniciativas dos últimos anos no sentido de melhorar o equilíbrio da matriz de transportes. Como referência, a parcela do modal rodoviário na China e nos EUA, países de dimensões semelhantes, é de 24% e 31%, respectivamente.

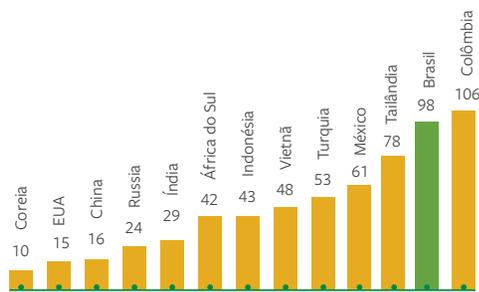
215. O mau estado de conservação da malha rodoviária afeta diretamente o desempenho econômico do país. Os custos envolvidos no transporte da produção brasileira de soja para a China, por exemplo, são de aproximadamente US\$ 190 por tonelada, enquanto nos EUA são de US\$ 71. Nos dois países, essa diferença se deve unicamente ao custo para escoar a produção até os portos, que é de US\$ 145 no Brasil e de US\$ 25 nos EUA (para distâncias geográficas semelhantes).

⁷³ Quase 16.000 km de rodovias estão sob concessão, fazendo dela a segunda maior malha rodoviária sob concessão do mundo, depois da China. Cerca de 30.000 km são administrados por meio de Contratos de Reabilitação e Manutenção (Crema).

216. Outra causa dos altos custos do transporte é a deficiente malha ferroviária do Brasil. Dos cerca de 30.000 km da malha ferroviária do país, aproximadamente 28.400 km são operados por 14 concessionárias privadas em regime de integração vertical. O transporte ferroviário interurbano, dedicado quase exclusivamente a carga, se caracteriza pela extensão relativamente pequena (não cresce desde meados da década de 1950), pela falta de integração (a rede é composta por ferrovias de diferentes bitolas e com interoperação limitada entre concessionárias) e pelas limitações de capacidade (a maioria das ferrovias é de via singela e já atingiu 80%-90% de sua capacidade). Em 2015, o Brasil ocupou a 98ª posição na classificação do Fórum Econômico Mundial de qualidade da infraestrutura ferroviária, bem abaixo de países em desenvolvimento de grandes dimensões, como a China (16ª) e o México (61ª) (Figura 4.10). Disso resulta que menos de 20% do volume de soja seja escoado pelo modal ferroviário no Brasil, em comparação com aproximadamente 75% nos EUA.

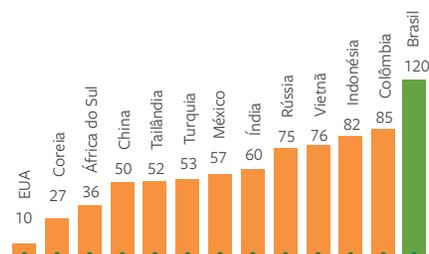
217. O desenvolvimento do transporte ferroviário foi freado pela legislação, que limita o número de operadores. A entrada no setor de transporte ferroviário (tanto de passageiros como de carga) dá-se por concessão, e cada empresa que opera no setor detém direitos exclusivos sobre determinada área geográfica. No tocante ao transporte de mercadorias, a maioria das economias da OCDE tem normas menos restritivas, entre elas a não existência de restrições à entrada (mediante o pagamento de taxas de acesso), e é comum que várias empresas compitam na mesma área geográfica.

Figura 4.10. Classificação Segundo a Qualidade da Infraestrutura Ferroviária, 2015



Fonte: WEF, Global Competitiveness 2015-2016

Figura 4.11. Classificação Segundo a Qualidade da Infraestrutura Portuária, 2015



218. Depois do setor de transporte terrestre, o portuário talvez constitua o gargalo de infraestrutura mais importante para a produtividade. O Brasil tem 37 importantes portos

marítimos e fluviais, que movimentaram 95% das exportações do país em 2013.⁷⁴ Na classificação do Fórum Econômico Mundial de qualidade da infraestrutura portuária, o país ocupa a 120ª posição, enquanto China e México figuram em 50ª e 57ª, respectivamente (Figura 4.11). Falta regularidade nas obras de dragagem, e as operações, pelos padrões internacionais, são caracterizadas pelo alto custo e baixa eficiência.⁷⁵ Os procedimentos de desembarço aduaneiro envolvem vários órgãos e duram, em média, duas semanas. Como resultado, uma área significativa dos portos acaba sendo usada para armazenagem. Isso também gera outra distorção: as tarifas portuárias de armazenagem tornaram-se uma importante e crescente fonte de recursos para os portos, o que acaba desestimulando a busca por mais eficiência. Apesar de o governo ter atraído certo volume de investimento privado, isso se dá sobretudo na forma de concessões de operações já existentes e não se destina à expansão da capacidade dos portos, que se está tornando um gargalo cada vez maior.

219. Em junho de 2013, foi aprovada uma nova lei de portos para lidar com algumas das questões anteriormente citadas e de facilitar o investimento do setor privado no setor. Alguns dos aspectos mais importantes introduzidos por essa lei foram permitir que terminais portuários privados movimentassem carga de terceiros, relincar os arrendamentos concedidos em 1993 e liberar a contratação de mão de obra pelos terminais privados. A lei foi alvo de forte oposição no Congresso, movida por grupos que fazem *lobby* para os operadores das concessões de terminais públicos.

220. Como resultado de anos de baixos investimentos nos terminais aeroportuários, 13 dos 20 principais aeroportos nacionais apresentam sérios gargalos de capacidade. O caso mais sério é o de São Paulo, principal *hub* aeroportuário do Brasil, pelo qual passa cerca de um quarto de todo o tráfego aéreo do país. O *Global Competitiveness Report 2015-2016* do Fórum Econômico Mundial situa a qualidade da infraestrutura aeroportuária brasileira na 95ª posição, enquanto China, México e Colômbia figuram na 51ª, 55ª e 74ª, respectivamente. Embora o tráfego aéreo tenha dobrado entre 2009 e 2013 e o valor médio das passagens tenha caído pela metade entre 2000 e 2013, o desenvolvimento de infraestrutura aeroportuária não se manteve no mesmo nível do aumento do tráfego. O principal operador aeroportuário do Brasil é a Infraero, empresa pública que administra atualmente 67 aeroportos no país. No entanto, o controle do Estado sobre as operações aeroportuárias deverá diminuir gradualmente com a decisão do governo brasileiro de leiloar a concessão dos principais aeroportos para atrair investimento privado e experiência gerencial para o setor. Até este momento foram leiloados cinco dos mais

⁷⁴ 338 milhões de toneladas através de terminais portuários públicos e 593 milhões de toneladas através dos terminais privados.

⁷⁵ Segundo a Maersk, o procedimento de desembarço alfandegário nos portos do Brasil dura 21 dias; em Roterdã, o mesmo procedimento dura dois dias. Somente entre 2009 e 2012, os custos de logística portuária aumentaram mais de 25%.

importantes aeroportos brasileiros (Guarulhos, Brasília, Viracopos, Galeão e Confins), bem como a concessão de construção do aeroporto de Natal (no município de São Gonçalo do Amarante), construído por um operador privado. Os resultados iniciais são promissores.

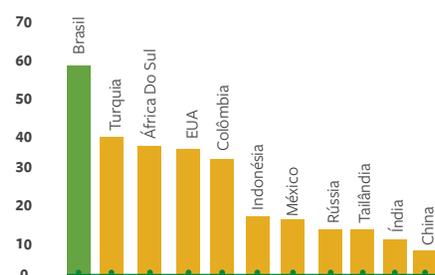
221. O investimento privado em transporte aéreo é baixo em razão das altas restrições à participação de capital estrangeiro nas companhias aéreas. A legislação determina que pelo menos 80% do capital de cada companhia aérea pertença a cidadãos brasileiros. Mesmo em outros países da região que também impõem restrições dessa natureza, a obrigatoriedade de capital nacional não passa de 51%. As restrições à propriedade estrangeira levaram grandes companhias aéreas regionais a constituir empresas no Brasil para ter acesso ao mercado interno. Quando isso se deu por meio de fusões, a nova empresa substituiu a empresa brasileira já existente sem que tivessem sido conduzidas análises do impacto da operação na concentração e no comportamento do mercado.

222. O Brasil ainda não colheu todos os benefícios das TICs, como se evidencia pelo baixo nível de adoção dessas tecnologias nas empresas. Embora os usuários finais brasileiros façam um uso intensivo das TICs em comparação com quase todo o mundo (os consumidores brasileiros ocupam o 3º lugar no *ranking* de usuários do Facebook no mundo, com 70,5 milhões de usuários em 2014), o que não ocorre nas empresas brasileiras.

223. A cobertura da internet de banda larga fixa no Brasil é relativamente menor do que a de outras economias em desenvolvimento, e as tarifas dos serviços de telefonia móvel são muito mais altas. A falta de investimentos em infraestrutura de telecomunicação compromete a capacidade da rede atual de oferecer serviços de qualidade para uma demanda que cresce a grande velocidade. A conectividade das TICs no Brasil também é cara em relação aos países com os quais foi comparado e há uma grande diferença em relação aos preços dos serviços de telefonia móvel: em 2013, os usuários brasileiros pagaram, em média, US\$ 58,1 por mês pelo serviço móvel, 63% mais que os norte-americanos e entre seis e nove vezes o valor pago por indianos e chineses (Figuras 4.12 e 4.13).⁷⁶

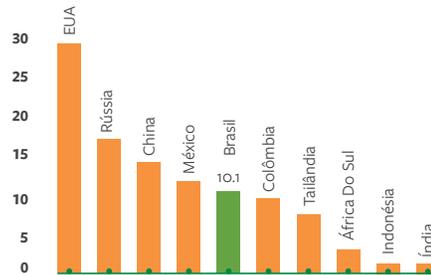
⁷⁶ O Brasil tem a cesta básica de serviços de telefonia móvel mais cara do mundo, de acordo com dados de 2013. Essa metodologia leva em conta tanto ligações dentro e para fora da rede como as realizadas em horário de pico e fora do pico. Ao longo dos anos, foi sucessivamente aperfeiçoada em diferentes *workshops* com especialistas, o que faz dela o mais próximo possível de uma metodologia neutra. Uma comparação de tarifas baseada apenas no padrão das ligações no Brasil (por exemplo, ligações ilimitadas para números da mesma operadora, típicas dos planos oferecidos pelas companhias de telefonia móvel do país) faria o Brasil parecer mais barato, assim como aconteceria se fossem utilizados os valores reais com base nas taxas de câmbio atuais.

Figura 4.12. Cesta de Serviços de Telefonia Móvel, 2013 (US\$ Por Mês, PPC)



Fonte: Banco Mundial e UIT

Figura 4.13. Assinantes de Banda Larga Fixa, 2013 (Por cada 100 Pessoas)



Fonte: Banco Mundial, Indicadores de Desenvolvimento Mundial

4.2.3 Energia: eletricidade, petróleo e gás

224. O Brasil tem um dos maiores e mais sofisticados setores de energia do mundo. O setor de energia brasileiro é formado por um grande número de empresas privadas nacionais e internacionais e por duas grandes companhias de capital misto, Petrobras e Eletrobrás, que dominam os setores de petróleo e gás e de eletricidade, respectivamente. Após uma bem-sucedida reforma em 2004, o setor de energia tornou-se um ambiente de menor risco para os investidores, com tarifas menores para os consumidores. Entretanto, as recentes condições climáticas adversas foram responsáveis pela elevação das tarifas no curto prazo. Como resultado, para atender ao rápido crescimento da demanda de energia e, ao mesmo tempo, às preocupações com o meio ambiente, será necessário gerir e planejar com eficiência o futuro do setor e ter a capacidade de atrair financiamento mais sofisticado.

225. A matriz energética brasileira tem por base a geração hidrelétrica, responsável por dois terços da capacidade instalada total do país. As usinas termelétricas são a segunda fonte mais importante de geração, com 30% da capacidade total instalada – dos quais 9,2% provêm da queima do bagaço de cana-de-açúcar –, enquanto a energia eólica representa 4%. O Brasil também compra 5,85 GW de eletricidade do lado paraguaio da usina hidrelétrica binacional de Itaipu. Em 2014, quase 50% da capacidade de geração de energia do país estava sob o controle do setor privado. A grande dependência da energia hidrelétrica torna o Brasil vulnerável a interrupções no fornecimento nos períodos prolongados de seca. No entanto, essa dependência deverá diminuir com a implantação dos projetos eólicos e solares que foram contratados nos últimos anos.

226. A falta de investimentos no setor elétrico contribuiu para a crise de energia de 2001, mas desde então o fornecimento vem acompanhando a demanda, e o acesso à eletricidade

aproxima-se de 100% da população. Em 2001, um longo período de precipitações abaixo da média atingiu o setor hidrelétrico brasileiro, levando ao racionamento de 20% da demanda energética do país. Essa situação teve um impacto significativo no PIB e serviu de alerta para o futuro. Em 2004, após a crise, foi criado um novo modelo de regulação para atrair investimentos privados de longo prazo para o setor e para promover a concorrência na geração de energia. As distribuidoras locais receberam autorização para adquirir contratos de fornecimento de energia de longo prazo por meio de leilões, o que reduziu o custo do fornecimento e incentivou investimentos.

227. A maior parcela da eletricidade é usada para produção. A indústria é o maior consumidor (40,7% do total), seguida pelos setores comércio e serviços públicos (24,3%), residencial (24,2%), energia (5,7%), agricultura (4,7%) e transportes (0,4%). No período 2003-2013, o consumo comercial de energia elétrica aumentou 4,2% ao ano. O consumo residencial cresceu a uma taxa anual de 5,1%, como resultado da aquisição de eletrodomésticos pela nova classe média. Embora o consumo industrial tenha crescido apenas 2,7% ao ano nesse período, as projeções oficiais para 2023 preveem um crescimento de 4,3% ao ano,⁷⁷ supondo-se que o crescimento econômico retorne aos níveis registrados na década passada.

228. Os baixos níveis de precipitação tornaram a colocar o Brasil diante do risco de uma crise energética em 2015. Em 2012, o nível dos reservatórios das hidrelétricas despencou, atingindo os menores volumes desde 2001. Isso exigiu aumentar consideravelmente o uso das usinas termelétricas, mantendo-as em operação contínua para suprir o fornecimento ao invés de acioná-las somente por curtos períodos, finalidade para a qual foram projetadas. Entretanto, em lugar de repassar para os consumidores a elevação dos custos resultante, a fim de controlar a demanda, o governo anunciou uma redução média das tarifas de energia elétrica de 20%, objetivando reduzir a pressão da inflação. Para convencer o setor a aceitar a redução de tarifas no mercado regulado, o governo ofereceu, em troca, antecipar a renovação das concessões das usinas hidrelétricas que iriam terminar em 2015-2017. Com tarifas mais baixas, o consumo nacional decolou: em janeiro de 2014, o pico de demanda atingiu um recorde histórico de 86 GW.

229. Esse episódio com o fornecimento de energia ilustra o risco potencial para o crescimento futuro. Garantir o fornecimento de eletricidade no futuro passa pela conclusão das obras de várias usinas elétricas e linhas de transmissão que hoje estão atrasadas. Em março de 2015, somente 64% dos 39,3 GW de capacidade adicional em construção estavam no cronograma de obras. Além disso, algumas usinas, embora prontas para operar, continuam inativas porque as obras das respectivas linhas de transmissão estão atrasadas. Exemplo disso é o atraso na

⁷⁷ Plano Decenal de Expansão de Energia 2023, Ministério de Minas e Energia.

construção das linhas de transmissão que interligarão os parques eólicos (já concluídos) da Região Nordeste. Assim, embora a eletricidade não tenha sido um obstáculo para o crescimento e a promoção da igualdade até agora, atrasos na conclusão das obras e decisões regulatórias equivocadas nos últimos anos elevaram o risco de insegurança energética do país, o qual, se não receber a atenção devida, poderá comprometer o crescimento no futuro.

230. O Brasil viveu recentemente uma séria escassez de água nas Regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste. Em 2015, essas regiões enfrentaram a estiagem mais severa desde que passaram a ser monitoradas, que afetou não só o fornecimento de energia, mas também o abastecimento de água nas cidades e para fins industriais e agrícolas. A redução das precipitações acarretou uma queda significativa no volume de água que abastece os principais reservatórios. Os desafios hídricos atuais afetam profundamente a produtividade do país de várias maneiras, uma vez que a disponibilidade de água é fundamental para os setores de abastecimento, energia, indústria e agricultura. Os conflitos em torno do uso da água crescem à medida que se prioriza o consumo humano em detrimento do setor produtivo, que passa a ter seu uso limitado ou proibido. A situação suscita questões profundas sobre a necessidade de se considerar a questão água-energia-alimentos e de um planejamento mais integrado da água para produção de energia e de alimentos. Investimentos insuficientes em melhoria de obras hidráulicas, inclusive em construção de reservatórios de uso múltiplo e de obras de transposição, somados a uma má gestão da alocação da água entre os usuários, aumentam os riscos à segurança hídrica e, portanto, a todos os setores da economia que têm na água um importante insumo.

231. O setor de petróleo e gás brasileiro tem como principal empresa a Petrobras. A Petrobras é uma sociedade anônima de capital aberto que tem como acionista majoritário o governo federal (representado pelo Tesouro Nacional). Trata-se de uma empresa integrada de energia, com atuação nos segmentos de exploração e produção, refino, comercialização, transporte, petroquímico, distribuição de derivados de petróleo, gás natural, eletricidade, gás químico e biocombustíveis.

232. Apesar de ter uma presença predominante no setor, a participação da Petrobras variou ao longo do tempo. Até 1997, detinha o monopólio de exploração, produção e distribuição. Naquele ano, o Brasil revogou o monopólio da empresa nas áreas de exploração e produção e criou a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), encarregada de definir e implementar um processo moderno de outorga de concessões e monitoramento do desempenho do setor. Como resultado dessa mudança na indústria, a Petrobras tornou-se uma empresa mais competitiva, ganhando capacidade de desenvolvimento tecnológico, em especial na área de exploração e produção *offshore*. A produção de petróleo aumentou para

mais de 2 milhões de barris por dia, como parte do cenário de autossuficiência projetado para 2020. Além disso, em 2007 a Petrobras descobriu grandes reservas de petróleo na bacia do pré-sal, no âmbito de um consórcio de exploração. As projeções iniciais indicavam que a produção de petróleo poderia aumentar de 2,25 milhões de barris por dia em 2013 para mais de 4 milhões em 2018, criando um enorme excedente de cerca de 2,5 milhões de barris por dia para exportação. No entanto, com a deterioração do contexto financeiro, relacionada em parte à queda na cotação internacional do petróleo e ao efeito das investigações da operação “Lava Jato”, a Petrobras reduziu drasticamente seu programa de investimentos.

233. A Petrobras é um dos maiores investidores da área de infraestrutura do Brasil, mas há dúvidas quanto à eficiência dos seus investimentos, em particular no segmento *downstream*.

Dois dos grandes projetos recentes de investimento, a Refinaria Abreu e Lima, no Estado de Pernambuco, e o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), ilustram essa preocupação. A Refinaria Abreu e Lima, que terá uma capacidade de processamento de 230 mil barris por dia, foi inaugurada em dezembro de 2014 com três anos de atraso e um custo final de US\$ 18 bilhões, muito acima do orçamento inicial de US\$ 2,5 bilhões (OIES, 2014; TCU, 2015). Segundo a Agência Internacional de Energia, o custo da Refinaria Abreu e Lima foi “de duas a três vezes maior do que qualquer projeto com capacidade similar no resto do mundo”. Ademais, em agosto de 2015, o Tribunal de Contas da União (TCU) divulgou um documento⁷⁸ no qual relata ter havido um superfaturamento de pelo menos US\$ 200 milhões nessa obra. Por sua vez, o Comperj, com uma capacidade de produção de 150 mil barris por dia, já custou US\$ 21,6 bilhões, mas só tem previsão de iniciar as operações de processamento de gás em 2017 e de refino em 2021, vários anos após o prazo previsto inicialmente e tendo custado mais de três vezes o orçamento original de US\$ 6,5 bilhões. Além disso, o projeto original do complexo petroquímico foi abandonado, restando apenas a refinaria de petróleo. Segundo o TCU, foram desperdiçados US\$ 14 bilhões na compra de equipamentos para as unidades petroquímicas, inclusive para o Comperj, que nunca foram construídas. Esses casos ilustram os problemas do investimento enfrentados pelo setor público como um todo. Em ambos, embora o argumento econômico de expansão da capacidade de refino do Brasil seja claro, houve falha no planejamento e na escolha dos locais, e os recursos investidos tiveram motivação política.

234. Além de ser a maior empresa da indústria de petróleo e gás, a Petrobras é uma importante fonte de demanda de bens industriais de ponta. Até 2015, o volume de investimentos da Petrobras equivalia a cerca de 2% do PIB nacional e era responsável por aproximadamente 10% de todas as aquisições de equipamentos industriais. No entanto, em 2015 a combinação das investigações sobre corrupção e a queda da cotação do petróleo provocou um grande corte nos

⁷⁸ Ver TCU (2015). Relatório de auditoria n. TC 002.922/2015-o. Tribunal de Contas da União.

investimentos da Petrobras e contribuiu para a retração da demanda interna em geral. Antes disso, sua enorme demanda por plataformas de petróleo e equipamentos de perfuração havia feito dela um catalisador do processo de revisão da política industrial brasileira, particularmente no que se refere à exigência de conteúdo local. O impacto dessas intervenções nos mercados de produtos e de fatores e, de maneira mais geral, nas barreiras ao comércio e à concorrência será examinado a seguir.

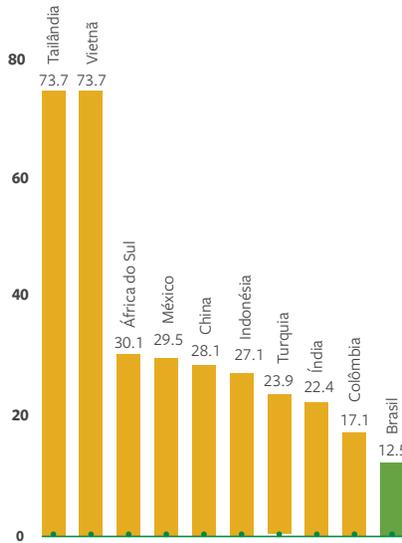
4.3 Mais Custo Brasil: questões relacionadas ao clima comercial e de investimentos

4.3.1 Políticas comerciais internacionais e concorrência

235. Apesar do crescimento significativo do volume de produtos e serviços brasileiros comercializados ao longo da última década, a abertura comercial do Brasil é uma das menores do mundo e sua integração no comércio internacional continua sendo limitada. Entre os países de renda média, o Brasil registra a menor proporção tanto de exportações como de comércio total em relação ao PIB, mesmo quando levada em conta a tendência dos países com maior área territorial a manter proporções mais baixas de comércio ao PIB (Figuras 4.14 e 4.15).⁷⁹

⁷⁹ Com base nos valores de referência previstos por um modelo gravitacional de abertura (regressão que inclui como variáveis explicativas a área geográfica de cada país, a área dos parceiros comerciais e a distância geográfica até eles, e que permite levar em consideração o fato de as economias maiores tenderem a ser mais dependentes de seus mercados internos e as economias mais distantes dos grandes mercados estrangeiros tenderem a ter uma menor participação do comércio no seu PIB), a participação do comércio no PIB brasileiro é de cerca de 3 a 5 pontos percentuais menores que a de outras economias com características similares (Lederman et al., 2013).

Figura 4.14. Exportações de Bens e Serviços, Média 2005-2014 (% do PIB)



Fonte: WDI

Figura 4.15. Comércio (Exportações mais Importações), Média 2005-2014 (% do PIB)

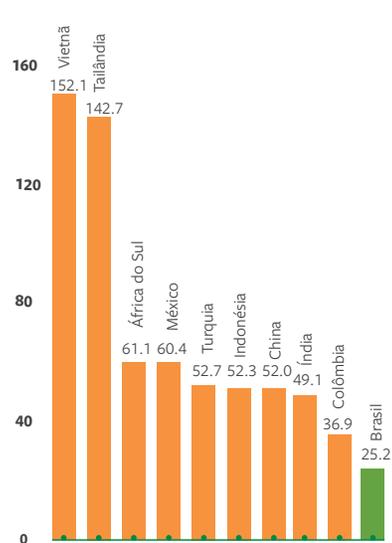
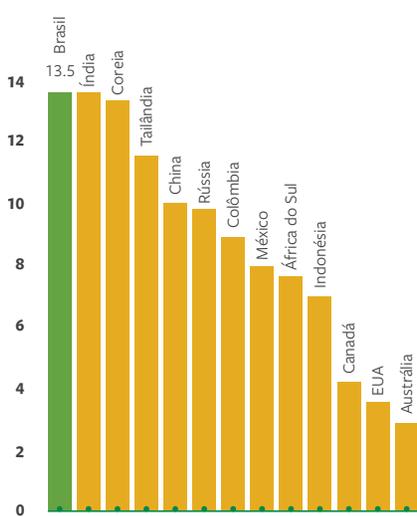
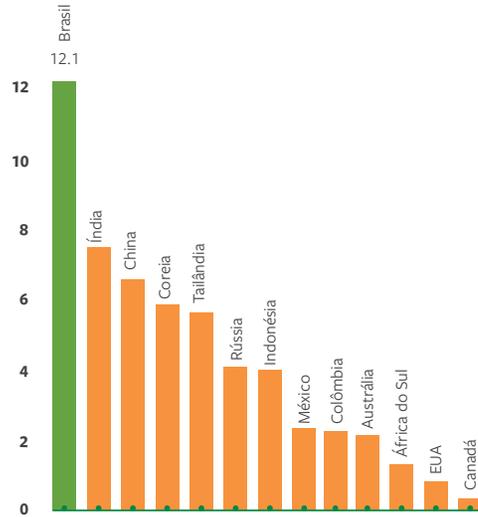


Figura 4.16. Média Simples da Tarifa NMF 2013 (%)



Fonte: Banco Mundial, World Integrated Trade Solutions (WITS)
Observação: os anos variam conforme a disponibilidade de dados.

Figura 4.17. Tarifa Média, Bens de Capital (%)



Fonte: Banco Mundial, WITS
Observação: os anos variam conforme a disponibilidade de dados.

236. A tendência da política comercial brasileira é dar mais ênfase ao mercado doméstico que ao externo. A tarifa NMF (Nação Mais Favorecida) aplicada ao Brasil foi, em média, de

13,5% em 2013, a maior se comparada a outras economias emergentes e avançadas (Figura 4.16). Os níveis tarifários aplicados em diferentes setores apresentam ampla variação. O grau de proteção parece estar correlacionado negativamente com melhorias de produtividade em todos os setores. Por exemplo, embora sua indústria automotiva fortemente protegida seja a sétima maior fabricante de automóveis do mundo, no segmento de exportação de automóveis ocupa somente a 21ª posição. A indústria automotiva do Brasil hoje perde em produtividade para países como o México, cujas montadoras fabricam duas vezes mais veículos por trabalhador que as fábricas brasileiras. Por sua vez, a indústria aeroespacial, que é muito mais aberta e exposta à concorrência global, tem apresentado um desempenho muito melhor. A fabricante de aviões comerciais de médio porte Embraer, empresa emblemática da indústria brasileira, foi criada em 1969 como uma empresa pública, mas a participação direta do governo foi diminuindo gradualmente até sua privatização, em 1994. Além disso, o Brasil suspendeu as tarifas de importação de componentes de aeronaves, o que permitiu à Embraer comprar de fornecedores globais. Desde então, a empresa atua em pé de igualdade na disputa por contratos internacionais com suas concorrentes, e graças a isso tem prosperado.⁸⁰

237. As tarifas médias cobradas sobre os bens de capital e intermédios estão entre as mais altas do mundo. Em 2012, as alíquotas brasileiras sobre bens de capital foram de 12,1%, em média, muito acima dos valores cobrados por Índia (7,4%), Colômbia (2,3%) e Estados Unidos (0,8%) (Figura 4.17). A alíquota média sobre bens intermediários nesse mesmo ano foi de 11%, enquanto Indonésia, África do Sul e Austrália registraram 4,6%, 3,4% e 2,2%, respectivamente.⁸¹

238. O Brasil também lançou mão de Medidas Não Tarifárias (MNTs) com frequência, contribuindo, na maioria dos casos, para limitar a abertura comercial. As MNTs, que compreendem regulações sanitárias e técnicas, são cada vez mais utilizadas pelos sistemas reguladores de todo o mundo para minimizar a exposição a uma variedade de riscos. Entretanto, são instrumentos complexos e não raro mal concebidos, em razão da visão estreita que os ministérios têm a respeito de suas competências e da inexistência de mecanismos para internalizar os efeitos indiretos entre as áreas reguladas (por exemplo, segurança alimentar *versus* competitividade). Como resultado, as MNTs com frequência criam custos de conformidade desproporcionais para as empresas, particularmente para as menores, e acabam por prejudicar a competitividade nacional. Dada a sua falta de transparência, são presas fáceis

⁸⁰ Ver McKinsey Global Institute (2014) e Crespi, Fernández-Arias e Stein (2014) a respeito do contraste entre o sucesso da Embraer e o fraco desempenho dos setores automotivo e de computadores.

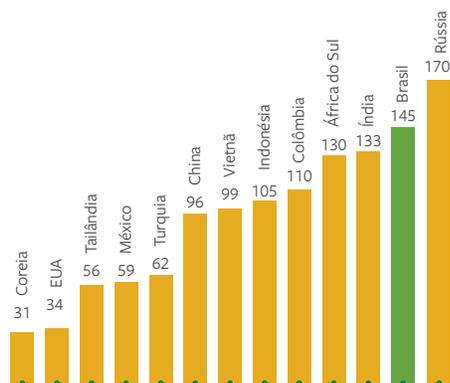
⁸¹ Nos últimos anos, uma extensa lista de bens de capital e de produtos de tecnologias da informação e de telecomunicações sem equivalente nacional beneficiou-se de isenções temporárias dos impostos de importação com sua inclusão na lista de exceções à tarifa externa comum, com alíquotas de cerca de 2%. No entanto, tais reduções seletivas das tarifas que partem de um alto nível médio podem ser onerosas tanto para o governo (incluindo elevados custos de microgestão) como para as empresas (incluindo aqui decisões distorcidas a respeito de tecnologia e de investimento, como a opção por equipamentos sem equivalentes no país). Ver Rios e Veiga (2014).

dos interesses de certos grupos, que as utilizam para asfixiar a concorrência. Nos países em que os empregos no setor de manufatura são uma questão estratégica para as políticas públicas, há um risco real de as MNTs serem utilizadas como substitutos das medidas protecionistas tradicionais, levando a represálias e a perdas globais de eficiência (Cadot; Malouche; Saez, 2012). Na região da América Latina e do Caribe, o Brasil ocupa o 3º lugar em frequência de uso e cobertura das MNTs (UNCTAD, 2013).

239. Uma das MNTs mais importantes no Brasil é a exigência de conteúdo local (ECLs), que pode ter efeitos adversos na produtividade. O principal atrativo dessas políticas é a expectativa de criarem empregos no país – e não no exterior – e permitirem que os lucros sejam gerados pelas empresas nacionais – e não por empresas estrangeiras. Na prática, porém, as ECLs têm uma série de desvantagens. As ECLs são um obstáculo à assimilação das tecnologias de ponta no mundo e à criação de mais empregos no segmento de exportação, além de aumentarem os custos para os produtores a jusante da cadeia de suprimentos, prejudicando ainda mais os empregos. Além disso, assim como a maioria das MNTs, as ECLs costumam não ser transparentes e estão sujeitas ao risco de uso para fins políticos. Essas distorções do mercado, depois de implantadas, dão origem a pequenos grupos que delas se beneficiam e que geralmente estão dispostos a destinar uma parcela significativa da receita gerada para preservar esses benefícios, tornando muito difícil, do ponto de vista político, removê-las. Segundo estimativas, o comércio mundial perdeu pelo menos US\$ 93 bilhões em razão das ECLs, sem contar as prováveis perdas dinâmicas ainda mais vultosas associadas às oportunidades de aprendizagem perdidas (Hufbauer et al., 2013).

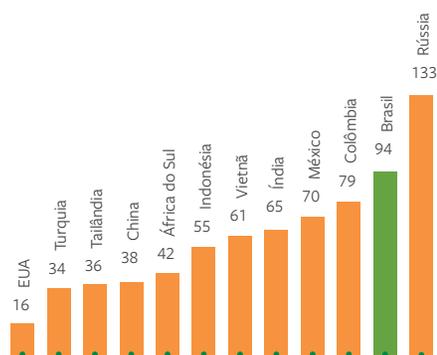
240. Além de tarifas e MNTs restritivas, as empresas brasileiras estabelecidas no mercado (ou que desejam nele ingressar) sofrem com procedimentos excessivamente complexos associados à exportação e à importação de mercadorias. O relatório *Doing Business 2016* posicionou o Brasil em 145º lugar entre 189 economias no quesito facilidade para o comércio internacional (Figura 4.18). O Brasil teve um fraco desempenho na comparação com a maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento de referência, com a notável exceção da Rússia. O alto custo do comércio no Brasil também se reflete no Índice de Desempenho Logístico (IDL) (Figura 4.19). Das diferentes dimensões avaliadas pelo IDL, a eficiência do processo de desembarço alfandegário (isto é, rapidez, simplicidade e previsibilidade das formalidades) pelos órgãos de controle de fronteiras é o gargalo mais importante do Brasil.

Figura 4.18. Classificação Doing Business 2016, Comércio Internacional (1 = Melhor)



Fonte: Doing business 2016

Figura 4.19. Classificação de Alfândegas Segundo o Índice de Desempenho Logístico (1 = Melhor)



Fonte: LPI Database, 2014

241. O sucesso do Brasil no setor agrícola e do agronegócio constitui um argumento poderoso em favor da importância do comércio e da concorrência. No final da década de 1980, o Brasil passou a adotar políticas agrícolas orientadas para o mercado, dando início à sua transformação de importador de alimentos para exportador. O setor agroalimentar hoje é um dos mais dinâmicos da economia brasileira e fez do país o terceiro maior exportador de produtos alimentícios de origem agrícola do mundo, atrás somente da União Europeia e dos Estados Unidos. Além disso, ultrapassou os EUA como o país com o maior superávit comercial agrícola. Entre 1990 e 2010, a produção de grãos mais do que duplicou, e a produção de carne mais do que triplicou. Atualmente, a economia agroalimentar gera cerca de 8% do PIB nacional, o que representa 17% do número total de empregos e cerca de 40% do volume total de exportações. Como pode ser visto no Quadro 4.1, o sucesso do setor também teve a contribuição de uma instituição eficaz, a Embrapa, que estimulou a inovação tecnológica em um ambiente competitivo.

4.3.2 Regulamentos nacionais e concorrência

242. O clima de investimentos no Brasil enfrenta importantes desafios regulatórios internos, um entrave à produtividade que pode impedir as empresas de formalizar suas atividades. Levantamentos e comparações de âmbito internacional sugerem que a burocracia e a regulamentação do ambiente de negócios são uma barreira significativa para a abertura de empresas, inclusive para o investimento. O Brasil ocupa a 116ª posição entre 189 países no

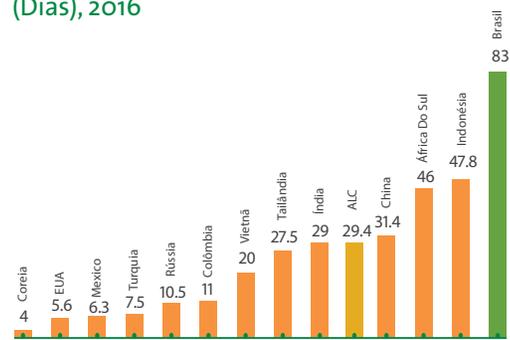
quesito facilidade para fazer negócios, ficando, entre os principais países do comparativo, somente à frente da Índia (Figura 4.20). Os principais obstáculos do país estão relacionados à abertura de empresas,⁸² processo que dura, em média, 83 dias (mais de três vezes a maioria dos demais países, como pode ser observado na Figura 4.21),⁸³ e com o pagamento de impostos, no qual ocupa a 178ª posição (Figura 4.22).

Figura 4.20. Facilidade Para Fazer Negócios, 2016



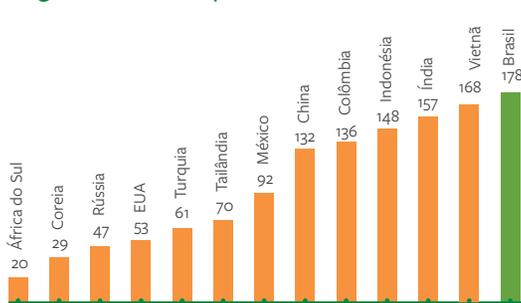
Fonte: Doing business 2016

Figura 4.21. Abertura de Empresas (Dias), 2016



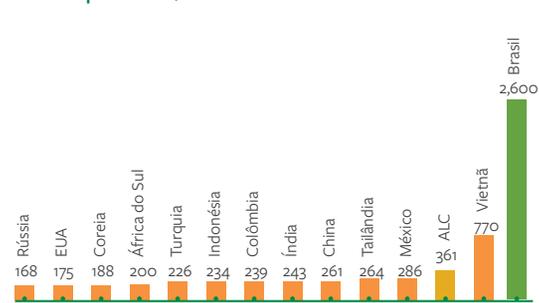
Fonte: Doing business 2016

Figura 4.22. Classificação Relativa ao Pagamento de Impostos, 2016



Fonte: Doing business 2016

Figura 4.23. Pagamento de Impostos, Horas por Ano, 2016



Fonte: Doing business 2016

⁸² Embora os custosos procedimentos tributários e de registro de empresas sejam considerados muitas vezes os principais obstáculos à formalidade (Fajnzylber; Maloney; Montes-Rojas, 2011), vem crescendo o conjunto de evidências produzidas por estudos controlados e randomizados no Brasil e em outros países que sugere que reduzir esses custos não é suficiente para induzir a formalização entre as microempresas, uma vez que estas consideram poucos os benefícios advindos da formalização (Rocha; Rachter; Ulyseia, 2014).

⁸³ Recomenda-se cautela ao usar essa classificação e outras relacionadas, pois essas classificações estão baseadas apenas nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, que não podem ser consideradas representativas do Brasil como um todo. O Municipal Scorecard 2007, avaliação conduzida pela IFC, revelou, por exemplo, que a cidade de São Paulo, classificada em 59º lugar entre 65 municípios da América Latina no quesito facilidade de obtenção de alvará de funcionamento, ficou muito atrás de outras cidades brasileiras, como Vitória (9º), Londrina (13º) e Florianópolis (17º).

243. No Brasil, as empresas arcam com o encargo administrativo mais alto do mundo para cumprir suas obrigações fiscais. O encargo administrativo anual referente ao pagamento de impostos corresponde, para uma empresa de porte médio, a uma média de 2.600 horas, ao passo que nas economias de alta renda da OCDE essa média é de 176 horas (Figura 4.23). Nenhum outro país em desenvolvimento tem custo semelhante. Para a Indonésia, a Índia e a China, que ocupam posições relativamente baixas no indicador de tributação, o tempo é de 234, 243 e 261 horas, respectivamente, ou menos de um décimo do tempo despendido no Brasil. A carga de tempo é um indicativo da complexidade do sistema tributário. No caso do Brasil, essa complexidade decorre em parte da descentralização do sistema federativo, no qual estados e municípios arrecadam seus próprios impostos, e de regras que mudam com frequência. O imposto mais importante, o ICMS,⁸⁴ envolve compensações e regras complexas conforme a origem e o destino dos produtos dentro do país. Essa complexidade também está ligada ao cumprimento de obrigações acessórias, que consistem na apresentação de registros detalhados em vários formatos a diferentes autoridades tributárias. Essas obrigações, por sua vez, foram se acumulando ao longo do tempo na tentativa de reduzir a evasão fiscal, tornando-se um sistema complexo que prevê altas alíquotas e várias isenções. É comum os gerentes de empresas se queixarem de não entender as regras tributárias, apesar de investirem em grandes departamentos tributários e contábeis. Em uma amostragem representativa de empresas de vários ramos, a carga tributária foi apontada como o mais importante fator relacionado ao clima de investimento. Em 2014, a carga tributária total de uma empresa de porte médio no Brasil correspondeu a 69% dos lucros, ao passo que nas economias de alta renda da OCDE essa fatia foi de 41% (Banco Mundial; PWC, 2015).

244. Apesar de contar com uma autoridade de defesa da concorrência reconhecida internacionalmente, o grau de concorrência real no mercado interno brasileiro continua bastante limitado. A política de concorrência no mercado interno potencializa os benefícios da política comercial ao estimular a competitividade das empresas e assegura que as empresas estrangeiras que foram capazes de entrar no mercado possam competir em condições de igualdade com as nacionais. A entidade *Global Competition Review*, que avalia o desempenho das autoridades de defesa da concorrência, elevou a classificação do Brasil de “boa” para “muito boa” em 2013 e a manteve em 2014. Entre as melhorias destacadas encontram-se o resultado positivo do sistema de análise de fusões e os acordos de leniência. A nova lei da concorrência reduziu o valor mínimo para notificações de fusões e criou um procedimento sumário para julgar casos simples de fusão em um prazo de 30 dias. Como resultado, o período de análise de fusões caiu de 252 para 24 dias. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica

⁸⁴ O ICMS é um tributo do tipo IVA de competência estadual. Trata-se do imposto mais importante no que se refere à arrecadação, representando anualmente cerca de 7% do PIB. As alíquotas do ICMS são fixadas por cada estado, e a repartição da arrecadação segue um complexo sistema entre o ponto de produção e o ponto de venda.

(Cade) também redobrou seus esforços de investigação e desmantelamento de cartéis. Em março de 2014, anunciou a abertura de processo para apurar denúncias de que empresas do setor de transportes, entre elas várias grandes companhias internacionais, haviam operado um cartel de preços durante 15 anos em importantes cidades. Ainda assim, no comparativo internacional o Brasil ocupa apenas o 41º lugar entre 144 países na classificação de intensidade da concorrência local e o 73º em relação à eficácia da sua política antimonopólio (WEF, 2015, *Global Competitiveness 2015-2016*).

245. Barreiras à entrada e à concorrência no mercado continuam sendo a principal fonte de restrições no marco regulatório brasileiro. De acordo com o índice de Regulamentação do Mercado de Produtos da OCDE, as barreiras à entrada e à concorrência aumentaram no período 2008-2013.⁸⁵ O Brasil foi o único país do grupo do comparativo no qual as barreiras ao comércio e ao investimento aumentaram entre 2008 e 2013 (Figura 4.24). Em particular, o sistema de licenças e permissões continua altamente restritivo, e as restrições à concorrência no âmbito de serviços profissionais aumentaram nos últimos cinco anos. Quatro categorias (contabilidade, advocacia, engenharia e arquitetura) exigem filiação a uma entidade de classe para o exercício da profissão. Além disso, a habilitação dos profissionais é administrada diretamente por essas entidades, e não por um órgão do governo. Embora essa também seja a situação na maioria das economias da OCDE, a regulamentação dessas entidades pelo governo pode incentivar um processo mais objetivo de cadastramento. Além disso, publicidade e propaganda são severamente restritas para profissionais dos setores de contabilidade e advocacia.

⁸⁵ Os indicadores de Regulamentação do Mercado de Produtos avaliam em que medida as políticas públicas promovem ou inibem as forças de mercado em diversos setores dos mercados de produtos. Ocupam-se de restrições específicas do arcabouço regulatório de cada país, tanto para toda a economia como para setores-chave. Ao centrarem-se em políticas específicas, os indicadores refletem os elementos restritivos que prejudicam os incentivos ou a capacidade das empresas para competir e que acabam sendo incorporados pelo marco normativo – ao contrário das pesquisas de opinião, que refletiriam avaliações subjetivas dos participantes do mercado.

Figura 4.24. Entraves ao Comércio e ao Investimento



Fonte: Regulamentação do Mercado de Produtos (OCDE), 2013

246. Por último, o sistema de governança das empresas estatais (EEs) não garante igualdade de condições entre as empresas públicas e privadas.⁸⁶ Uma boa prática comumente aceita é que as EEs se pautem pelos princípios da neutralidade concorrencial, para além das questões típicas de governança corporativa. No Brasil, as empresas controladas pelo Poder Público podem receber financiamento ao qual não têm acesso as empresas privadas. Embora o artigo 173 da Constituição disponha que as empresas públicas não podem gozar de privilégios fiscais que não sejam extensíveis às empresas privadas, isso não vale para outras formas de transferência de recursos (como empréstimos), e o artigo não se aplica a nenhuma empresa que preste serviços públicos. Assim, cria-se uma situação de desigualdade que coloca as empresas privadas mais eficientes em desvantagem em relação às concorrentes do setor público. Cabe observar, no entanto, que a maioria das empresas estatais opera em mercados regulados nos quais a natureza das condições de competitividade em que atuam depende em grande medida da qualidade da regulação do setor.

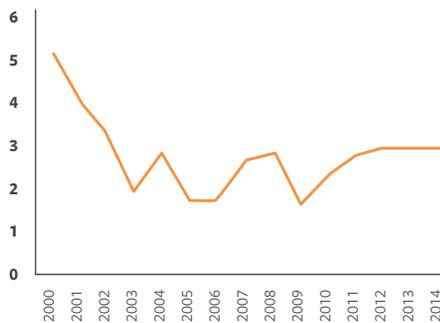
4.3.3 Atrair investimentos em eficiência

247. O grande mercado interno brasileiro atraiu um volume considerável de IED, historicamente, no caso da indústria de transformação e, nos últimos anos, no do setor de serviços, impulsionado por um dos maiores programas de privatização do mundo. O país recebe grandes fluxos de IED destinados a numerosas atividades industriais diferentes. Embora esses fluxos tenham começado a diminuir ligeiramente em 2015, são ainda muito maiores do que

⁸⁶ Contudo, há casos de sucesso entre as empresas de capital público ou mistas, como a Embrapa, que presta apoio por meio de extensão tecnológica às empresas privadas que fazem parte da mesma cadeia de produção.

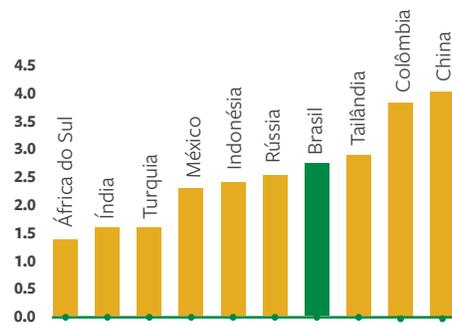
há 15 ou 20 anos. Em particular, os fluxos destinados aos setores manufatureiro e primário têm se mostrado resilientes, apesar da crise global. A Figura 4.25 mostra que os fluxos de IED se mantiveram entre 1,5% e 3% do PIB entre 2003 e 2014, totalizando US\$ 63 bilhões em 2014.

Figura 4.25. Brasil – Relação entre o IED e o PIB



Fonte: IMF WEO

Figura 4.26. IED Médio, 2010 a 2014 Porcentagem do PIB



Fonte: IMF WEO

248. O desafio do Brasil é atrair investimentos que buscam eficiência, e não os que buscam mercado.⁸⁷ A experiência mundial sugere que o IED que busca eficiência pode desempenhar um papel crucial no aumento da competitividade das exportações. As empresas estrangeiras podem contribuir com tecnologia, gestão de *know-how*, acesso aos mercados globais, experiência internacional e a exposição necessária para o sucesso das exportações. Atualmente, o IED continua em grande medida direcionado ao mercado interno e não contribui para a competitividade das exportações ou para que a produção e as exportações migrem para produtos de maior valor agregado e conteúdo tecnológico. A maior parte do IED que entra no Brasil se volta para o mercado, ou seja, são recursos atraídos pelo tamanho e pelas características do mercado interno e que buscam, em parte, ganhar acesso a setores do mercado normalmente fechados e obter – e manter – altos ganhos por meio de *lobby* a favor do protecionismo comercial e de outras formas de favorecimento político.⁸⁸

⁸⁷ Os investimentos buscando eficiência tipicamente têm uma importante orientação de exportação baseada em vantagens produtivas e em modernização e são motivados por investidores que buscam aumentar a relação custo-eficiência da produção, aproveitando fatores que aumentam a competitividade da empresa. Os investimentos buscando mercado são motivados pelo tamanho e pelas características do mercado interno nacional e pelo potencial de fornecer bens e serviços à população e às empresas locais, visando a auferir e manter altos níveis de lucro desses investimentos.

⁸⁸ Nos últimos anos, os fluxos de IED para os setores automotivo, químico e de telecomunicações, que gozam de proteção, têm sido impressionantes.

249. Um obstáculo especial à atração de IED em eficiência, afora as barreiras regulatórias à concorrência que elevam o Custo Brasil, é a incerteza em relação à resolução de disputas sobre investimentos. Em geral, o sistema judiciário brasileiro está sobrecarregado, o que torna as disputas entre investidores demoradas e complexas. Em média, os processos relacionados a violações contratuais envolvem 44 procedimentos e consomem 731 dias, a um custo médio de 16,5% do valor pleiteado (World Bank, 2015, *Doing Business 2016*), sendo mais lentos que nos demais países do comparativo, com exceção da Colômbia e da Índia. A execução de sentenças arbitrais estrangeiras leva ainda mais tempo no Brasil, em média 2.325 dias, mais que o dobro da Colômbia ou de qualquer outro país da América Latina (Figuras 4.27 e 4.28). A Lei Brasileira de Arbitragem reconhece a arbitragem estrangeira, porém exige que as sentenças arbitrais sejam homologadas pelo Superior Tribunal de Justiça. No entanto, o Brasil não é membro do Centro Internacional para a Resolução de Disputas sobre Investimentos. A falta de acesso à arbitragem internacional em casos de disputa entre investidores e o Estado aumenta significativamente o risco político para os investidores.

Figura 4.27. Duração dos Processos de Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras (Dias)



Fonte: Banco Mundial e CAF (2013)

Figura 4.28. Duração de Processos Relativos a Controvérsias Contratuais (Dias)

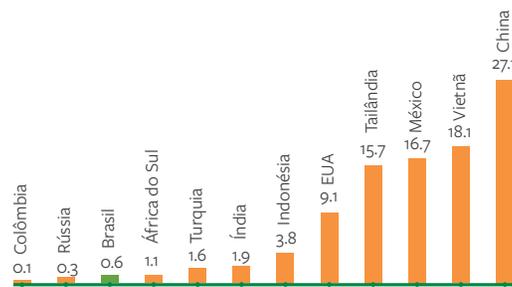


Fonte: relatório Doing business 2016

250. Um dos objetivos de atrair um maior volume de IED em eficiência é ajudar o país a subir na Cadeia Global de Valor (CGV). É mais e mais reconhecido que a forma como um país produz um bem ou serviço e onde ele se situa ao longo de uma CGV importa tanto, se não mais, para a competitividade das exportações como o que ele produz (ver, por exemplo, Lederman; Maloney, 2012, a respeito da crescente importância do comércio de tarefas, ou produção fragmentada, em relação ao comércio de produtos acabados). Diferentemente das empresas da CGV do leste asiático, que tendem a participar das etapas intermediárias de produção, nas quais há mais exposição a tecnologias e *know-how* estrangeiros em razão das interações de aprendizagem e transferência de conhecimentos com fornecedores e compradores, as empresas da CGV no Brasil participam principalmente dos estágios iniciais

da produção com o fornecimento de matéria-prima.⁸⁹ Além disso, os produtores nacionais parecem estar concentrados em segmentos de valor agregado relativamente inferiores. Embora o Brasil tenha tido sucesso em muitas áreas do agronegócio e se tornado um dos exportadores agrícolas mais importantes do mundo, somente um pequeno número de empresas brasileiras vem sendo capaz de competir exportando produtos de alta tecnologia. Praticamente não há exportações nas TICs, e na área de alta tecnologia (a exemplo da Embraer) as exportações constituem somente 10% do total da produção, que representa, por sua vez, apenas um terço das exportações de bens (ver Figuras 4.29 e 4.30 sobre o conteúdo de tecnologia das exportações brasileiras). O Brasil não foi capaz de avançar o suficiente em setores que exigem níveis elevados de qualificação, com alta capacidade e baseados em tecnologia.

Figura 4.29. Exportações de Produtos das TICs de 2011 a 2013 (% da Exportação Total de Bens)



Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial

Figura 4.30. Exportação de Alta Tecnologia de 2011 a 2013 (% da Exportação Total de Bens)



Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial

251. Na atualidade, não há incentivos suficientes para estimular uma maior participação nas CGVs. Em 2012, o governo apresentou o Plano Brasil Maior (PBM) como seu novo carro-chefe da política industrial e de comércio exterior, tendo como um de seus objetivos acelerar a modernização tecnológica nas cadeias produtivas. No entanto, o plano pouco contribuiu para identificar e estimular o crescimento em nichos específicos nos quais o Brasil pode ter uma vantagem competitiva, nem para promover as necessárias reformas estruturais nas áreas de concorrência de mercado, abertura global, conectividade e qualificações. Reformas nessas áreas seriam fundamentais para permitir às empresas brasileiras ter uma maior participação nas CGVs, o que redundaria no aumento da produtividade nacional por meio do aprofundamento da especialização, da aprendizagem e da inovação por *catch-up*.

⁸⁹ Os países do Leste Asiático caracterizam-se por uma participação aproximadamente igual para frente e para trás (*forward and backward*) no encadeamento da CGV, o que significa que cerca da metade das trocas comerciais relacionadas a essa cadeia corresponde à importação de bens intermediários e a outra metade à de bens finais. De la Torre et al. (2015) argumentam que "um valor de referência de 50% pode ser relevante para o crescimento, uma vez que poderia ser a dose certa para maximizar certos efeitos indiretos da aprendizagem, como, por exemplo, quando os produtores de bens comercializáveis aprendem indistintamente com os fornecedores de bens importados e com os compradores dos produtos que exportam". Por sua vez, o Brasil, sendo um exportador líquido de *commodities*, insere-se predominantemente no encadeamento para frente da CGV.

252. A ApexBrasil vem ajudando os exportadores de setores específicos a encontrar compradores no exterior, e o BNDES oferece financiamento à exportação. Embora as etapas necessárias para liberação de financiamento à exportação possam parecer transparentes, a estratégia por trás dos produtos selecionados não é tão clara, com grupos de produtos nas “indústrias-alvo” aparentemente selecionados ao acaso. Por exemplo, estanho e subprodutos de estanho estão agrupados com máquinas de escrever elétricas e antibióticos. Nessa área, trabalhar para melhor alinhar as políticas comerciais e de investimentos com as políticas de inovação ajudaria a promover uma maior presença brasileira nas CGVs.

253. O Plano Nacional de Exportações (PNE), lançado em junho de 2015, tem como pilares o acesso ao mercado, a promoção comercial, a facilitação do comércio, o financiamento e garantias para as exportações e o aperfeiçoamento do regime tributário para apoiar as exportações. O PNE traça metas anuais específicas para cada área e dispõe de ferramentas de monitoramento para avaliar seu progresso. Dois dos pilares do PNE, a saber, acesso ao mercado (que compreende o desenvolvimento de acordos comerciais com países expostos a ideias e tecnologias de ponta) e facilitação do comércio (que compreende buscar solução para os gargalos que impedem uma logística mais barata e mais rápida), podem ajudar o Brasil a participar nessas CGVs com maior potencial de disseminar tecnologia e de gerar ganhos indiretos com o aprendizado.

4.3.4 O acesso ao financiamento

254. O setor financeiro brasileiro expandiu-se rapidamente, mas o acesso a linhas de crédito no longo prazo e voltadas para as PMEs continua limitado. As PMEs contribuem com até 20% do PIB do Brasil, representam 99,4% de todas as empresas, geram 54% dos empregos formais e são responsáveis por quase metade (43%) dos salários. Como já foi discutido, as PMEs de menor porte costumam ser as empresas menos produtivas da economia. O acesso a crédito pode ser um fator crucial para que aquelas empresas capazes e dispostas a crescer elevem sua produtividade. A proporção de crédito para as PMEs como porcentagem do volume total de crédito (12,2%) é menor do que sua contribuição para o PIB do país e metade da média da OCDE (25%). Além disso, o volume de crédito concedido às PMEs diminuiu gradativamente em importância relativa à medida que mais crédito tem sido direcionado às empresas de maior porte.⁹⁰ De acordo com dados da Enterprise Survey 2009, cerca de metade das PMEs brasileiras relatou que o acesso a financiamento era uma barreira importante – a maior porcentagem entre os países comparados –, enquanto nos países da ALC essa parcela foi de 30%, na Índia foi de menos de 20% e na China de aproximadamente 2%.⁹¹

⁹⁰ No fim de 2014, o crédito concedido às PMEs representou 43% do crédito total às empresas, valor menor do que em 2013 (46,8%) e 2012 (48,9%).

⁹¹ Números mais animadores foram relatados por Lederman et al. (2013, p. 143), o que sugere que cerca de 90% das novas empresas (a maioria provavelmente pequenas e médias) têm acesso a crédito, ao passo que o valor esperado para o Brasil, dado seu nível de desenvolvimento, seria inferior a 45%.

255. O acesso das PMEs ao financiamento foi afetado por uma série de fatores, entre os quais uma legislação antiquada sobre garantias em operações de crédito e a ausência de um cadastro único de ativos. As taxas de juros cobradas das empresas de menor porte são ainda maiores que as já altas taxas médias de empréstimo. Informações incompletas e assimétricas têm dificultado o acesso das PMEs a financiamento. O Brasil ocupa o 97º lugar no item Obtenção de Crédito do *Doing Business 2016*. O Brasil tradicionalmente tem uma forte cultura de informação creditícia no tocante a dados negativos, mas só recentemente deu início às reformas necessárias para incluir os dados positivos nos relatórios de crédito. O conjunto de normas legais que rege as operações garantidas não foi modernizado, além de não haver um registro eletrônico unificado de colaterais para garantia. Dificuldades para executar as garantias contribuem para aumentar o custo do crédito. Além disso, fatores como a informalidade e a relativa má administração de muitas PMEs também contribuíram para a elevação do risco de crédito para os bancos.

256. Conforme indicam algumas empresas brasileiras, a escassez de financiamento é um dos principais obstáculos ao investimento em novas tecnologias, mas os principais problemas talvez estejam mais relacionados à alocação e ao custo do crédito. As restrições financeiras são particularmente prejudiciais para os novos empreendimentos e para as empresas de pequeno porte, que cresceriam muito mais rapidamente se não fosse a questão da disponibilidade de crédito e do custo do financiamento. As evidências indicam que a intensidade dessas restrições varia entre setores, especialmente no de serviços, que muitas vezes não dispõem de garantias físicas para contratar financiamento.⁹² Aparentemente, as empresas maiores, mais antigas e de menor risco foram as que mais se beneficiaram com a expansão dos empréstimos públicos com juros subsidiados (crédito direcionado) após 2008. Faltam estudos empíricos para compreender até que ponto a alocação de crédito (tanto em termos de maturidade como de setor/uso) e seu custo são os principais obstáculos ao investimento e ao aprimoramento da produtividade. Também será importante compreender em que medida e por meio de que canais a estrutura e o funcionamento do setor bancário agravam os desequilíbrios econômicos do Brasil, entre eles a concessão de crédito para consumo e as distorções na alocação de crédito a empresas por bancos públicos. É preciso que haja consenso em relação às medidas necessárias para facilitar que um setor financeiro atenda às necessidades de crescimento das empresas dos setores de agricultura, indústria e serviços. A esses problemas mais sistêmicos somam-se as dificuldades de acesso a financiamento para inovação, seu alto nível de incerteza e a dificuldade da apropriação privada de uma parte do retorno dos investimentos em conhecimento (exacerbada pela frágil proteção à propriedade intelectual). Essas e outras restrições à inovação no nível de empresa, assim como o grau de eficácia dos diferentes tipos de assistência do governo para estimular a área de pesquisa e desenvolvimento, serão analisadas a seguir.

⁹² Crisóstomo, López-Iturriaga e Vallelado (2011) oferecem evidência sobre o peso das restrições financeiras para o investimento em inovação nas empresas brasileiras.

4.4 Obstáculos à produtividade no nível de empresa: a necessidade de mais aprendizagem e inovação.

257. O crescimento é movido não apenas pela acumulação de capital físico e humano, mas também pela inovação empresarial, que compreende a inovação do tipo *catch-up* e a inovação na fronteira tecnológica. A inovação *catch-up* refere-se à aquisição e à adoção pelas empresas de tecnologias novas, formas de organização e processos que lhes permitem reduzir o hiato de produtividade em relação às empresas nacionais e globais mais avançadas. A inovação *catch-up* significa melhorar a produtividade dentro de cada empresa por meio de processos de aprendizagem direcionados a identificar as melhores tecnologias existentes e adaptá-las ao contexto local da empresa. A inovação “fronteira” refere-se à geração e à comercialização de tecnologias inéditas em todo o mundo. Ambos os tipos de inovação exigem das empresas investimentos em diferentes tipos de ativos *soft*, ou capital intelectual (Dutz et al., 2012). Cabe ressaltar que esses investimentos vão muito além dos gastos em P&D, medidos de maneira tradicional.⁹³ O Fórum Econômico Mundial também realizou medições do grau de atividade inovadora e da capacidade de inovar dos países. O Brasil insere-se no meio de um grupo de países de renda média da OCDE no quesito capacidade de inovação e em 84º lugar entre 140 países no Indicador de Inovação (Figuras 4.31 e 4.32). As várias dimensões do desempenho brasileiro em inovação são analisadas a seguir.

Figura 4.31. Classificação Quanto à Inovação

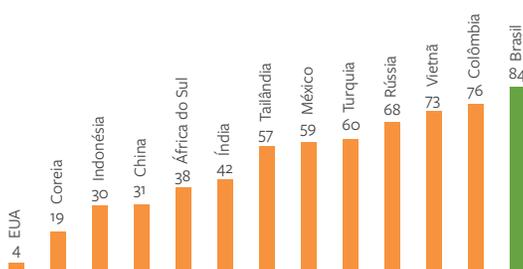
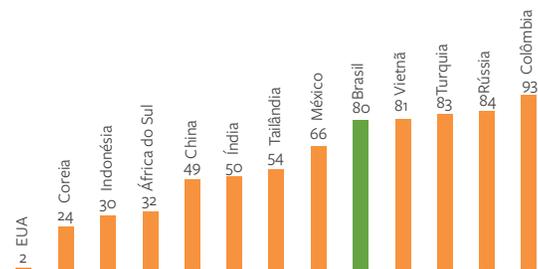


Figura 4.32. Classificação Quanto à Capacidade de Inovar



Fonte: WEF (2015), Global Competitiveness 2015-2016

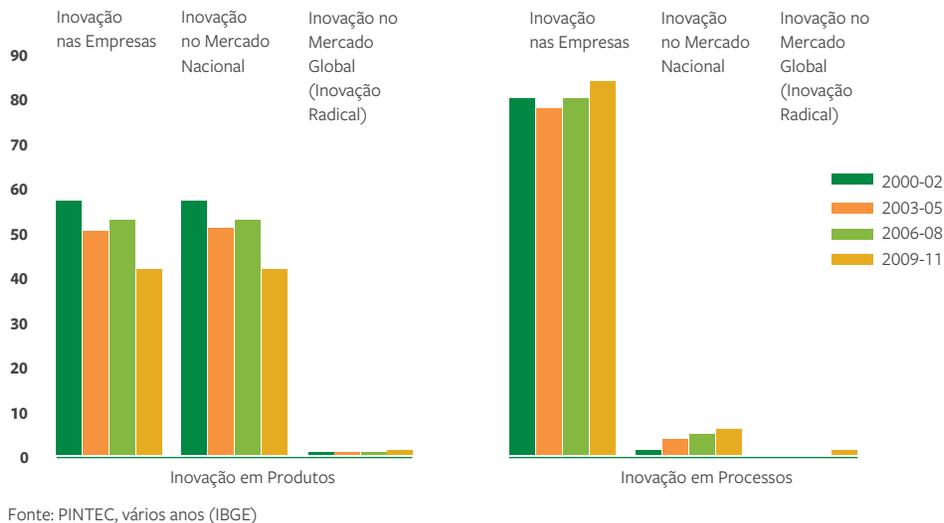
Observação: as classificações são índices compostos que abrangem qualidade das instituições de pesquisa científica, gastos das empresas em P&D, colaboração universidade-indústria na área de P&D, compras governamentais de produtos de alta tecnologia, disponibilidade de cientistas e engenheiros e requerimentos de patente via PCT (Tratado de Cooperação de Patentes).

⁹³ Corrado, Hulten e Sichel (2005; 2009), que apresentaram e mediram esse conceito, verificaram que os ativos de capital intelectual constituem uma parte substancial da PTF.

4.4.1 Inovação por *catch-up*

258. A inovação realizada pelas empresas brasileiras é predominantemente do tipo *catch-up*, e não de fronteira. A maioria das inovações introduzidas pelas empresas brasileiras consiste em adaptar as tecnologias existentes ao mercado local, sendo, portanto, essas inovações classificadas como do tipo *catch-up*, e não como inovações de fronteira,⁹⁴ ou “radicais” (Figura 4.33). Por conseguinte, a inovação de processos é mais comum que a inovação de produtos. Mais de 80% das empresas que relataram ter inovado introduziram inovações de processo, na qual o novo é específico para a empresa, enquanto 50% das empresas que também relataram inovar introduziram um produto novo, o que normalmente representa algo inédito não apenas para a empresa, mas para o mercado nacional. Os principais obstáculos citados por essas empresas em relação ao aumento dos investimentos em atividades inovadoras são a escassez de fontes de financiamento, os elevados custos da inovação e a falta de pessoal qualificado para tais atividades (Figura 4.34). Esses três fatores foram os mais citados em todos os setores, tanto da indústria de transformação como de serviços. Nas indústrias extrativas, a falta de informação sobre tecnologias também foi elencada entre os principais obstáculos.⁹⁵

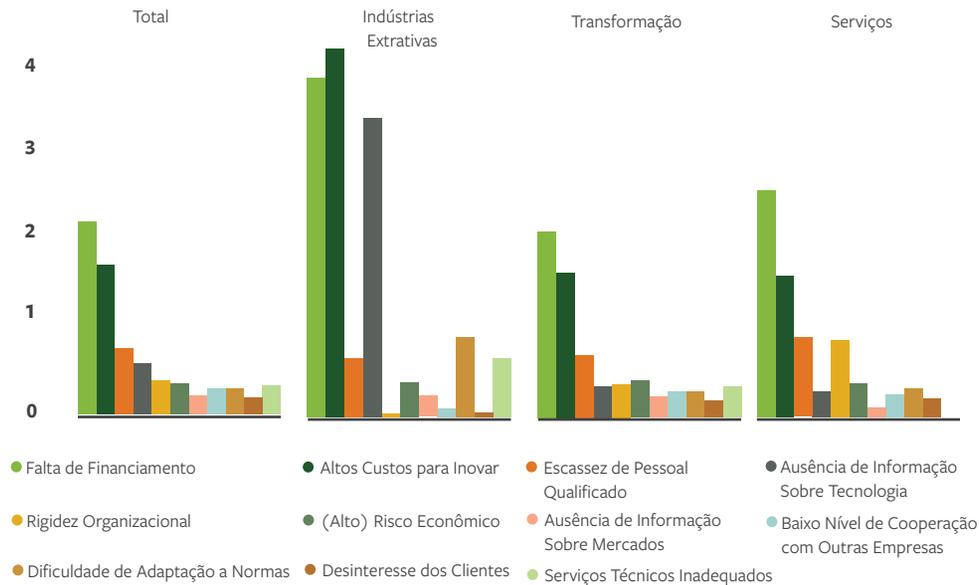
Figura 4.33. A Natureza da Inovação Tecnológica nas Empresas Brasileiras



⁹⁴ Dados extraídos da Pesquisa de Inovação Tecnológica (Pintec) do IBGE. Para uma análise complementar aprofundada, ver Zuniga et al. (2015).

⁹⁵ Ao interpretar os obstáculos citados pelos participantes da pesquisa, deve-se atentar para a propensão entre os entrevistados a relatar obstáculos externos à empresa, mais fáceis de identificar, em vez de problemas tais como “não sou um bom gerente” ou “me sentiria mais pressionado a buscar mais ativamente novos mercados e clientes se estivesse em um entorno de maior concorrência e mais ameaças”, sendo que este último aspecto normalmente não é perguntado e dificilmente situar-se-ia entre as respostas mais frequentes, mesmo que fosse perguntado.

Figura 4.34. Financiamento, Citado como o mais Importante Obstáculo à Inovação, 2011



Fonte: PINTEC, 2011 (IBGE)

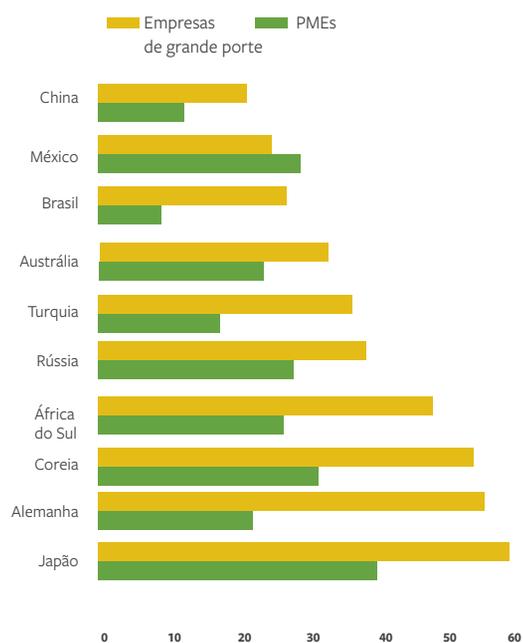
Observação: porcentagem das empresas que citaram esse obstáculo como muito importante em relação ao número total de empresas inovadoras.

259. Apesar de valorizar as fontes externas de conhecimento para a inovação, as empresas brasileiras parecem ser afetadas pelo baixo nível de colaboração com outras empresas e instituições. As redes de colaboração externa entre empresas inovadoras, afora os casos excepcionais de setores estratégicos bem conhecidos (petróleo, aeroespacial e agroindústria), não estão bem desenvolvidas no Brasil (Figuras 4.35 e 4.36). Essa fraca cultura de cooperação representa oportunidades perdidas para aprender e inovar em conjunto. Em princípio, as atividades em cooperação podem ajudar as empresas a acessar recursos tecnológicos complementares (tais como o compartilhamento de competências) e a reduzir custos, desenvolvendo, assim, economias de escala e de escopo.⁹⁶ Cooperar com outras empresas, particularmente com clientes e fornecedores, está frequentemente associado a ganhos de desempenho de inovação e de produtividade.⁹⁷

⁹⁶ Ver Cassiman e Veugelers (2002); Cassiman, Pérez-Castrillo e Veugelers (2002).

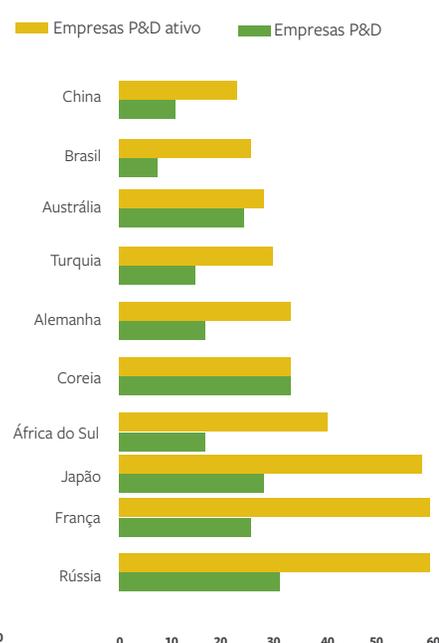
⁹⁷ Ver Freel e Harrison (2006); Belderbos, Carree e Lokshin (2004).

Figura 4.35. Cooperação na Área de Inovação com outras Empresas ou Instituições, por Porte, 2008-2010



Fonte: OECD, 2013

Figura 4.36. Cooperação na Área de Inovação com outras Empresas ou Instituições, por Situação de P&D, 2008-2010



4.4.2 Insumos da inovação: P&D, patentes e capacidade científica

260. O Brasil aumentou significativamente o gasto público em pesquisa e desenvolvimento (P&D), mas ainda não o suficiente para estimular a inovação no setor privado. Os gastos públicos com P&D subiram de 0,52% do PIB em 2003 para 0,68% em 2012. O número de pesquisadores doutores por 100 mil habitantes mais que dobrou entre 2000 e 2008, passando de 17,1 para 40,1. A parcela de doutores na área de ciências e engenharia também cresceu ao longo do período 2007-2011. Um problema fundamental, porém, é que a maioria dos pesquisadores e dos novos especialistas nessa área continua sendo absorvida pelo setor público, em vez de ingressar no setor privado.

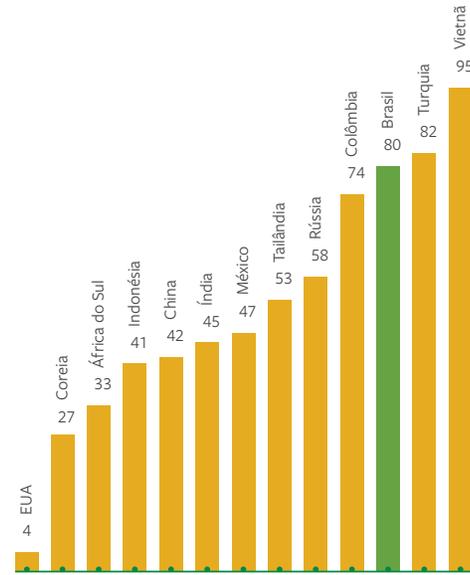
261. O setor privado contribui com menos da metade do volume total de recursos destinados a P&D, enquanto a média da OCDE é de aproximadamente 70%. Na verdade, a participação do setor empresarial no financiamento total de P&D nacional diminuiu entre 2000 e 2012, de 47% para 43,1%, enquanto a parcela do governo aumentou na mesma medida. Em 2012, o

financiamento de P&D pela iniciativa privada representou somente 0,53% do PIB, um terço da média dos países da OCDE, de 1,59% (OCDE, 2013). O Brasil tem em comum com outros países emergentes e com alguns países de alto nível de renda uma série de deficiências no sistema nacional de inovação. Entre tais deficiências estão (a) um descasamento entre os investimentos em ciência e tecnologia e as necessidades e demandas das empresas, (b) uma mudança muito lenta da teoria para aplicações mais práticas entre os pesquisadores (situação agravada pelo fato de cerca de dois terços de todos os pesquisadores ainda estarem inseridos no ambiente acadêmico, enquanto nos EUA ou na Alemanha representam somente um quarto), (c) deficiências regulatórias e de governança (como é o caso das práticas de gestão de carreira) que dificultam a colaboração entre empresas e (d) uma escassez prolongada de especialistas em engenharia e tecnologia (apenas 20% de todos os pesquisadores no Brasil, enquanto na Rússia ou na Coreia representam mais da metade do contingente).

262. Os resultados decorrentes de inovação, conforme se depreende do número de registros de patentes, são limitados. Entre 2000 e 2010, a parcela de patentes brasileiras concedidas pelo Escritório de Marcas e Patentes dos Estados Unidos (USPTO) manteve-se estável em relação ao resto do mundo, em torno de 0,07%. Em 2010, em comparativo do qual participaram 75 países, o Brasil figurou em 54^o lugar em número de pedidos de patentes apresentados por residentes expresso como parcela do PIB, com 1,38 patente por bilhão de dólares (Organização Mundial de Propriedade Industrial – OMPI, 2013), e em 55^o entre 82 países em número de patentes *per capita*, com 13,9 patentes por milhão de habitantes. Embora o volume de patentes concedidas tenha crescido ao longo da última década, em grande parte se concentra em um seleto número de indústrias de alto desempenho, como a aeroespacial, petróleo e gás, agroindústria e cosméticos, e está restrito a poucas empresas brasileiras de grande porte e a multinacionais. As redes de pesquisa formadas em torno da Embraer (tecnologias de aeronaves), da Petrobras (petróleo e gás) e da Embrapa (agropecuária) vêm tendo sucesso significativo (ver Quadro 4.1). Entretanto, tem sido difícil replicar em outros setores ou estender a empresas menores essa combinação particular de parcerias governo-empresas e significativa autonomia incorporada.

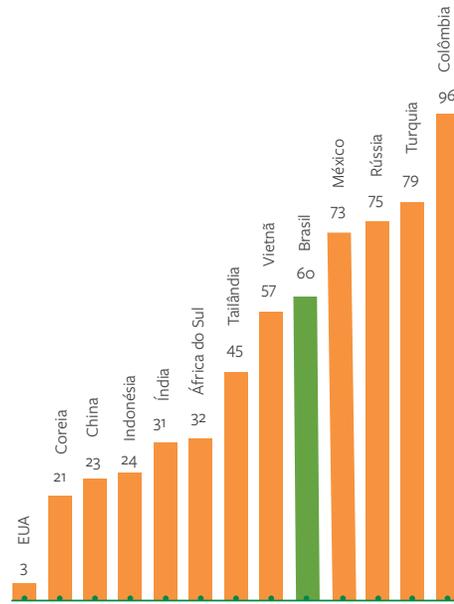
263. Apesar dessas deficiências, a oferta de inovação no Brasil não parece ser particularmente mais limitada que em outros países de renda média. De acordo com avaliações do Fórum Econômico Mundial, o Brasil situa-se na média de 140 países nos quesitos volume de recursos aplicados em P&D e qualidade das instituições científicas (Figuras 4.37 e 4.38). Isso sugere que as razões para a relativamente baixa atividade de inovação agregada e para a substancial variação da atividade de inovação em nível de empresa no Brasil podem estar situadas mais no lado da demanda do que no da oferta.

Figura 4.37. Classificação por Qualidade das Instituições de Pesquisa Científica



Fonte: WEF (2015), Competitividade Global 2015-2016

Figura 4.38. Classificação por Gasto das Empresas em P&D



Fonte: WEF (2015), Competitividade Global 2015-2016

QUADRO 4.1. A EMBRAPA E A INOVAÇÃO DE FRONTEIRA

Um dos acontecimentos mais extraordinários vividos pelo Brasil nos últimos trinta anos foi a “revolução agrícola” do país. Na década de 1970, a escassez de alimentos era considerada um risco em um país que passava por rápida urbanização e expansão da classe média. Uma das iniciativas do governo para lidar com um setor agrícola estagnado e com a escassez de alimentos no país foi criar a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Nos últimos trinta anos, a Embrapa criou, adaptou e transferiu tecnologias para os agricultores brasileiros, ajudando a transformar o Brasil em um dos maiores exportadores de alimentos do mundo. A adoção dessas tecnologias pelos agricultores facilitou a expansão da agricultura e o aumento das exportações a preços internacionalmente competitivos, inicialmente por meio da expansão da oferta de terra agricultável e depois com a elevação da produtividade de determinadas culturas.

A Embrapa é, sem dúvida, um dos principais fatores que contribuíram para o crescimento sistemático da produtividade agrícola do Brasil. Mas onde foi que a Embrapa acertou e outras organizações semelhantes erraram? Criada em 1973 como um organismo de pesquisa agrícola subordinado ao Ministério da Agricultura do Brasil, a Embrapa foi financiada quase exclusivamente com recursos públicos. Perseguindo o objetivo de recuperar e dar novo impulso ao setor agrícola do país, a Embrapa desenvolveu e transferiu para os agricultores brasileiros mais de 9 mil tecnologias. Essas novas tecnologias possibilitaram a expansão da atividade agropecuária no cerrado, uma das maiores reservas de terras agricultáveis do mundo. Esse processo ajudou a manter o custo marginal da terra baixo e o crescimento da produção agrícola brasileira em um patamar competitivo. Além disso, o desenvolvimento de sementes mais adequadas para as condições do clima tropical (e do solo do cerrado) contribuiu para aumentar a produtividade de uma série de culturas, especialmente aquelas originalmente cultivadas em regiões de clima temperado.

A experiência bem-sucedida da Embrapa difere da de muitos outros órgãos de pesquisa de países em desenvolvimento, que frequentemente lutam para realizar pesquisa de alta qualidade e para transferir de maneira eficaz a tecnologia desenvolvida para os agricultores. O sucesso da Embrapa deve-se a quatro fatores principais:

(a) níveis adequados de financiamento público. Os recursos aplicados pela Embrapa nos últimos vinte anos, que representam cerca de 1% do PIB agrícola do Brasil, equiparam-se aos gastos públicos em P&D agrícola de países mais desenvolvidos, como Canadá, Estados Unidos e Austrália;

(b) investimento contínuo em capital humano. Entre 1974 e 1982, cerca de 20% do orçamento da Embrapa destinou-se à formação e à capacitação do seu quadro de funcionários. Atualmente, três quartos dos 2.000 pesquisadores da Embrapa são PhDs;

(c) colaboração internacional e excelência em pesquisa. Desde sua criação, recrutou pesquisadores das principais universidades, estabelecendo um alto padrão de excelência em pesquisa. Além disso, a Embrapa fortaleceu seus laços internacionais com a criação de “laboratórios virtuais no exterior” em três continentes, com a finalidade de institucionalizar a geração e o intercâmbio de conhecimento; e

(d) atuação orientada por sua visão e política de direitos de propriedade intelectual (DPI). A Embrapa foi criada com “a missão de fornecer soluções viáveis para o desenvolvimento do agronegócio brasileiro através da geração e transferência de conhecimento e tecnologia”. Perseguir um sistema de inovação aberto e aplicar uma política de DPI no setor agrícola facilitaram a transferência de tecnologia, a difusão de novas cultivares e o registro de patentes internacionais.

Fonte: Correa; Schmidt (2014)

4.4.3 Demanda por inovação: gestão da qualidade e pressões competitivas

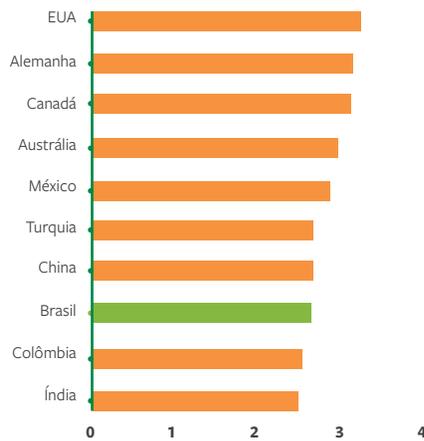
264. Mesmo com a oferta de *inputs* adequados para inovar, não há como garantir que haverá inovação. As empresas podem deixar de inovar por uma série de motivos, entre outros, por não ter acesso às informações necessárias sobre tecnologias disponíveis, porque sua gerência deixou passar oportunidades de inovação ou por estar a salvo de pressões da concorrência ou sobrecarregadas pelas diversas deficiências do ambiente empresarial associadas ao Custo Brasil, restando-lhes poucos incentivos e capacidade limitada para inovar.

265. A qualidade da gestão é tida mais e mais como fator determinante para a inovação no nível de empresa. Há atualmente uma extensa literatura que estabelece empiricamente uma ligação entre a produtividade da empresa e a qualidade da gestão (Bloom; Van Reenen, 2010). Um resultado desse estudo é o desenvolvimento de um índice de qualidade de gestão no nível de empresa que pode ser agregado para efeitos de comparação entre países. De acordo com essa medição, o Brasil não só está atrás do México, da Polônia, do Chile, da China e da Turquia (Figura 4.39), mas tem um contingente de empresas mal administradas maior que o da China (Bloom et al., 2014). Tal situação é consequência da variação muito maior nos níveis de produtividade no Brasil do que nos países do comparativo anteriormente citados.

266. Um determinante bastante robusto da gestão da qualidade é o tipo societário da empresa. As empresas familiares tendem, em média, a ter uma gestão mais frágil, mesmo quando se consideram fatores como porte, setor e escolaridade do administrador/da força de trabalho (BLOOM et al., 2014). As empresas de propriedade familiar e administradas pela família registram, em média, escores de gestão muito piores, enquanto as de propriedade familiar mas com administração externa têm um melhor desempenho. O Brasil tem uma porcentagem relativamente elevada de empresas de propriedade familiar, embora isso não seja incomum nos mercados emergentes, com exceção da China (Figura 4.40).

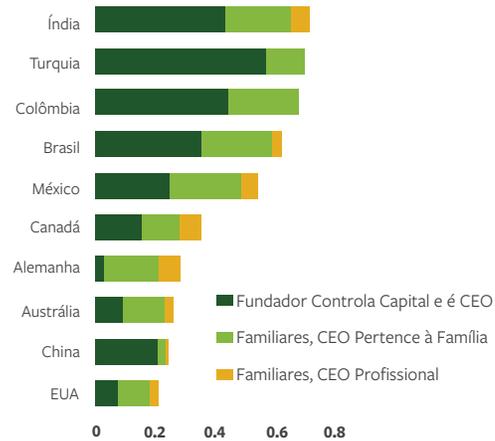
267. A existência de concorrência no mercado é fundamental para estimular a inovação dentro das empresas, pois serve para purgar o mercado das empresas mal administradas e incentivar a se aprimorar aquelas que resistiram graças a uma melhor administração. A seção anterior e o Capítulo 3 mostraram em que medida a concorrência no mercado continua sendo prejudicada por distorções regulatórias, por subsídios e incentivos fiscais e pela marcada presença das empresas públicas e do crédito direcionado dos bancos estatais. Todos esses fatores podem contribuir para a média de pontuação relativamente baixa da qualidade da gestão no Brasil, sua grande dispersão e a variância resultante no nível de inovação das empresas e da produtividade. Além disso, o capital humano dos gestores e seu nível de acesso a fontes de informação sobre seu desempenho relativo e o de seus pares também determinam a busca por inovação no nível de empresa.

Figura 4.39. Pontuação Média da Gestão, por País, Indústria de Transformação



Fonte: dados combinados do World Management Survey, 2004-2014

Figura 4.40. Participação de Empresas Familiares/administradas por Famílias

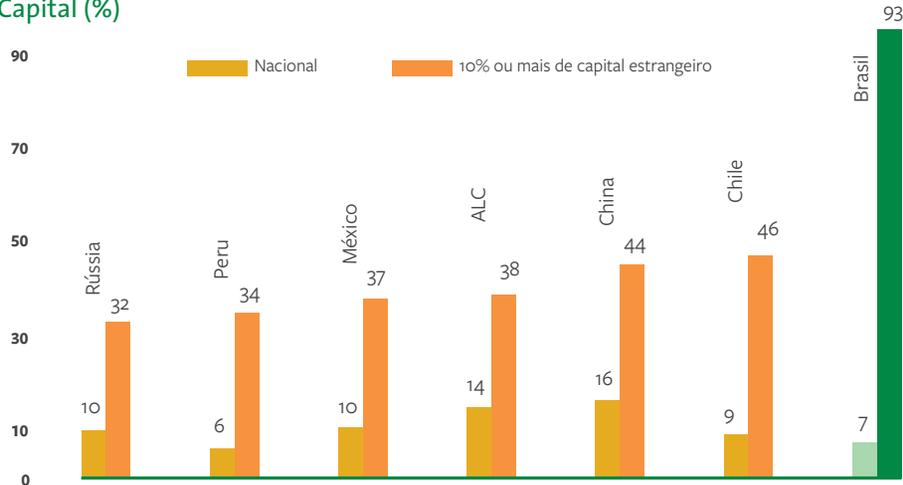


Fonte: Lemos; Scur (2015). Tabulação especial

4.4.4 Inovação, aprendizagem e integração internacional

268. Um canal fundamental para a difusão de tecnologias avançadas é aprender com a **integração internacional**. Dada a natureza relativamente fechada da economia brasileira, não é surpresa alguma que as empresas de capital nacional façam menos uso do licenciamento de tecnologia de empresas estrangeiras que outros países emergentes. Somente 7% das empresas brasileiras fazem uso dessa estratégia, enquanto na China, na Rússia e no México as empresas com esse tipo de adoção de tecnologias e com operações que envolvem aprendizagem representam 16%, 10% e 10%, respectivamente, e na média da ALC, 14% (Figura 4.41).

Figura 4.41. Empresas que Licenciaram Tecnologia Estrangeira por Controle de Capital (%)

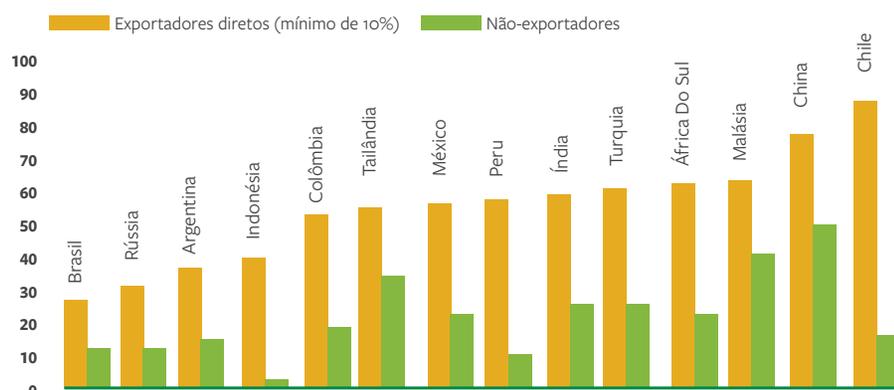


Fonte: World Bank Enterprise Surveys

269. Em média, as empresas brasileiras também parecem menos propensas a adotar normas internacionais de qualidade, como a certificação internacional de qualidade ISO. Ao sinalizar aos compradores e investidores externos que a empresa mantém altos níveis de desempenho na área de gestão da qualidade, a certificação de qualidade torna-se uma forma de modernização que facilita a integração da empresa nas CGVs e a exportação.⁹⁸ Uma vez obtida, a certificação facilita o crescimento da empresa, e esse efeito de crescimento é maior quando os compradores têm dificuldade para obter informações sobre os fornecedores (Terlaak; King, 2006). A certificação ISO é tida cada vez mais como um requisito para as empresas que fornecem produtos a mercados exigentes em qualidade. No Brasil, apenas 26% das empresas da indústria de transformação têm certificação de qualidade reconhecida internacionalmente, enquanto na China essa porcentagem é de 53% (Figura 4.42). No entanto, em termos de número total de certificações internacionais, o Brasil ocupa uma posição relativamente melhor. Por exemplo, de acordo com Harmes-Liedtke e Oteiza di Matteo (2011), o Brasil figurou em 12º lugar entre 53 países em número total de certificações ISO 9000 emitidas em 2010, bem acima da África do Sul, do México, da Tailândia e da Indonésia.

⁹⁸ Uma série de trabalhos aponta que a certificação ISO 9000 tem correlação com a mensuração direta da qualidade do produto (por exemplo, Carlsson; Carlsson, 1996; Brown; Wiele; Loughton, 1998; Withers; Ebrahimpour, 2000).

Figura 4.42. Porcentagem de Empresas com Certificação de Qualidade por Situação de Exportação



Fonte: base de dados on-line da pesquisa Enterprises Survey, Banco Mundial; dados mais recentes – Brasil, 2009

270. O baixo desenvolvimento da infraestrutura da qualidade nacional desestimula a adoção de normas internacionais de qualidade no Brasil. A infraestrutura da qualidade de um país compreende as áreas de metrologia, normalização, acreditação e avaliação da conformidade (inspeção, ensaios e certificação). No Índice de Infraestrutura da Qualidade ajustado pelo PIB, o Brasil figura na 30ª posição entre 53 países.⁹⁹ Rússia, Índia e África do Sul ocupam, respectivamente, as posições 24ª, 25ª e 26ª, ao passo que Coreia do Sul e China estão muito mais bem posicionadas, em 14ª e 15ª, respectivamente. A ênfase das empresas brasileiras no mercado interno protegido talvez explique por que não há demanda por melhorias nesta área, normalmente gerada pelo setor privado em muitos países.¹⁰⁰ Contudo, em valores absolutos, cada um dos indicadores que compõem o Índice de Infraestrutura da Qualidade do Brasil sinaliza para uma convergência do país com as economias mais avançadas, como os EUA, a Alemanha, o Japão, o Reino Unido, a Alemanha, a Itália e a França, que têm longa tradição em infraestrutura da qualidade. Trata-se de uma conquista importante, considerando-se que as instituições de qualidade dos países desenvolvidos são muito mais antigas e mais

⁹⁹ O Índice de Qualidade de Infraestrutura é um indicador composto que reflete o nível de desenvolvimento da infraestrutura de um país voltado para a qualidade, ou seja, o conjunto de instituições cujos serviços objetivam garantir a qualidade e a segurança de produtos e serviços para os consumidores locais e internacionais. O indicador composto resultante é ponderado pela população ou pelo PIB. Ver Harmes-Liedtke e Oteiza di Matteo (2011).

¹⁰⁰ O Índice de Qualidade de Infraestrutura não deixa de ter limitações. Assim como ocorre com outros indicadores nacionais compostos, pode não capturar aspectos importantes da qualidade, da eficácia, da acessibilidade e dos custos, nem refletir certas mudanças nacionais no momento oportuno. Além disso, as empresas (os empresários) muitas vezes acabam obtendo certificações mesmo sem seguir todos os protocolos e garantias, o que significa que, na prática, o número de regras pode não ser uma restrição tão importante. Por último, comparações entre países têm mais significado quando se restringem a grupos mais uniformes – o que explica por que selecionamos outras economias emergentes como comparadores.

conhecidas no respectivo ambiente de negócios do que seus pares no Brasil. No Brasil, por exemplo, o Inmetro tem a metade do tempo de existência dos seus homólogos nesses países. Contudo, há potencial para melhorar o impacto da infraestrutura nacional e dos serviços na área de qualidade por meio de ações de conscientização entre pequenas e médias empresas (ligando melhor a oferta e a procura) e de um acesso facilitado a esses serviços por todo tipo de empresas.

4.4.5 Inovação e mecanismos de apoio público

271. Dada a importância da inovação para um crescimento econômico sustentado, particularmente nos países de renda média-alta e alta, muitos governos desenvolveram políticas ambiciosas para apoiar a adoção de novas tecnologias. Desde meados da década de 1990, o Brasil lança mão de uma ampla gama de instrumentos públicos que se propõem a potencializar a capacidade de inovação nas empresas. Em 1999, foram criados fundos setoriais para financiar investimentos em P&D no nível de empresa e estimular vínculos mais fortes entre universidades, institutos de pesquisa e iniciativa privada. No início da década de 2000, o governo promoveu uma série de mudanças institucionais e legais para apoiar a inovação, começando pela Lei da Inovação (2004) e pela Lei do Bem¹⁰¹ (2005) e passando pelo Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007-2010 (Pacti) e pela Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em 2008. Último marco nas políticas de inovação, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Encti 2011-2014) é respaldada pela política industrial nacional integrante do Plano Brasil Maior 2011-2014. Em termos de instrumentos financeiros específicos, a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) é a principal agência de financiamento direto de empresas na área de promoção da inovação e trabalha com a oferta de subsídios e crédito a empresas e a instituições. Na última década, seu orçamento aumentou oito vezes. Os pacotes de financiamento para a inovação oferecidos pelo BNDES complementaram os recursos da Finep e incluem desde empréstimos subsidiados até investimentos em ações por meio do mercado de capitais. A outra importante fonte de apoio à inovação do país assume a forma de licitações que preveem um rigoroso cumprimento da exigência de conteúdo local. Por último, cabe mencionar a participação dos estados, que vêm assumindo um papel cada vez mais ativo no apoio a novas empresas e à inovação dentro das empresas.

272. Atualmente, o Brasil investe em P&D no nível de empresa, por meio de extensão tecnológica, o dobro que em inovação por *catch-up*. A magnitude do apoio público à área de P&D por meio de canais programáticos formais é de cerca de 0,15% do PIB, em comparação com a parcela de cerca de 0,07% do PIB destinada ao Sebrae e ao Sibratec, principais agências

¹⁰¹ A Lei n. 11.196 consolidou e expandiu os incentivos fiscais para as empresas que investem em P&D no país.

de extensão tecnológica voltadas para as pequenas e médias empresas. Por sua vez, o apoio oficial indireto concedido a essa área por meio de incentivos fiscais representa cerca de 0,05% do PIB. Com efeito, 27,3% dos gastos com P&D no Brasil são subsidiados (Araújo, 2012). Iniciativas de extensão tecnológica são especialmente úteis quando o governo busca empreender uma reforma econômica e reestruturar a indústria. Nesses ambientes, bons serviços de extensão (aqueles que vão até a empresa ou grupos de empresas, trabalham com elas no local, prestam assistência de acordo com suas necessidades de reestruturação e modernização, filtram as demandas de financiamento para garantir que sejam priorizadas somente as viáveis e são fonte de inteligência de campo para o governo) são uma ferramenta importante para melhorar o desempenho e a dinâmica do setor.

273. Nem o Sebrae nem o Sibratec foram objeto de estudos de avaliação de impacto. De maneira geral, as políticas públicas voltadas para a inovação e a produtividade no Brasil ainda carecem de uma estrutura sólida de monitoramento e avaliação (M&A) que permita aos formuladores de políticas aprender com as ações atuais e avaliar de maneira adequada sua eficácia e impacto. As evidências disponíveis da eficácia dos esquemas de apoio e promoção da inovação pelo setor público são pouco claras (Quadro 4.2). Melhorar a difusão de tecnologias e promover a modernização das PMEs passa necessariamente por fortalecer o monitoramento e a avaliação dessas políticas.

QUADRO 4.2. LIÇÕES EXTRAÍDAS DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

De Negri et al. (2006a) examinaram o impacto no volume de gastos em P&D e em funcionários das subvenções econômicas (contrapartida financeira) do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) a projetos conjuntos entre universidades e indústria. Para o período 2000 a 2005, foram identificadas 135 empresas beneficiadas. Como resultado, os gastos em P&D das empresas participantes aumentaram entre 50% e 90% mais que nas empresas não participantes (nos modelos de seleção). De acordo com as estimativas, o FNDCT teve um impacto positivo e significativo na intensidade de P&D das empresas (descontadas as subvenções) de 1,63%. Não houve diferença significativa entre beneficiários e não beneficiários no tocante a vendas,

funcionários e produtividade do trabalho (nas taxas de crescimento).

De Negri et al. (2006b) mostram que as empresas que receberam financiamento reembolsável (crédito) do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Nacional (ADTEN) no período 1997-2005 registraram aumentos significativos nos gastos com P&D (níveis), em média de 28% a 39% maiores que as empresas não beneficiárias desse programa.¹⁰² As empresas beneficiárias registraram aumento nas vendas, mas não foi detectado nenhum impacto significativo em pro-

¹⁰² São elegíveis a financiamento os projetos de engenharia básica com um componente de desenvolvimento tecnológico, criação de centros de pesquisa e desenvolvimento, aquisição e incorporação de tecnologia, controle e gestão da qualidade e inovação de *marketing*.

atividade, número de funcionários ou patentes. Os autores ressaltam que a principal limitação do programa é sua limitada cobertura, que alcança somente 0,07% das empresas industriais.

Araújo, Bogliacino e Vivarelli (2011) avaliaram o impacto dos Fundos Setoriais no número de funcionários relacionados às áreas de ciência e tecnologia, no nível de emprego e de exportações usando dados em painel com 344 indústrias, cobrindo o período 2000-2007. Foram consideradas empresas tratadas aquelas com acesso a qualquer um dos instrumentos contemplados nos fundos setoriais: acesso a crédito em condições favoráveis, crédito subsidiado e incentivos a projetos que integram universidades e empresas. As estimativas indicam que os fundos têm um impacto positivo no esforço tecnológico, porém pouco efeito nas exportações de produtos de alta tecnologia. Os insumos de P&D registraram impacto maior que os instrumentos de crédito, porém é necessário aprofundar a análise com dados mais ricos. Apenas um impacto marginalmente significativo foi identificado nas exportações de alta tecnologia (após quatro anos de acesso aos recursos). O aporte de recursos não teve nenhum tipo de impacto robusto no que se refere a patentes.

Alvarenga et al. (2012) também examinaram o impacto dos Fundos Setoriais no número de pesquisadores e técnicos, porém com ênfase em dois mecanismos: financiamento para projetos de parceria (entre universidades e centros de pesquisa) e créditos. Sua amostra de beneficiários cobre o período de 2001 a 2006 e limita-se a empresas com um mínimo de cinco empregados. Somente o

efeito médio total registrado no ano de acesso a crédito foi significativo estatisticamente: as empresas tratadas aumentaram, em média, 1,5% seus investimentos em P&D. Esse impacto aumenta com o tempo. Na análise por grupos (níveis de quantidade), os efeitos significativos somente ocorreram após longos períodos e entre empresas que receberam entre R\$ 222.000 e R\$ 349.000: se essas empresas tivessem recebido 1% a mais de recursos, seu investimento teria sido, em média, 4,5% maior. Além disso, um aumento de 1% nos recursos dos Fundos Setoriais resultaria em 5% de crescimento no tamanho da empresa. O efeito na maioria dos casos só é observado três anos após o acesso.

O **Grupo de Pesquisa INGTEC (2013)** avaliou o impacto do ADTEN, do FNDCT e dos incentivos fiscais. As estimativas dos modelos dinâmicos com efeitos aleatórios indicam que o número de pesquisadores e técnicos aumentou 4,7%. Com exceção de um programa de crédito subsidiado, o apoio direto sob a forma de crédito ou de projetos de parceria gerou mais esforço inovador que os incentivos fiscais. Contudo, como explicam os autores, os incentivos diretos e fiscais à inovação têm finalidades diferentes, motivo por que não são comparáveis diretamente. O crédito subsidiado não tem impacto robusto no esforço de inovação dos beneficiários diretos. Os efeitos aleatórios dinâmicos indicam que esses créditos subsidiados podem promover um aumento de 6,5% entre beneficiários diretos. Em ambos os casos, o pico do efeito ocorre um ano após o ingresso no programa.

274. Em última análise, promover a inovação nas empresas exige um cuidadoso equilíbrio entre concorrência e cooperação. Aumentar a produtividade assemelha-se bastante ao processo de aprendizagem, pois envolve experimentação, assumir riscos e, por vezes, errar. Não se trata de simplesmente injetar o conhecimento necessário nas empresas ou mesmo de oferecer incentivos à pesquisa. A exposição à concorrência é necessária para eliminar aquelas empresas com os piores resultados e para criar incentivos à inovação em processos e produtos. O IED em eficiência e a participação nos mercados de exportação franqueiam um acesso fundamental a conhecimentos úteis para o aprimoramento dos processos produtivos. A cooperação pode se dar entre instituições públicas, privadas e acadêmicas, mas também entre empresas por meio de *joint ventures* e investimentos. A coordenação entre entidades públicas e privadas pode ser útil, mas só no sentido de corrigir uma falha do mercado, e não de apoiar o processo de desenvolvimento de uma empresa específica. Entre as empresas privadas (por exemplo, *joint ventures*), a coordenação geralmente recebe tratamento especial no âmbito do direito da concorrência, quando busca um equilíbrio entre a eficiência da economia de escala e a concorrência. Se o desempenho em produtividade e inovação do Brasil foi decepcionante, certamente não o foi pela falta de apoio público, mas sim porque o ecossistema de inovação mais amplo parece ter batalhado contra os esforços no âmbito das empresas de maior porte para desenvolver novos produtos, melhorar a qualidade e, assim, melhorar sua posição competitiva.¹⁰³ Um último fator nesse ecossistema mais amplo que dificultou o aumento da produtividade foi o legado de uma força de trabalho pouco qualificada.

4.5 Limitações à produtividade no nível individual

275. Organizar a oferta de competências em uma economia para satisfazer as necessidades das empresas e sustentar o avanço tecnológico da economia é uma tarefa complexa. Isso se deve a que as empresas investem naquelas tecnologias para as quais acreditam que podem encontrar mão de obra com as qualificações adequadas. Se o nível de qualificação da mão de obra é baixo, também o será o da tecnologia empregada, o que, por sua vez, diminui os incentivos ao aperfeiçoamento das competências e à qualificação. Por isso se fazem necessárias políticas públicas que coordenem os investimentos individuais em novas competências e, por parte das empresas, em tecnologias e processos. Isso envolve se antecipar às possíveis carências de competências no futuro e envolver o setor privado de maneira que se assegure que o aprendizado dos alunos seja relevante para suas necessidades. A regulação dos mercados de trabalho pelo poder público também pode influir em quanto o setor privado está disposto a investir em formação dentro da empresa, um elemento fundamental para o aprimoramento das competências nas economias de renda média e alta.

¹⁰³ Ver Frischtak e Davies (2015).

4.5.1 Políticas públicas para elevar os níveis de competências

276. A falta de qualificação é uma importante barreira ao aumento da produtividade. A escassez de capital humano, de competências e de formação é um gargalo crítico no Brasil. Essa constatação é particularmente pertinente quando o comércio (tecnologias importadas) e a adoção de tecnologias do exterior costumam demandar mão de obra qualificada. A modernização tecnológica gera um aumento da demanda por trabalhadores com as competências necessárias e pode levar à substituição dos trabalhadores não qualificados – salvo quando níveis mais elevados de eficiência resultam em maior volume de produção e, concomitantemente, em maior demanda de trabalhadores de todos os tipos.¹⁰⁴ Esse efeito foi confirmado tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil.¹⁰⁵

277. A situação da educação em todos os níveis deve ser reforçada não só do ponto de vista quantitativo, mas também qualitativo, e o empresariado deve participar desse processo para ter suas demandas atendidas. Embora tenha melhorado dramaticamente nos últimos dez anos, a pontuação nas áreas de ciências e matemática dos jovens brasileiros de 15 anos no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) ainda figura entre as mais baixas dos países da OCDE. No nível de graduação, a escassez de formados nas áreas de ciência e tecnologia (em comparação com a disponibilidade de formados em ciências sociais e administração) é uma importante barreira para que a iniciativa privada empreenda atividades inovadoras (Figura 4.43). Uma pesquisa recente sugere que quase metade dos empregadores do país não consegue preencher as vagas para iniciantes porque os candidatos carecem das competências necessárias. Todavia, de acordo com essa mesma pesquisa, mais de 70% dos profissionais da área de ensino consideram que os alunos por eles formados estão adequadamente preparados para o mercado de trabalho.¹⁰⁶ Depreende-se dessa pesquisa uma séria divergência entre as percepções sobre a qualidade de ensino necessária para garantir aos jovens competências relevantes para o mercado.

278. Boa parte do processo de formação dos universitários ocorre em instituições privadas, cuja qualidade é variável. O Censo da Educação Superior Brasileira de 2013 constatou que o setor de ensino superior havia atingido 7,3 milhões de alunos, dos quais três quartos estavam matriculados em instituições privadas. A qualidade do ensino tem sido uma das grandes

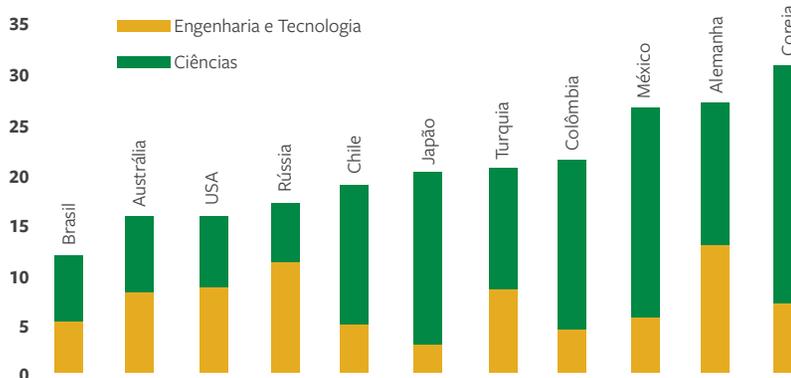
¹⁰⁴ Tan e Batra (1997) para Colômbia, México e Taiwan; López-Acevedo (2002) para México; e Araújo, Bogliacino e Vivarelli (2011) para o Brasil apresentaram evidência de mudanças tecnológicas em função do nível de qualificação.

¹⁰⁵ Examinando as indústrias brasileiras, Araújo, Bogliacino e Vivarelli (2011) encontraram evidências dos efeitos dos bens de capital importados no sentido de induzir o aperfeiçoamento das competências. Por conseguinte, P&D e a formação de capital são complementos do emprego qualificado; para serem utilizados de maneira eficaz, os bens de capital exigiriam um aperfeiçoamento das competências à altura das tecnologias empregadas no país de origem.

¹⁰⁶ Ver Moursched, Farrell e Barton (2012).

preocupações em relação às instituições privadas. Nesse sentido, o governo está buscando uma solução por meio de mudanças no programa Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que oferece bolsas de estudo para as instituições privadas, de modo que somente aqueles alunos que tenham obtido pontuação mínima de 450 no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) poderão pleitear financiamento pelo programa. Além disso, somente as instituições que cumpram com normas de qualidade mínimas serão elegíveis a esse financiamento estudantil. O nível de eficácia dessas medidas também dependerá da inclusão de critérios como empregabilidade na avaliação da qualidade.

Figura 4.43. Graduados em Engenharia e Ciências (% dos Graduados), 2012



Fonte: Instituto de Estatística da Unesco. Base de dados on-line, 2015

279. O Pronatec é o principal programa de ensino e formação técnica profissionalizante (EFTP).¹⁰⁷ Esse programa emblemático foi criado em 2011 e, desde então, recebeu um investimento maciço de recursos. O Pronatec concentra-se em alcançar as populações carentes e desfavorecidas, destinando cerca de 40% das vagas a pessoas inscritas no Cadastro Único (Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social, 2013). O Pronatec transformou o panorama tradicional da EFTP no Brasil, em que o ensino técnico havia alcançado principalmente alunos de níveis socioeconômicos altos e a formação profissional era voltada para as necessidades das empresas de maior porte. Por exemplo, desde a criação do Pronatec, em 2011, só no nível do ensino médio as matrículas no ensino técnico cresceram cerca de 60% (com base em IBGE 2010, 2013). O Pronatec expandiu bastante as oportunidades no Brasil não só para o ensino técnico, mas também para o desenvolvimento de competências ao longo da vida, com cursos de curta

¹⁰⁷ O Pronatec é um programa geral que coordena uma série de políticas novas e existentes de educação e capacitação profissionalizante, inclusive cursos em duas modalidades: Programas de Ensino Técnico (ET) e de Formação Inicial e Continuada (FIC). É executado por 15 órgãos diferentes (ministérios e secretarias) que oferecem programas de capacitação a grupos-alvo diversos.

duração que representam a maior parte das novas vagas.¹⁰⁸ Além do Pronatec, o ensino médio pós-básico também deu um salto com o apoio recente dos programas federais Prouni¹⁰⁹ e Fies.¹¹⁰

280. Embora o sistema EFTP no Brasil tenha várias características bem desenhadas, seu principal desafio é a coordenação eficaz com o setor privado. São características positivas do sistema EFTP: (a) uma forte articulação de competências gerais e técnicas em diferentes áreas do nível médio (Almeida; Amaral; Felício, 2015; Schwartzman; Moura Castro, 2013) e (b) um conjunto bem coordenado de cursos diversos de curta duração, que muitas vezes produzem bons resultados de empregabilidade e produtividade (Silva; Gukovas; Caruso, 2015). Entretanto, o sistema também enfrenta desafios importantes, inclusive pouca coordenação com o setor privado. Para que os cursos de EFTP tenham sucesso, faz-se necessário um diálogo contínuo com as empresas privadas e as entidades de classe, inclusive mecanismos para assegurar a experiência prática e acompanhar a empregabilidade. Ademais, embora o Brasil tenha bons conjuntos de dados administrativos e um sólido acompanhamento dos programas de EFTP por meio do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), estes não são usados com regularidade para acompanhar a empregabilidade e embasar as políticas pertinentes.

281. Promover a formulação de políticas baseada em evidências com o uso de melhores sistemas de M&A é um primeiro passo fundamental para começar a ajustar os recursos e o conteúdo dos programas conforme a demanda do mercado de trabalho. Embora os sistemas de M&A existentes (por exemplo, o Sistec) representem um primeiro passo importante, seu foco não são questões como empregabilidade e ganho salarial dos estudantes após a conclusão do curso. Na ausência de sistemas de M&A fortes que acompanhem os impactos da EFTP no mercado de trabalho dos estudantes e em termos de conhecimentos adquiridos – e sem usar essas informações como subsídio à formulação de políticas – o Pronatec carecerá de um mecanismo sólido para assegurar a eficiência interna e o alinhamento do conteúdo dos cursos com as necessidades do mercado de trabalho real.

4.5.2 Políticas e incentivos do mercado de trabalho para a requalificação

282. A legislação trabalhista atual pode gerar desincentivos à acumulação de tempo de serviço, ao aumento das contratações e, em última análise, à elevação da produtividade. Para

¹⁰⁸ Os cursos de ET do Pronatec são de ensino técnico pré-emprego e têm maior duração. Seus cursos FIC geralmente são voltados para a mão de obra atual e consistem em formação profissionalizante de curta duração com o objetivo de melhorar a qualificação dos trabalhadores por meio da atualização de suas competências.

¹⁰⁹ O Programa Universidade para Todos (Prouni) é uma iniciativa federal que oferece bolsas de estudo aos estudantes carentes para estudar em universidades privadas.

¹¹⁰ O Financiamento do Estudante do Ensino Superior (Fies) é um programa federal que oferece custeio para estudantes que queiram cursar o ensino superior em uma universidade privada.

as empresas brasileiras do setor de manufatura, de todos os portes, as normas trabalhistas são o quinto obstáculo mais importante para a competitividade e o crescimento, enquanto para as empresas de grande porte as normas trabalhistas só ficam atrás da tributação como impedimento.¹¹¹ No Brasil, a rotatividade no emprego é altíssima para os padrões internacionais, e a curta permanência no emprego pode diminuir os incentivos das empresas para investir em capacitação. A rotatividade elevada é uma característica tanto do mercado de trabalho formal como informal e pode estar em parte relacionada à estrutura do seguro-desemprego, visto que a ocorrência do rompimento do vínculo de emprego é mais provável em torno do período mínimo exigido para fazer jus a esse benefício.

283. Os programas e as políticas de mercado de trabalho do Brasil têm o potencial de promover a eficiência no preenchimento de vagas de emprego, resolver lacunas de competências e apoiar o empreendedorismo. Assim como a maioria dos outros países de renda média, o Brasil tem uma série de políticas ativas de mercado de trabalho cujo objetivo é facilitar a procura e o preenchimento de vagas, melhorar a empregabilidade e conectar as pessoas a empregos mais produtivos, bem como diversos programas e serviços financeiros e não financeiros de promoção do auto emprego e de criação de micro e pequenas empresas. Além dos cursos de formação profissionalizante do Pronatec, as principais políticas ativas de mercado de trabalho brasileiro incluem seus serviços de intermediação de trabalho por meio do Sistema Nacional de Emprego (Sine), programas de apoio específico a jovens desempregados e vulneráveis e outros programas de formação, como a capacitação profissionalizante para os beneficiários do seguro-desemprego (Bolsa Formação). Por último, o Brasil é pioneiro na promoção da chamada “Economia Solidária”.

284. Os serviços públicos de emprego do Brasil atualmente apresentam baixas taxas de colocação. Uma das possíveis razões para isso é que os programas voltados para os jovens ainda são presenciais, ao passo que as melhores práticas recentes apontam para o acréscimo de *soft skills* (competências transversais) e componentes de formação durante o trabalho. Além disso, a fragmentação e a falta de articulação entre os diversos programas no sentido de apoiar o auto emprego e o empreendedorismo tendem a reduzir significativamente sua eficácia.

¹¹¹ As normas trabalhistas compreendem aspectos como contratação e demissão, segurança do trabalho, sindicalização e funcionamento da Justiça do Trabalho. Por exemplo, as empresas costumam ter dificuldade para ganhar causas na Justiça trabalhista brasileira, mesmo havendo justa causa, pois se presume que as decisões devem tender a proteger o trabalhador, que historicamente é a parte mais fraca. Resultado disso é o grande número de processos na Justiça (mais de 3 milhões de ações em 2013, em comparação com 3 mil no Japão). As incertezas quanto à interpretação da legislação e da prática da Justiça do Trabalho elevam ainda mais o custo dos negócios. Todavia, seria necessário um estudo mais aprofundado para estimar a importância da legislação trabalhista como barreira à produtividade, uma vez que esses resultados refletem apenas as percepções do empresariado. Dados de 2009 (republicados em 2014), Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>), Banco Mundial.

Finalmente, os programas de economia solidária (que prestam apoio a cooperativas urbanas e rurais), embora inovadores, são fragmentados e carecem de dados sobre adesão e resultados. O fortalecimento dos sistemas de criação, gestão e M&A das políticas ativas do mercado de trabalho, bem como a implementação de políticas estruturais complementares, pode melhorar o preenchimento de vagas de trabalho, preparar melhor os jovens para o emprego e aumentar a produtividade de pequenas empresas, em última instância promovendo a produtividade geral das empresas e dos trabalhadores.¹¹²

285. O aprimoramento das competências pessoais ainda não é garantia de emprego, sobretudo entre os pobres. As camadas pobres da população enfrentam uma série de barreiras à empregabilidade que se reforçam mutuamente, além da própria falta de competências técnicas. Por exemplo, a maioria dos brasileiros (80%) recorre a redes informais para encontrar emprego (Dieese, 2011), e os pobres tendem menos que os abastados a ter redes que incluam pessoas bem conectadas e de alta renda (Capítulo 1). Outro fator importante que limita a participação da mão de obra entre os pobres, e principalmente entre as mulheres, é o acesso a cuidados para as crianças, que é consideravelmente menor entre os menos favorecidos. Em 2013, apenas 15% das famílias carentes (nos dois quintis inferiores de renda) com filhos abaixo de 3 anos de idade tiveram acesso a creche, parcela que foi de 40% entre as famílias ricas (com base no IBGE, 2013). Como será discutido no Capítulo 5, o programa Brasil Sem Miséria é uma tentativa promissora de conectar a população pobre com empregos produtivos.

Considerações finais

286. A análise deste capítulo sugere que as raízes estruturais do baixo investimento e do baixo crescimento da produtividade no Brasil são profundas. A acumulação de um grande déficit de infraestrutura, um sistema financeiro que oferece crédito barato a empresas favorecidas e que cobra altas taxas de juros e condições desfavoráveis de amortização das demais empresas, um ambiente empresarial e comercial relativamente fechado à entrada e à concorrência e que impõe custos significativos às empresas já participantes, as distorções presentes no processo de concorrência e nos esforços de inovação que resultam de políticas oficiais mal formuladas e mal implementadas, e o legado de uma mão de obra relativamente mal qualificada constituem fatores que se combinam para fazer do Brasil um lugar difícil para investir e operar. Como

¹¹² De acordo com estudo recente da OCDE (2015), a probabilidade de encontrar a melhor combinação entre empresa e trabalhador, aquela em que este será mais produtivo, aumenta quando as contratações e as demissões são menos onerosas, a mobilidade da mão de obra é facilitada e os trabalhadores participam mais de processos de educação continuada. Dados coletados dentro de um mesmo país também revelam que reduzir essa disparidade entre qualificações e trabalho permite obter ganhos de produtividade e de remuneração. Os maiores ganhos em produtividade da mão de obra nesse sentido vêm dos países com a maior porcentagem de trabalhadores nessa situação.

resultado, muitas empresas decidem permanecer pequenas enquanto muitos dos maiores *players* nacionais se sentem seguros dentro de um mercado interno protegido e cativo.

287. Para fazer face a essa combinação de desafios, mais adequado seria mudar da política industrial tradicional para um marco baseado mais na experimentação, na cooperação governo-setor privado, em forte monitoramento e avaliação e no fortalecimento global da concorrência de mercado. Essa mudança de política não tem por que demandar mais recursos. Pelo contrário, pode muito bem significar menos verbas mal-empregadas em subsídios ineficientes. Promoveria a reestruturação dos setores de agricultura, indústria e serviços rumo à ampliação do valor agregado nacional e permitiria a transferência de recursos para setores mais produtivos e empresas mais eficientes. O impulso não visível à produtividade que poderia resultar desse rearranjo produtivo pode ser enorme. Além disso, os incentivos resultantes em prol de uma maior inovação em produtos e processos no nível das empresas permitiriam mais ganhos dinâmicos de produtividade dentro de cada empresa e estimulariam maior investimento individual em competências.

288. A mudança de política sugerida deve enfrentar resistência considerável de duas frentes. Por um lado, os interesses instalados que se beneficiam do sistema atual de distorções de mercado, barreiras de proteção, subsídios governamentais e outras formas de apoio às empresas menos produtivas provavelmente farão *lobby* contra mudanças que venham a reduzir sua rentabilidade. Por outro lado, muitos trabalhadores podem se sentir ameaçados pela perspectiva de aumento da concorrência e de reestruturação de toda a economia, com a resultante realocação do trabalho. O desenho de políticas pode ajudar a superar a resistência dos interesses instalados ao destacar os ganhos sociais significativamente maiores para toda a população e a insustentabilidade do atual modelo de crescimento do Brasil. Também seria importante considerar criteriosamente o sequenciamento das reformas a fim de formar progressivamente o apoio entre “aliados naturais” do aumento da produtividade onde quer que estejam, inclusive proprietários, gerentes e trabalhadores das empresas, servidores públicos e outros formuladores de políticas movidos por interesses de todos os setores da economia, famílias e sociedade civil em geral. Cabe frisar que políticas sociais bem concebidas podem fazer muito para contribuir para um padrão de realocação do trabalho sem sobressaltos, ajudando os trabalhadores a se ajustar a empregos de maior produtividade ao invés de proteger os empregos de baixa produtividade existentes. Além disso, investimentos em serviços públicos como saúde e educação podem fazer uma enorme diferença ao ajudar as pessoas a se adaptar às mudanças do ambiente econômico. A seguir, este SCD apresenta uma revisão das políticas sociais brasileiras, abrangendo as áreas de saúde, educação, seguridade social e transferências sociais.

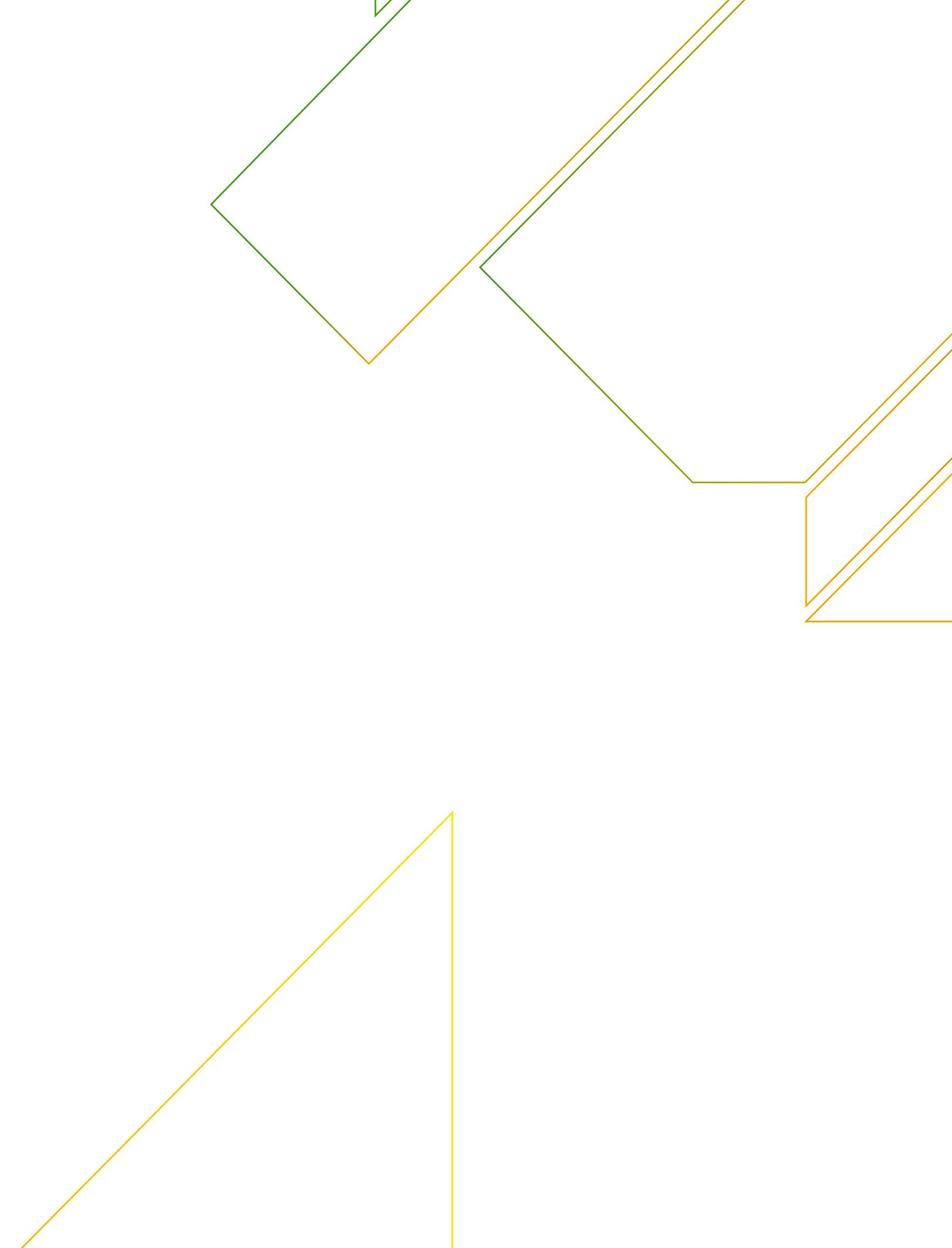
Referências

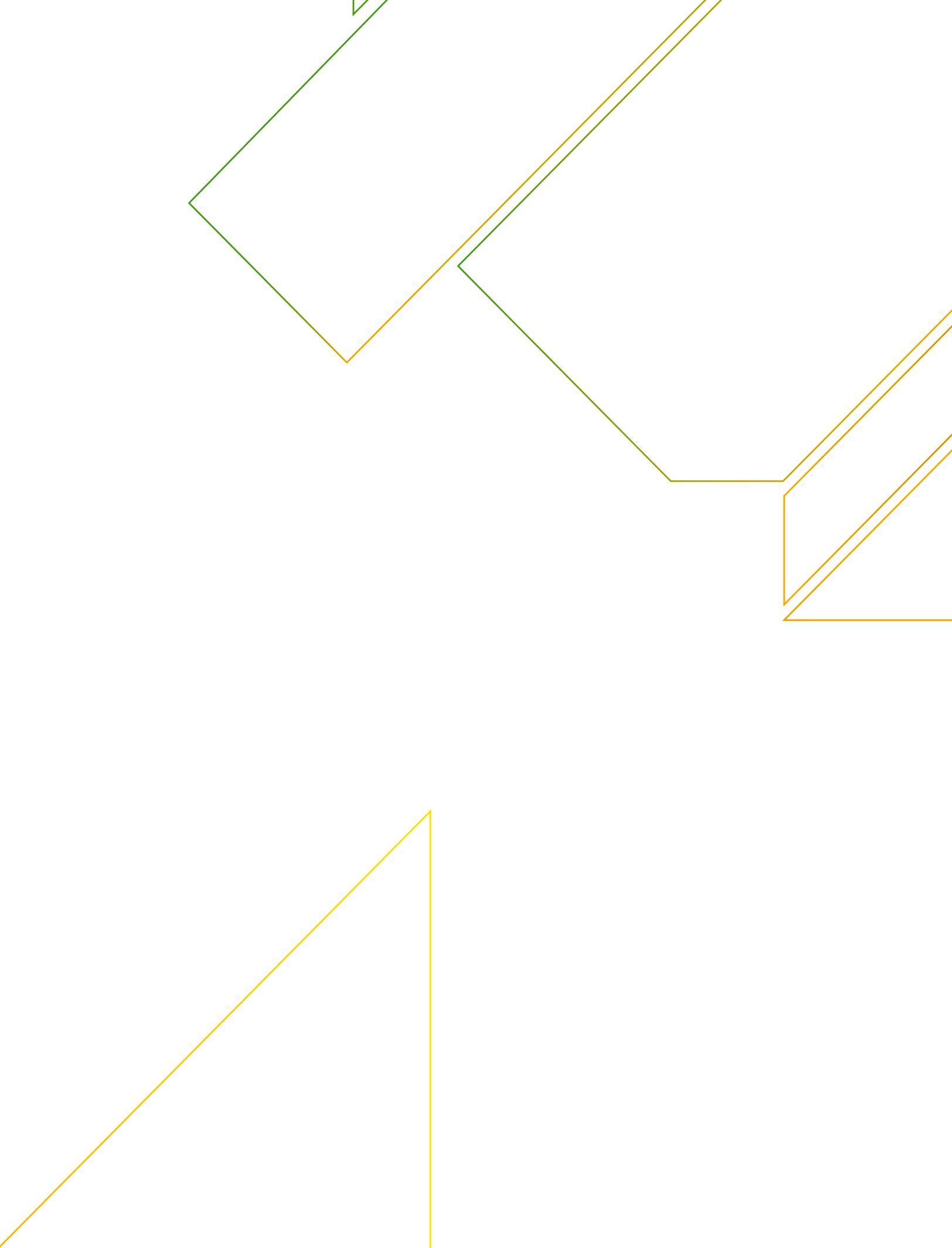
- ALMEIDA, M.; AMARAL, N.; FELICIO, F. **Assessing advances and challenges in technical education in Brazil**. World Bank, 2015.
- ALMEIDA, R. et al. **Investing in technical & vocational education and training: does It yield large economic returns in Brazil?** World Bank, 2015.
- ALSTON, Lee J. et al. **The political economy of productivity in Brazil**. Washington DC: IDB Working Paper n. IDB-WP-104, 2010.
- ALVARENGA, Gustavo Varela; PIANTO, Donald Matthew; ARAÚJO, Bruno César. **Impacts of the Brazilian Science and Technology Sector Funds on Industrial Firms' R&D Inputs and Outputs: New Perspectives Using a Dose-Response Function**. In: 4o ENCONTRO DE ECONOMIA, Anpec, 2012.
- ARAÚJO, Bruno César. **Políticas de apoio à inovação no Brasil: uma análise de sua evolução recente**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), n. 1759, 2012 (Texto para discussão).
- ARAÚJO, C. B.; BOGLIACINO, F.; VIVARELLI, M. Technology, trade and skills in Brazil: some evidence from microdata. **DISES – Quaderni Del Dipartimento Di Scienze Economiche e Sociali, Università Cattolica Del Sacro Cuore**, 2011 (Serie Rossa: Economia).
- ARAÚJO, Jorge Thompson; SCHIFFBAUER, Marc; SAHNOUN, Hania. **Structural change in Latin America: does the allocation of resources across sectors, products, and technologies explain the region's slow productivity growth?** Washington, DC, 2014. Unpublished manuscript.
- BELDERBOS, R.; CARREE, M.; LOKSHIN, B. Cooperative R&D and firm performance. **Research Policy**, 33, p. 1477-1492, 2004. DOI:10.1016/j.respol.2004.07.003.
- BLOOM, Nicholas et al. JEEA-FBBVA Lecture 2013: the new empirical economics of management. **Journal of the European Economic Association**, 12 (4), p. 835-876, 2014.
- BLOOM, Nicholas; VAN REENEN, John. Why Do management practices differ across firms and countries? **The Journal of Economic Perspectives**, p. 203-224, 2010.
- BROWN, Alan; WIELE, Ton Van Der; LOUGHTON, Kate. Smaller enterprises' experiences with ISO 9000. **International Journal of Quality & Reliability Management**, 15 (3), p. 273-285, 1998.
- CADOT, O.; MALOUCHE, M.; SAEZ, S. **Streamlining non-tariffs measures: a toolkit for policy makers**. World Bank, 2012.
- CARLSSON, Matts; CARLSSON, Dan. Experiences of implementing ISO 9000 in Swedish industry. **International Journal of Quality & Reliability Management**, 13 (7), p. 36-47, 1996.
- CASSIMAN, Bruno; PÉREZ-CASTRILLO, David; VEUGELERS, Reinhilde. Endogenizing know-how flows through the nature of R&D investments. **International Journal of Industrial**, 2002. DOI:10.1016/S0167-7187(01)00084-4.
- CASSIMAN, Bruno; VEUGELERS, Reinhilde. R&D cooperation and spillovers: some empirical evidence from Belgium. **American Economic Review**, 92 (4), p. 1169-1184, 2002. DOI:10.1257/00028280260344704.

- CORRADO, Carol; HULTEN, Charles; SICHEL, Daniel. Measuring capital and technology: an expanded framework. **Measuring Capital in the New Economy**. University of Chicago Press, 2005. p. 11-46. Available in: <<http://www.nber.org/chapters/co202.pdf>>.
- _____. 2009. Intangible capital and US economic growth. **Review of Income and Wealth**, 55 (3), p. 661-685.
- CORREA, Paulo; SCHMIDT, Cristiane. Public research organizations and agricultural development in Brazil: how did Embrapa get it right? **World Bank-Economic Premise**, 145, p. 1-10, 2014.
- CREDIT SUISSE. **The Brazilian infrastructure: It's "now or never"**. São Paulo: Credit Suisse Securities, Research & analytics, 2013.
- CRESPI, Gustavo; FERNÁNDEZ-ARIAS, Eduardo; STEIN, Ernesto (ed.). **Rethinking productive development: sound policies and institutions for economic transformation**. Washington DC: Inter-American Development Bank, 2014.
- CRISÓSTOMO, Vicente Lima; LÓPEZ-ITURRIAGA, Felix Javier; VALLELADO, Eleuterio. Financial constraints for innovation in Brazil. **Latin American Business Review**, 12 (3), p. 165-185, 2011.
- DE LA TORRE, Augusto et al. **Latin America and the Rising South**. Washington DC: World Bank, 2015.
- DE NEGRI, J. A.; LEMOS, M. Borges; DE NEGRI, F. **Impact of R&D Incentive Program on the Performance and Technological Efforts of Brazilian Industrial Firms**. Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (OVE), 2006a.
- _____. **The Impact of University Enterprise Incentive Program on the Performance and Technological Efforts of Brazilian Industrial Firms**. Inter-American Development Bank, Office of Evaluation and Oversight (OVE), 2006b.
- DUTZ, Mark et al. **Measuring intangible assets in an emerging market economy: an application to Brazil**. v. 6142. Washington DC: World Bank Policy Research Working Paper, 2012.
- ENTERPRISE SURVEYS. **Enterprise Survey in Brazil**. World Bank, 2009.
- FAJNZYLBER, Pablo; MALONEY, William F.; MONTES-ROJAS, Gabriel V. Does formality improve micro-firm performance? Evidence from the Brazilian Simples Program. **Journal of Development Economics**, 94 (2), p. 262-276, 2011.
- FREEL, Mark S.; HARRISON, Richard T. Innovation and cooperation in the small firm sector: evidence from "Northern Britain". **Regional Studies**, 40 (4), p. 289-305, 2006.
- FRISCHTAK, Claudio; CASTELAR, Armando. **Desatando o nó da infraestrutura no Brasil**. 2014. Unpublished paper.
- FRISCHTAK, Claudio; DAVIES, Katharina. **O "Ajuste" Microeconômico: por uma nova política industrial e de inovação no Brasil**. In: XXVII FÓRUM NACIONAL, Rio de Janeiro, 2015.
- GILL, Indermit S.; RAISER, Martin. **Golden growth: restoring the lustre of the European economic model**. World Bank Publications, 2012.
- HARMES-LIEDTKE, Ulrich; OTEIZA DI MATTEO, Juan José Oteiza. **Measurement of quality infrastructure**. Physikalisch Technische Bundesanstalt and International Technical Cooperation, 2011.

- HUFBAUER, Gary Clyde et al. **Local content requirements**: report on a global problem. Peterson Institute for International Economics, 2013.
- ITU. **Measuring the Information Society Report 2014**. Geneva: International Telecommunications Union, 2014.
- LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William. **Does What You Export Matter?**: in search of empirical guidance for industrial policies. World Bank Publications, 2012.
- LEDERMAN, Daniel et al. **Latin American entrepreneurs**: many firms but little innovation. World Bank Publications, 2013. Available in: <<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/LatinAmericanEntrepreneurs.pdf>>.
- LEMONS, Renata; SCUR, Daniela. **All in the family?** CEO Succession and Firm Organization. University of Oxford, 2015.
- LÓPEZ-ACEVEDO, Gladys. Technology and skill demand in Mexico. **Policy Research Working Paper Series 2779**, 2002.
- LORA, Eduardo; PAGÉS, Carmen. Face-to-face with productivity. **Finance & Development**, 48 (1), p.16-19, 2011.
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Connecting Brazil to the world**: a path to inclusive growth. McKinsey Global Institute, 2014.
- MOURSCHED, M.; FARRELL, D.; BARTON, D. **Education to employment**: designing a system that works. McKinsey Center for Government, 2012.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2013**. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2013.
- _____. **The Future of Productivity**. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development, 2015.
- OXFORD INSTITUTE FOR ENERGY STUDIES. **Challenges across Brazil's oil sector and prospects for future production**. OIES Paper: WPM 55, 2014.
- RAISER, Martin; WES, Marina (ed.). **Turkey's transitions**: integration, inclusion, institutions. World Bank, 2014. Available in: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20691>>.
- RIOS, Sandra Polónia; VEIGA, Pedro da Motta. **Política comercial e produtividade no Brasil**: evolução recente e recomendações de política. Brasília: World Bank, 2014.
- ROCHA, Rudi; RACHTER, L.; ULYSSEA, G. **Do Entry Regulation and Taxes Hinder Firm Creation and Formalization?** Evidence from Brazil. Instituto de Economia, Universidade Federal Do Rio de Janeiro, 2014 (Discussion paper 11). Available in: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2014/TD_IE_011_2014_Rudi-v.2.pdf>.
- SCHNEIDER, Ben Ross. **Hierarchical capitalism in Latin America**: business, labor, and the challenges of equitable development. Capitalism –Latin America. Cambridge University Press, 2013.
- SCHWARTZMAN, S.; MOURA CASTRO, C. **Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra**. 2013.
- SILVA, Joana; GUKOVAS, Renata; CARUSO, Luiz. **Returns to vocational training in Brazil**: evidence from provider-employer data. World Bank, 2015.

- TAN, H.; BATRA, B. Technology and firm size-wage differentials in Colombia, Mexico, and Taiwan (China). **World Bank Economic Review**, 11 (1), p. 59-83, 1997.
- TERLAAK, Ann; KING, Andrew A. The effect of Certification with the ISO 9000 Quality Management Standard: a signaling approach. **Journal of Economic Behavior & Organization**, 60 (4), p. 579-602, 2006. DOI:10.1016/j.jebo.2004.09.012.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de Auditoria**. TC 002.922/2015-0. Tribunal de Contas da União, 2015.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Non-tariff measures to trade: economic and policy issues for developing countries** developing countries in international trade studies. Geneva: United Nations Conference of Trade and Development, 2013.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Institute for Statistics**. Unesco, 2012.
- WITHERS, Barbara; EBRAHIMPOUR, Maling. Does ISO 9000 Certification affect the dimensions of quality used for competitive advantage? *European Management Journal*, 18 (4), p. 431-443, 2000.
- WORLD BANK. **Brazil how to revitalize infrastructure investments in Brazil public policies for better private participation**. v. 1. 2007.
- _____. **PPP practices in Brazil: current State of play and recommendations going forward**. AC6764. Washington D.C.: World Bank, 2013.
- _____. **Brazil's productivity challenge: selected issues in understanding and improving productivity**. World Bank, 2014.
- _____. **Doing Business 2016: measuring regulatory quality and efficiency**. Doing Business. The World Bank, 2015. Available in: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-1-4648-0667-4>>.
- WORLD BANK; CAF. **Regulating foreign direct investment in Latin America**. World Bank Group, 2013. Available in: <<http://www.scioteca.caf.com/handle/123456789/701>>.
- WORLD BANK; PwC. **Paying taxes 2015**. Washington DC: World Bank Group, 2015.
- WORLD ECONOMIC FORUM. **Global competitiveness report 2015-2016**. WEF, 2015.
- ZUNIGA, Pluvia et al. **Conditions for innovation in Brazil: a review of key issues and policy challenges**. Brasília: Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 2015.





The page features several abstract geometric lines. In the top-left corner, there are two parallel gold lines and two parallel green lines, all slanted downwards from left to right. A single gold line extends from the top-right towards the center. A large green line starts from the bottom-left, goes up, then right, then down, and finally right again, forming a large, irregular shape. Another green line starts from the bottom-left, goes up, then right, then down, and finally right again, forming a smaller, similar shape. A gold line starts from the bottom-left, goes up, then right, then down, and finally right again, forming a third, similar shape. The text is centered in the middle of the page.

CAPÍTULO 5

Serviços públicos, transferências
e o futuro das políticas sociais
progressivas

Introdução

289. O significativo avanço da inclusão social no Brasil desde a reintrodução da democracia em 1985 e, em especial, durante a última década está bem documentado, inclusive em capítulos anteriores deste *SCD*. Entretanto, o fim do *boom* das *commodities* e a desaceleração da economia a partir de 2012 suscitam preocupações sobre como o Brasil poderá continuar a progredir na esfera social tendo em vista a redução do espaço fiscal e a crescente escassez de recursos para garantir maior acesso e melhor qualidade dos programas.

290. Neste capítulo busca-se demonstrar que a preocupação quanto à capacidade de sustentação das políticas sociais progressivas em meio a um ambiente de restrição orçamentária é exagerada. O gasto público brasileiro é elevado se comparado ao de outros países de renda média (Capítulo 2), e o fato de país depender de tributos indiretos altamente cíclicos exige consideráveis ajustes dos dispêndios para manter o equilíbrio fiscal (Capítulo 3). Contudo, tal como mencionado no Capítulo 3 e ilustrado ao longo deste capítulo, uma grande parcela das despesas públicas é decorrente de rubricas orçamentárias que pouco beneficiam os pobres e os B40. O exemplo mais óbvio é a previdência do setor público, que favorece principalmente funcionários públicos com altos salários e generosos regimes de aposentadoria antecipada. Os gastos com educação constituem mais um exemplo, pois seu expressivo viés em favor do ensino superior beneficia desproporcionalmente os mais abastados em detrimento dos mais pobres. Um terceiro exemplo são as desonerações fiscais, os subsídios orçamentários e os custos do crédito direto, mecanismos de eficácia duvidosa quando se trata de criar oportunidades de emprego produtivo para os B40 (Capítulo 4).

291. O gasto elevado com programas de benefício social questionável deixa antever que despesas socialmente progressivas poderiam ser facilmente mantidas, ou até mesmo aumentadas por meio de realocações. Em 2014, a parcela de desembolsos para a assistência social dirigida diretamente aos pobres era de apenas 7,7% dos gastos primários do governo (ver Tabela 3.2 no Capítulo 3). Somadas as despesas com atenção primária à saúde, educação infantil e ensino fundamental, essa parcela alcançou 16,4%.¹¹³ A administração pública consumiu 5,4% das despesas, e tendo em vista a grande superposição de responsabilidades e os generosos pacotes salariais dos funcionários públicos, parece haver espaço para alguma economia nessas rubricas. Transferências aos setores econômicos, inclusive despesas tributárias implícitas e transferências por intermédio de bancos estatais, ultrapassam 5% do PIB, ou o equivalente a quase 14% dos gastos primários. O grosso das despesas (pouco menos de 29%) refere-se à

¹¹³ Os dados referentes à atenção primária de saúde, educação infantil e ensino fundamental foram estimados com base nas proporções (relativas a gastos com saúde e educação como um todo) observadas em 2012.

previdência (sem contar as pensões rurais semi-contributivas), que se reverterem, em parte, para os funcionários públicos. Há, portanto, ampla margem de manobra para uma redistribuição progressiva por meio da realocação de despesas. Tal como explicitado mais adiante neste capítulo, também é possível melhorar a eficiência em cada uma das categorias de gastos.

292. Uma maior eficiência nos gastos governamentais é vital, especialmente levando-se em conta a crescente expectativa da população quanto à qualidade dos serviços públicos, bem como a mudança da composição demográfica da população brasileira. A expansão da ‘nova’ classe média durante a década de ouro veio acompanhada pelo aumento das expectativas quanto à qualidade dos serviços públicos fornecidos. Embora durante a última década tenha havido um acesso maior e mais equitativo a uma variedade de serviços, a qualidade destes permanece baixa e desigual entre as regiões e entre a população. A precariedade dos serviços e da infraestrutura afeta de modo desproporcional as famílias carentes, vulneráveis e de classe média baixa. As grandes manifestações de junho de 2013 em diversas cidades deixaram à mostra o elevado grau de insatisfação da população com a baixa qualidade dos serviços públicos, particularmente nos principais centros urbanos do país. Os brasileiros também estão preocupados com os altos níveis de criminalidade e violência urbana que afetam diretamente muitas famílias necessitadas e, indiretamente, desestimulam os investimentos empresariais, reduzindo, assim, as oportunidades de emprego, especialmente nas proximidades dos bairros mais pobres. Além disso, a menos que sejam tomadas medidas preventivas, o extraordinário declínio da fecundidade dos últimos vinte anos no país sugere que o rápido envelhecimento da população colocará enorme pressão sobre a sustentabilidade fiscal dos sistemas de saúde e da previdência social.

293. O Brasil encontra-se atualmente em uma grande encruzilhada. A redução do espaço fiscal com o fim do *boom* das *commodities*, o já elevado nível de tributação, o envelhecimento da população e as expectativas e pressões por serviços públicos de melhor qualidade apontam a necessidade de um novo modelo de prestação de serviços, capaz de oferecer “mais por menos”. Este capítulo deixa claro ser perfeitamente possível atingir esse objetivo e, simultaneamente, manter uma postura progressiva quanto às políticas sociais, dedicando ênfase especial aos interesses dos mais pobres e vulneráveis. Nas seções subsequentes analisar-se a prestação de serviços nas áreas de educação, atenção à saúde, previdência e assistência social, os serviços públicos urbanos e a segurança contra a criminalidade e a violência. Em cada caso será avaliado o impacto sobre a qualidade de vida dos pobres e dos B40 e analisada a possibilidade de melhorar a eficiência e realocar os gastos. O objetivo é lançar uma base de discussão sobre medidas que logrem salvaguardar uma agenda de políticas sociais progressivas em tempos de restrição orçamentária.

5.1 Acesso, qualidade e equidade no sistema educacional brasileiro

294. As reformas educacionais implantadas em meados da década de 1990 instituíram a base para a redução gradual da grande desigualdade de acesso à educação no Brasil. Dentre as mudanças propostas, incluiu-se legislação que descentralizava e reorganizava o sistema escolar e outorgava aos municípios a responsabilidade primordial pelo ensino fundamental (de 5 a 14 anos de idade) bem como exclusiva pela educação pré-escolar. Os governos estaduais passavam a dar prioridade ao ensino médio, enquanto o papel do governo federal restringia-se, principalmente, ao ensino superior e à regulamentação e avaliação das escolas.

295. Essas reformas na área da educação continuaram no decorrer da última década, orientadas e impulsionadas pelo governo federal. Em meados dos anos 1990, após a estabilização da economia, o governo aumentou o gasto federal com o ensino fundamental, mediante a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), e, simultaneamente, redistribuiu os recursos de forma mais equitativa, substituindo uma fórmula baseada na densidade demográfica – que destinava a maioria das verbas às grandes cidades – por um modelo que vinculava parte do financiamento ao número de matrículas escolares. Isso só foi possível após o desenvolvimento de um censo escolar e estudantil com o objetivo de coletar e consolidar as informações. O Fundef também permitiu o aumento do número de professores, a elevação de seus salários e a ampliação da duração dos programas voltados para sua formação profissional, bem como contribuiu para o crescimento do número de matrículas na zona rural. Um programa de transferência condicionada de renda para aqueles que enviassem seus filhos de 7 a 14 anos de idade para a escola (Bolsa Escola) retirou muitas famílias da pobreza extrema e estimulou o interesse pela educação das crianças. Em 2006, o governo expandiu o Fundef, que passou a cobrir também o ensino infantil e a aprendizagem após a escola, além de aumentar o financiamento global da educação. O programa passou a se chamar Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), uma vez que passou a tratar da educação básica de forma mais ampla. O governo também expandiu o programa de transferência condicionada de renda de modo que fossem englobados os alunos com idades entre 15 e 17 anos, estimulando, assim, as matrículas no ensino médio.

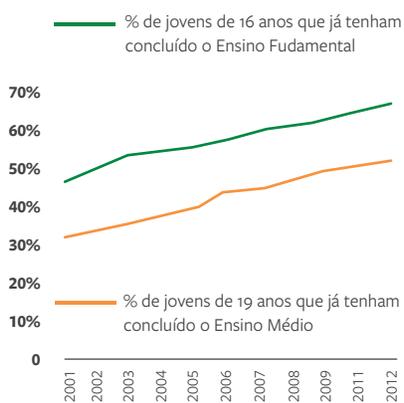
296. Em decorrência dessas reformas, o Brasil logrou um avanço considerável e melhorou o acesso de todos os grupos socioeconômicos à educação. Entre 1995 e 2010, o nível educacional médio da força de trabalho subiu mais de 50%, estimulado pela rápida expansão do ensino médio. Os brasileiros com 25 anos de idade ou mais apresentavam uma média de 7,2 anos de escolaridade em 2010, em comparação com 4,6 anos em 1995. A escolaridade dos alunos provenientes de famílias de baixa renda foi a que mais aumentou, tendo em vista que a extensão da cobertura durante esses anos favoreceu essas mesmas famílias (Banco Mundial,

2013). Entretanto, a cobertura global do ensino médio também cresceu de modo notável durante esse período. Segundo os dados do censo escolar, o número de alunos matriculados no ensino médio saltou de 4 milhões em 1992 para 8,3 milhões em 2010. Da mesma forma, as taxas de conclusão tanto do ensino fundamental quanto do ensino médio têm crescido de modo constante na última década e meia (Figura 5.1a).

297. A qualidade da educação também melhorou ao longo da última década, tal como demonstram as notas de avaliação dos alunos. Entre 2003 e 2012, os resultados dos testes de matemática dos alunos brasileiros no Pisa aumentaram 35 pontos (Figura 5.1b) – a maior elevação dentre todos os países participantes (OCDE, 2012). Desde 2000, as notas em leitura melhoraram, em média, 1,2 pontos por ano; e desde 2006, os resultados em ciências cresceram, em média, 2,3 pontos por ano. Os alunos com a menor pontuação (definidos como os 10% de estudantes com as notas mais baixas) superaram seu desempenho em 65 pontos – o equivalente a mais de um ano e meio de escolaridade. Apesar dessa melhora considerável, cerca de dois em cada três alunos brasileiros ainda se encontram abaixo do nível 2 de matemática (em 2003 eram três em cada quatro).

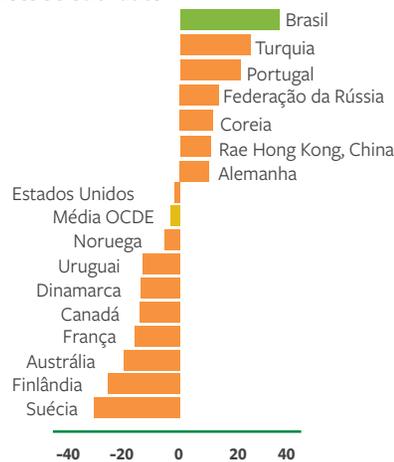
Figura 5.1. Conclusão Escolar e Desempenho dos Alunos em Matemática

(A) Taxas de Conclusão do Ensino Fundamental no Brasil, 2001-2012



Fonte: Observatório do PNE, 2012

(B) Ganhos de Desempenho em 2003-2012 Pontuação Média em Matemática no PISA, Países Selecionados



Fonte: OCDE – Resultados do Pisa 2012 e 2003

Observação: Pisa – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Program for International Student Assessment).

298. Melhores resultados educacionais ocorreram também entre os alunos socioeconomicamente mais desfavorecidos. Muitos dos alunos atualmente incluídos no sistema educacional são provenientes de comunidades rurais ou de famílias socioeconomicamente desfavorecidas. Assim, o grupo de estudantes que participou do Pisa 2012 é muito diferente daquele de 2003. O Pisa compara o desempenho de alunos de 15 anos de idade que estejam matriculados em uma escola; mas para aqueles países onde ocorreram mudanças populacionais drásticas em um curto espaço de tempo, os dados de tendência para estudantes com características semelhantes fornecem uma forma suplementar de análise das alterações do desempenho para além das mudanças no número de matrículas. No campo da matemática, a pontuação alcançada pelos estudantes socioeconomicamente desfavorecidos aumentou 27 pontos entre 2003 e 2012, uma elevação superior àquela atingida por alunos provenientes de famílias mais abastadas.

299. Altas taxas de evasão escolar, especialmente entre meninos, ainda constitui um desafio a ser vencido na qualidade e na eficiência do sistema educacional brasileiro. O Brasil continua a apresentar um dos mais elevados índices de repetência no mundo; em média, são necessários 15 anos de ensino para produzir um aluno formado no ensino médio (em vez de 12 anos). Muitos estudantes com idades entre 7 e 14 anos abandonam a escola durante o ano escolar por considerar o currículo pouco estimulante, por desejar ou precisar trabalhar, por considerar o ensino de pouca relevância para sua posterior inserção no mercado de trabalho e/ou no ensino superior. No Brasil, a repetência entre os homens é especialmente elevada e superior à média da OCDE. Os índices de evasão escolar no ensino médio também são mais altos entre os meninos, os quais frequentemente precisam atuar como provedores nos segmentos mais carentes da população.¹¹⁴ A gravidez na adolescência também está bem acima da média da OCDE, especialmente entre os grupos mais pobres, com grande risco de transmissão intergeracional de paternidade precoce, baixa escolaridade e pobreza.¹¹⁵ Os altos índices de evasão e repetência constituem a principal razão dos altos custos por formando nos ensinos médio e superior no Brasil, bem acima do que ocorre nos demais países da região.

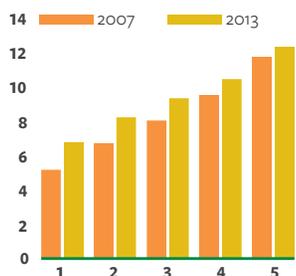
300. Apesar dos esforços para aumentar e equalizar os gastos educacionais, a disparidade dos resultados persiste entre pobres e não pobres. No decorrer de apenas uma geração houve uma equalização marcante nos índices de escolaridade graças à expansão agressiva da cobertura escolar e às condicionalidades vinculadas a programas tais como o PBF. Todavia, diversas brechas persistem entre os diferentes grupos de renda. As Figuras 5.2a e 5.2b mostram a evolução da média de anos de escolaridade e taxa líquida de matrícula nos últimos anos do ensino médio por quintil de renda e revelam que, apesar dos notáveis avanços dos últimos anos, ainda existem acentuadas desigualdades educacionais no Brasil.

¹¹⁴ OCDE (2015).

¹¹⁵ Cardoso; Verner (2006); Banco Mundial (2012).

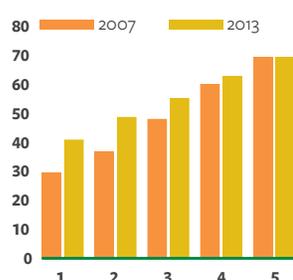
Figura 5.2. Média de Anos de Escolaridade e Taxa de Matrícula Líquida: 2007 vs 2013

(A) Média de Anos de Escolaridade por Quintil de Renda – Brasil – 2007-2013



Fonte: Banco Mundial com dados da PNAD/IBGE

(B) Taxa de Matrícula Líquida por Quintil de Renda – Últimos Anos do Ensino Médio – Brasil – 2007-2013

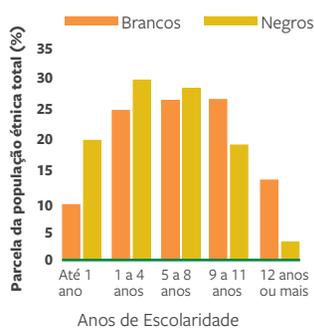


Fonte: Banco Mundial com dados da PNAD/IBGE

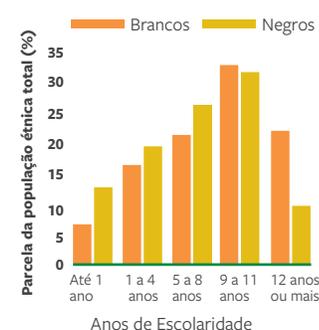
301. Consideráveis desigualdades entre negros e brancos em termos de anos completos de escolaridade também persistem. A proporção de brancos com nove anos ou mais de escolaridade passou de 39,8% em 2001 para 55,5% em 2012 (crescimento de 39%). Entre os negros, essa proporção aumentou de 22,5% em 2001 para 41,3% em 2012 (elevação de 84%). No entanto, embora a distância entre as duas raças esteja diminuindo rapidamente, ainda há uma importante lacuna entre negros e brancos, especialmente entre aqueles que possuem 12 ou mais anos de escolaridade (Figura 5.3).

Figura 5.3. Anos Completos de Educação e Raça: 2001 Versus 2012

(A) População com Idades 15+ e Anos de Educação e Etnia, Brasil, 2001



(B) População Com Idades 15+ e Anos de Educação e Etnia, Brasil, 2012



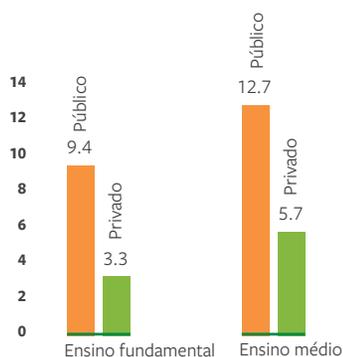
Fonte: Situação social da população negra por estado, Ipea (2014)

302. Essas desigualdades são em parte explicadas por deficiências no acesso desde os primeiros

anos de vida e pelo fato de os pobres terem menos acesso a escolas particulares de melhor qualidade. Apesar dos avanços significativos dos últimos anos no que se refere ao acesso à educação infantil, as taxas líquidas de matrícula entre as famílias do quintil mais pobre de distribuição de renda representam menos da metade das taxas observadas nas famílias mais ricas do Brasil. Essas desigualdades são reforçadas pelo fato de as famílias mais ricas serem capazes de colocar seus filhos em escolas particulares, que, normalmente, obtêm melhores resultados educacionais. Algumas das maiores brechas entre as escolas públicas e as privadas podem ser observadas nos índices de evasão e repetência (Figura 5.4). A diferença mais marcante ocorre nos índices de evasão do ensino médio, com 9,2% dos alunos das escolas públicas abandonando as aulas, enquanto esse número é de apenas 0,55% para os alunos das escolas particular.

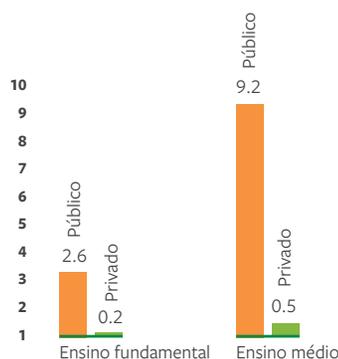
Figura 5.4. Taxas de Repetência e Evasão – Público Versus Particular, 2013

(A) Taxa de Repetência: Público Versus Particular – Ensino Fundamental e Últimos Anos do Ensino Médio.



Fonte: Banco Mundial com dados do Instituto Nacional de

(B) Taxa de Evasão: Público Versus Particular, Brasil.



Fonte: Banco Mundial, Inep/MEC

303. As lacunas de aprendizado e acesso persistem entre as regiões, apesar da implantação de políticas federais progressivas voltadas para a equalização dos recursos entre elas. A Figura 5.5 apresenta os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) nos estados brasileiros em 2013, demonstrando que, com exceção de Pernambuco, na Região Nordeste, apenas os estados mais ricos, como São Paulo e Rio de Janeiro, estão no grupo mais alto da distribuição. A lei promulgada recentemente – estabelecendo que cada nível de governo (federal, estadual e municipal) deve aplicar 20% de suas receitas para financiar a educação¹¹⁶, especificando os níveis mínimos de gastos por aluno – e programas como o Fundeb¹¹⁷ – que priorizam municípios com baixo gasto por aluno na atribuição de recursos federais – ainda

¹¹⁶ As receitas correspondem, basicamente, às arrecadações tributárias e às transferências constitucionais para estados e municípios.

¹¹⁷ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

precisam reduzir a considerável heterogeneidade dos dispêndios por aluno em todos os estados (Figura 5.6).

Figura 5.5. Qualidade da Educação Medida pelo IDEB Brasileiro, Últimos Anos do Ensino Médio, 2013

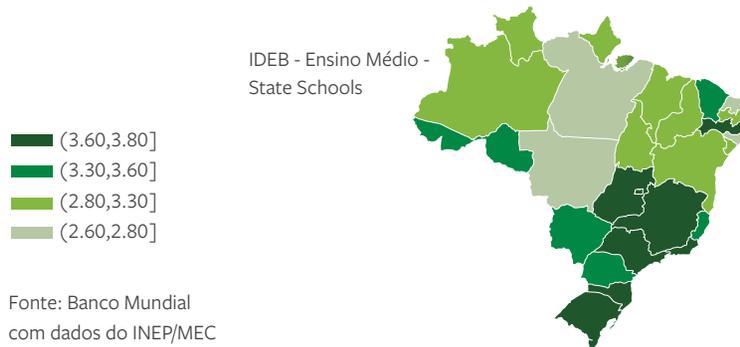
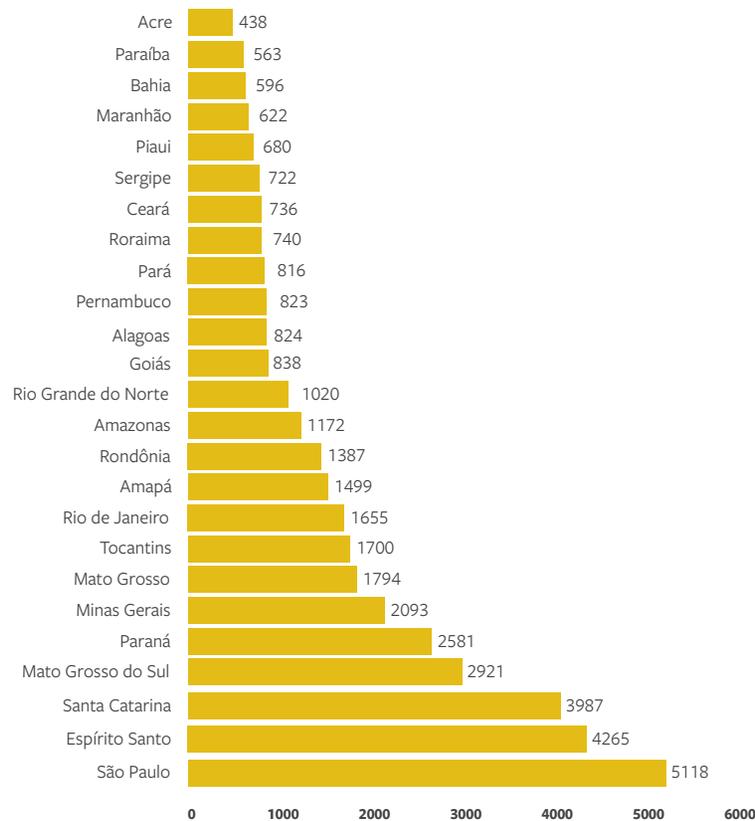


Figura 5.6. Gasto por Aluno na Educação Infantil nos Estados Brasileiros, 2013



Fonte: FUNDEB

304. A variação dos resultados educacionais entre estados decorre também das escolhas políticas no plano estadual. Estados como Pernambuco, Rio de Janeiro e Goiás alcançaram progresso expressivo em termos de elevação das taxas de graduação e do aprendizado no ensino médio. Minas Gerais, Ceará e Goiás obtiveram grandes avanços no ensino fundamental. Outros estados, porém, estão estagnados. Os principais elementos causadores de desigualdades regionais (e também urbanas e rurais) nos resultados do ensino fundamental são os seguintes: (a) grandes disparidades na cobertura pré-escolar e no acesso aos serviços voltados para o Desenvolvimento da Primeira Infância (ECD na sigla em inglês)¹¹⁸ – pesquisas globais demonstram que tais serviços desempenham papel vital para a proteção do potencial de desenvolvimento das crianças, especialmente daquelas oriundas de famílias desfavorecidas (ver Quadro 5.1 para exemplos de serviços ECD multissetoriais inovadores); (b) disparidades na qualidade dos professores (tanto no nível de educação formal alcançado quanto no domínio dos conteúdos); (c) disparidades no gasto efetivo por aluno devido tanto à diferença de prioridades educacionais entre os estados e municípios quanto à eficiência da utilização dos recursos; e (d) disparidades na qualidade das instituições de ensino superior locais responsáveis pela formação de professores.

305. A baixa qualidade dos professores é um grande limitador da qualidade da educação. O magistério continua a ser considerado uma profissão de pouco prestígio. Os padrões de ingresso em instituições de capacitação de professores são baixos, os programas são deficientes, há pouca seletividade no sistema escolar estadual ou municipal e não existe vinculação entre incentivos salariais e desempenho. Para mudar este paradigma serão necessárias reformas políticas coordenadas entre os níveis federal, estadual e municipal. Na próxima década, entretanto, as tendências demográficas deverão propiciar novas oportunidades para a elevação dos padrões da profissão e da qualidade da educação, uma vez que a população em idade escolar do ensino fundamental provavelmente diminuirá 25% entre 2010 e 2025. Esse fato permitirá retirar do sistema os professores com desempenho precário mediante aposentadorias antecipada, recrutar novos profissionais com padrões mais elevados e pagar salários mais atraentes em média e, sobretudo, diferenciados por desempenho.¹¹⁹ Além disso, propiciará o alongamento da jornada escolar. Um ensino mais eficiente e mais prolongado poderia aprimorar os resultados educacionais.

¹¹⁸ Com o intuito de ampliar o acesso ao ECD, o governo federal lançou em 2007 o programa Pró-Infância, a fim de oferecer financiamento aos municípios para a construção e o equipamento de creches e jardins de infância (5.670 instalações foram construídas entre 2007 e 2011). Além disso, em 2009 o governo federal elevou a escolaridade obrigatória para desde os 4 anos de idade com vistas a aumentar a cobertura ECD.

¹¹⁹ Bruns; Luque (2014).

306. O ensino técnico tem se expandido de forma significativa, mas ainda persistem dúvidas quanto à qualidade, à correspondência com as demandas dos empregadores e à relação custo-benefício. Desde 2011, o Brasil tem investido maciçamente no ensino técnico profissionalizante (ETP) por meio de seu principal programa federal, o Pronatec, cujo objetivo é expandir as oportunidades econômicas – particularmente para as populações mais pobres e vulneráveis (Capítulo 4). O sistema ETP brasileiro inclui características sólidas e positivas, incluindo currículos coordenados de natureza técnica e geral nos últimos anos do ensino médio e uma “permeabilidade vertical”, a qual permite que muitos alunos que seguem a “trilha técnica” entrem posteriormente em uma universidade. Cursos de curta duração, especialmente aqueles ministrados pelo Sistema S, rendem com frequência boas oportunidades de emprego e de produtividade.¹²⁰ Contudo, há ainda uma boa margem de manobra para aprimorar esse sistema de ETP. O MDS e o MEC estão compilando informações estatísticas sobre os estudantes do Pronatec e sobre sua inserção no mercado de trabalho. Entretanto, o monitoramento do aprendizado e o acompanhamento dos resultados obtidos pelos egressos no mercado de trabalho poderiam ser aprimorados para melhor nortear, de forma sistemática, a expansão do programa. Em segundo lugar, apenas poucas instituições de elite oferecem orientação profissional para ajudar os alunos na transição da escola para o trabalho, além de cursos de reciclagem ou de reinserção no mercado para antigos egressos. Em terceiro lugar, uma sólida parceria com o setor privado e um maior acesso a estágios profissionalizantes permitiriam melhor alinhamento entre oferta de capacitação, conteúdo e necessidades dos empregadores. Também é preciso melhorar a qualidade e a relevância dos conteúdos do programa, incluindo inovação de currículos e pedagogias, maior ênfase nas habilidades fundamentais (cognitivas e socioemocionais) e preparação técnica mais sólida para professores e formadores, inclusive forte vínculo com experiências setoriais. Por fim, visto que as normas sociais podem desempenhar um importante papel, é importante compreender as diferenças de gênero na escolha do curso a ser seguido e entender que as experiências dos egressos tanto na transição para o mercado de trabalho quanto em seu desempenho profissional serão importantes para lidar com os gargalos e as persistentes diferenças laborais entre homens e mulheres.

307. O gasto público no sistema de ensino superior tende a favorecer os não pobres. Os cerca de R\$20.000 gastos por estudante do ensino superior no Brasil correspondem, aproximadamente, a quatro vezes o que é gasto na educação geral.¹²¹ Mas somente alguns poucos dos mais pobres têm acesso ao ensino superior, embora entre 2007 e 2013 as taxas de matrícula tenham aumentado nos quintis de renda mais baixa (Figura 5.7a). Além disso,

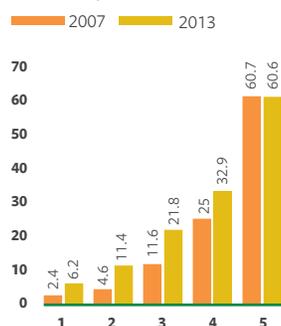
¹²⁰ Ver Silva et al. (2015) para uma análise mais profunda sobre como as políticas de capacitação e emprego podem ser alteradas com o intuito de aumentar a empregabilidade e a produtividade, especialmente para os mais pobres e vulneráveis.

¹²¹ Devido à elevação do gasto em educação geral ao longo da última década, essa proporção diminuiu para aproximadamente 10:1 a partir do ano 2000.

o incremento da participação do setor privado no sistema de ensino superior brasileiro tem se concentrado nos níveis intermediários de renda. (Figura 5.7b). O acesso às universidades públicas é altamente seletivo e competitivo, e estudantes provenientes de famílias carentes geralmente enfrentam os vestibulares em desvantagem porque frequentaram escolas de menor desempenho. Os mais pobres dentre eles também são excluídos do sistema privado devido ao seu preço.

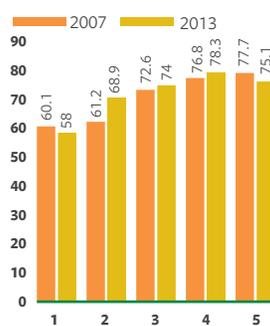
Figura 5.7. Acesso ao Ensino Superior e Matrículas no Ensino Superior Privado, 2007 Versus 2013

(A): Acesso ao Ensino Superior no Brasil por Quintis de Renda



Fonte: Banco Mundial com dados da PNAD/IBGE

(B): Parcela de Alunos Matriculados em Instituições Privadas de Ensino Superior em Todos os Quintis de Renda



Fonte: Banco Mundial com dados da PNAD/IBGE

308. A equidade no ensino superior está melhorando, mas aprimorar a garantia da qualidade é essencial para sua futura expansão. No decorrer da década passada, as políticas federais ampliaram significativamente o acesso dos alunos de baixa renda ao ensino superior por meio de bolsas de estudo, empréstimos e quotas (como, por exemplo, o Fies e o Proni). Não há muita controvérsia em afirmar que essa estratégia é acertada. Entretanto, foram realizadas poucas análises sobre a relação custo-benefício dessas políticas federais. Além disso, em tempos de restrição orçamentária, talvez fossem necessários novos tipos de exame de ingresso nas universidades, pois os atuais ainda beneficiam predominantemente os alunos provenientes de famílias ricas. O grande aumento no número de instituições privadas de ensino superior também exige novas formas de assegurar a qualidade. Praticamente três quartos das matrículas do ensino superior são feitas em universidades privadas de baixa qualidade e de duvidosa relevância para o mercado de trabalho. Os índices de evasão são elevados, e estima-se que as taxas de inadimplência aumentem consideravelmente à medida que esses programas de empréstimos estudantis relativamente novos amadureçam. Por outro lado, parecem existir reais possibilidades de êxito para PPPs bem planejadas na área da educação tanto no ensino superior quanto no fundamental.

QUADRO 5.1. INOVAÇÕES NAS FORMAS ALTERNATIVAS DE OFERECER EDUCAÇÃO INFANTIL NO BRASIL

Alguns estados e municípios estão explorando mecanismos alternativos de educação na primeira infância, especialmente em áreas rurais de menor densidade demográfica. Essas alternativas à atenção básica centralizada e, geralmente, buscam atender aquelas crianças não atingidas efetiva ou eficazmente por modalidades padrão. Dentre os exemplos, incluem-se dois programas: Primeira Infância Melhor (ou PIM), no Rio Grande do Sul, e o Programa de Desenvolvimento Infantil (ou Padim), no Ceará.

O PIM está sediado na Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul e foi concebido nos moldes do programa cubano *Educa a Su Hijo*. Ele oferece duas modalidades de atenção: cuidado individual para mulheres grávidas e crianças desde seu nascimento até os 2 anos e 11 meses de idade; e cuidado em grupo para mulheres grávidas e crianças de 3 a 6 anos de idade. No caso dos cuidados individuais, um agente visita semanalmente as casas e realiza atividades de estímulo cognitivo bem como monitoramento da saúde e do desenvolvimento da criança. Quanto aos cuidados em grupo, os participantes reúnem-se em centros comunitários, salões de igrejas ou outros espaços comuns e compartilham brincadeiras e atividades de estímulo para as crianças ou preparam as grávidas para a maternidade. Os assuntos abordados incluem, dentre outros, o parto e a amamentação (Schneider et al., 2009; Schneider; Ramires 2007). Uma avaliação inicial demonstra haver notável desenvolvimento cognitivo, social e motor (Zorzan, 2011).

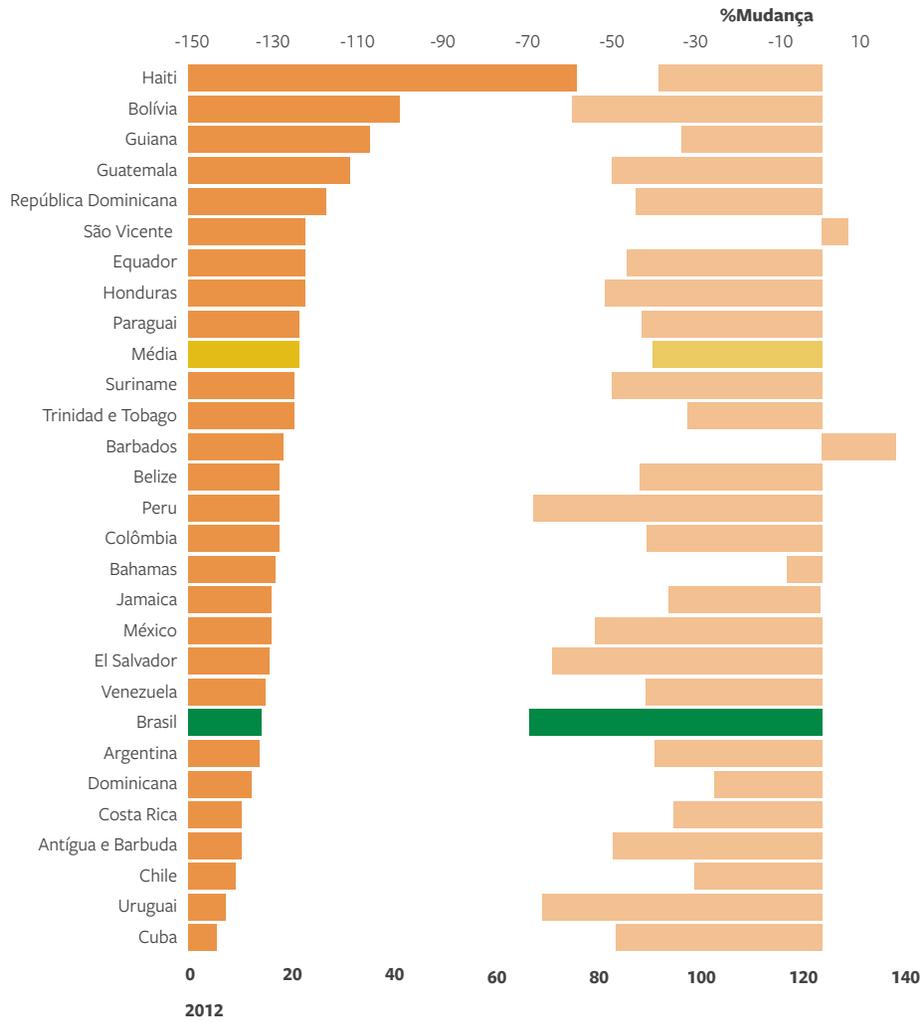
O Padim é um programa multissetorial a cargo da Seduc do Ceará. Ele tem como objetivo aprimorar o desenvolvimento cognitivo e motor de crianças com até 47 meses de idade. As áreas-alvo são os 36 municípios com maior incidência de pobreza nos quintis mais baixos de renda. Seu objetivo é possibilitar o desenvolvimento cognitivo e social das crianças, principalmente estimulando seus processos de aprendizado por meio da capacitação e da conscientização dos cuidadores, deixando-os mais atentos às necessidades para seu desenvolvimento e às habilidades literárias das crianças. O Padim combina visitas em casa com o acesso a uma sala de jogos itinerante – com brinquedos/materiais de baixo custo adaptados à cultura e às peculiaridades locais – e com reuniões comunitárias. Esses encontros são importantes tanto para a supervisão dos agentes como para o constante treinamento dos cuidados parentais em diferentes ambientes, para as discussões focais em grupo e para a promoção da interação entre as crianças. O projeto do Padim e seus currículos levam em conta as experiências nacionais (PIM) e internacionais (por exemplo, o Parceria Enfermeira-Família nos EUA, o Programa de Nutrição e Estímulo Cognitivo na Jamaica e na Colômbia e o *Nadie Es Perfecto*, no Chile). O programa possui uma avaliação rigorosa e será o primeiro estudo capaz de medir o custo-benefício desse tipo de intervenção, de explorar a heterogeneidade dos resultados entre todos os beneficiários e de identificar os canais pelos quais o programa poderá produzir resultados.

Fonte: Evans; Kosec (2012) e Almeida, Cunha e Oliveira (2014)

5.2 Melhores resultados em saúde, mas com margem para ganhos adicionais de eficiência

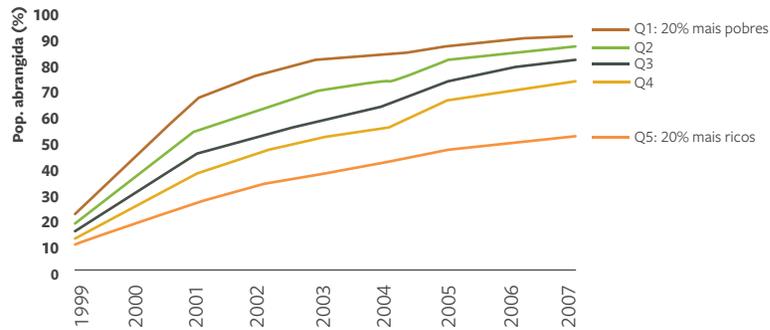
309. Desde a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) houve substancial avanço em termos de melhoras no nível e na equidade dos resultados na área de saúde, em particular no que tange à atenção materno-infantil. A partir de 1990, o Brasil assistiu a uma das mais fortes quedas dos índices de mortalidade infantil da América Latina (Figura 5.8). Esses resultados animadores foram alcançados, principalmente, mediante a melhora dos indicadores dos B40, embora atualmente as crianças pobres ainda vão a óbito em proporção bem mais acentuada do que seus pares mais ricos (Dmytraczenko et al., 2015). Diversos estudos atribuem esse declínio nos índices de mortalidade infantil e na infância à ampliação da cobertura do SUS. Uma de suas prestações mais eficazes, e também seu carro-chefe, é o Programa de Saúde da Família, que também está associado à elevação do número de matrículas escolares, bem como a maiores oportunidades de emprego para adultos na zona rural (Macinko; Guanais; Souza, 2006; Rocha; Soares, 2010). Cabe ressaltar que a ampliação do programa privilegiou os municípios mais pobres (Gragnotati et al., 2013; Figura 5.8).

Figura 5.8. Taxa de Mortalidade de Crianças Menores de 5 Anos, 1995-2012



Fonte: Dmytraczenko et al. (2015)

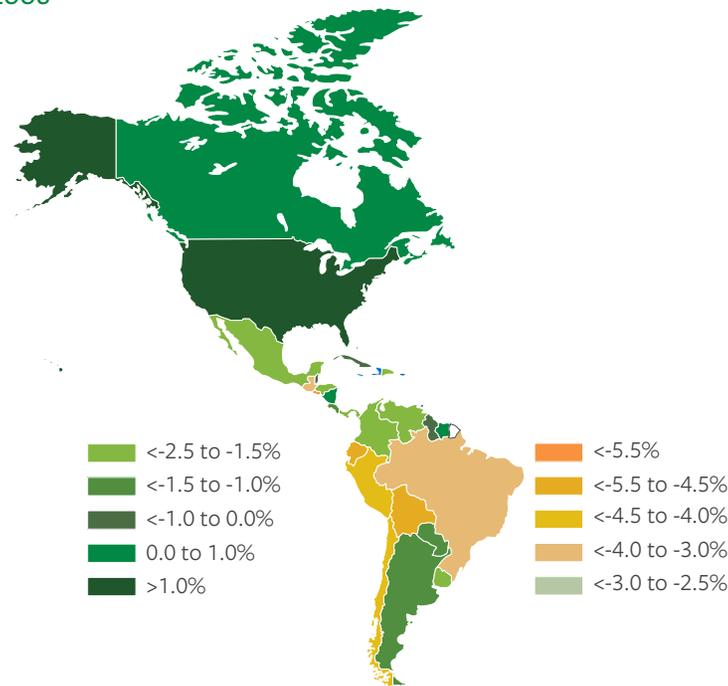
Figura 5.9. Expansão da Estratégia de Saúde da Família por Quintis de Renda



Fonte: Paim et al. (2011) do Datasus (Ministério da Saúde) em Gagnolati et al. (2013)

310. Os avanços no âmbito da mortalidade materna não foram tão rápidos. Esse fato, porém, pode ser explicado por mudanças no sistema de registro. O aprimoramento qualitativo do sistema de registro vital conseguiu reduzir o número de óbitos maternos subnotificados (Hogan et al., 2010; Figura 5.10). De fato, desde a ampliação do Programa de Saúde da Família a utilização dos serviços de saúde materna aumentou consideravelmente, em particular entre os B40, o que permitiu ao Brasil alcançar, e até mesmo superar, seus pares regionais, elevando os níveis globais de uso e praticamente eliminando as desigualdades de acesso à atenção à saúde materna entre todas as faixas de renda (Dmytraczenko et al., 2015).

Figura 5.10. Proporção Anual do Declínio da Taxa de Mortalidade Materna, 1990-2008



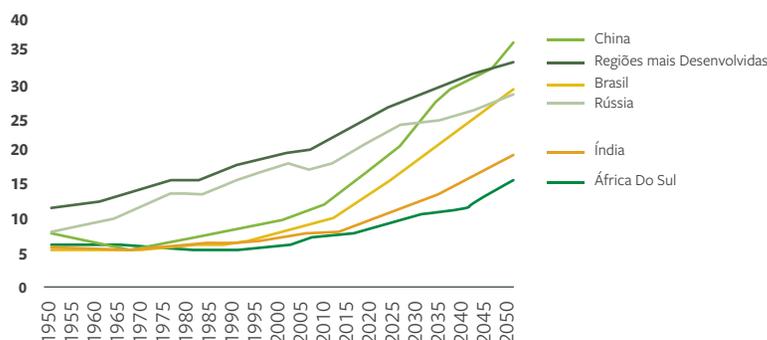
Fonte: Hogan et al. (2010)

311. Da mesma forma, outros indicadores associados de saúde sexual e reprodutiva também melhoraram. No entanto, a grande incidência de partos cesárea tornou-se um “problema de saúde pública”. Em 2006 (últimos dados disponíveis), quase todos os partos eram atendidos por profissionais de saúde especializados (97%) em comparação com apenas 86% nos países latino-americanos (2000); 62,4% das crianças nasceram de mulheres que tiveram sete ou mais consultas pré-natais durante a gravidez (2012). Contudo, persiste uma diferença marcante entre raças ou origens étnicas: 74,9% da população branca fez sete ou mais consultas pré-natais em comparação com 54,8% da população negra/parda e com apenas 24,3% entre populações indígenas. Além disso, no Brasil um grande número de partos é realizado por meio de cesarianas (52,3% do total em 2010), especialmente entre famílias cobertas por planos de saúde privados (84%). Apesar da conveniência de planejar com exatidão o momento do nascimento, as cesáreas impõem riscos desnecessários a muitas mulheres grávidas. Em 2015, o governo deu início à implementação de medidas visando à redução do número de partos cesáreas. Segundo as novas normas, as seguradoras de saúde deverão informar seus usuários sobre o percentual de cesáreas realizadas por cada médico e por cada hospital. O não fornecimento dessas estatísticas, em um prazo de 15 dias, resultará em pesadas multas.

312. Apesar dos progressos realizados na atenção primária e no acesso aos serviços de saúde materno-infantil, ainda persistem profundas lacunas nas condições de saúde da população indígena. As taxas de mortalidade infantil e na infância entre os povos indígenas continuam a ser muito elevadas (50,1 por 1.000 em 2013). Nos últimos anos, alguns povos indígenas tornaram-se símbolo das armadilhas do Sistema de Saúde Indígena, tal como no caso dos Guarani Kaiowa (Estado de Mato Grosso do Sul), devido à mortalidade infantil associada à desnutrição. Em muitas situações, as taxas de morbidade e mortalidade entre os povos indígenas são três ou quatro vezes superiores às taxas prevalentes entre a população brasileira como um todo. A gastroenterite permanece como a principal causa de morte entre as crianças indígenas que moram em zonas rurais (60% dos óbitos entre crianças com até 1 ano de idade), enquanto as infecções respiratórias são a razão das disfunções entre crianças com faixa etária até 5 anos. As taxas de mortalidade na infância são mais altas nas Regiões Norte e Centro-Oeste, onde se encontra a maioria das populações indígenas.

313. As mudanças de perfil demográfico e epidemiológico no Brasil, somadas ao aumento da classe média, estão pressionando cada vez mais o sistema de saúde. Essas pressões provavelmente tornar-se-ão mais fortes no futuro. A população do país está envelhecendo, e a parcela acima de 65 anos crescerá significativamente nas próximas décadas (Figura 5.11). Devido ao envelhecimento da população, às mudanças no estilo de vida (hábitos alimentares, sedentarismo) e à redução das enfermidades transmissíveis, as doenças crônicas são agora as responsáveis por uma crescente parcela da morbidade e da mortalidade no Brasil (IHME e Banco Mundial, 2013; Gragnolati et al., 2011). Isto, por sua vez, está criando novas demandas ao sistema de saúde, fazendo com que as atividades primárias de prevenção se concentrem nas mudanças comportamentais, a gestão de longo prazo dos pacientes envolva uma variada gama de serviços e provedores e a demanda por complexas tecnologias cresça exponencialmente (produtos farmacêuticos e procedimentos). Simultaneamente, aumentam as expectativas da população com relação à saúde pública, visto que a classe média se expande e as melhorias na atenção primária estimulam consideravelmente a demanda reprimida por cuidados de média e alta complexidade.

Figura 5.11. Parcela Crescente da População com Idade Acima de 65 Anos no Brasil, na Europa Ocidental e nos BRICS



Fonte: WDI.

314. Essas pressões expõem as limitações da atenção primária à saúde, as lacunas na disponibilidade e na qualidade dos cuidados de média e alta complexidade e a deficiente coordenação em todos os níveis da rede encarregada da prestação de serviços. Também são destacadas as desigualdades entre os subsistemas públicos e privados e entre as regiões do país. Por exemplo, Dmytraczenko et al. (2015) constataram que apenas 42% das mulheres acima dos 40 anos nos B40 fizeram uma mamografia nos três anos precedentes. Essa proporção é duas vezes mais alta entre mulheres do quintil superior, que possuem maiores coberturas dos seguros privados e têm condições de aceder a cuidados particulares. Em contraste com os serviços de saúde materno-infantil, o Brasil fica atrás de outros países da região no que se refere ao acesso equitativo ao rastreamento do câncer de mama. Outro estudo mostrou que 37% das pacientes do SUS foram diagnosticadas em uma fase tardia, em comparação com 16,2% nas instituições privadas. Além disso, 46,2% das mulheres foram diagnosticadas tardiamente no norte do país, comparadas com 25,1% no sul, mais rico (Lindelov et al., 2015).

315. Embora haja grande quantidade de informações com base na percepção das pessoas sobre os problemas de acesso, prazos de espera e qualidade, existem poucos dados concretos. No entanto, apenas como ilustração, uma análise recente da Secretaria de Saúde da Prefeitura de São Paulo constatou um enorme acúmulo de demandas não atendidas, com um total de 800.244 casos registrados em listas de espera para procedimentos de diagnósticos, consultas com especialistas e cirurgias, e tempo médio de espera de oito meses (Estado de São Paulo, 2013). No caso de alguns especialistas a situação é ainda pior. Por exemplo, a Prefeitura estima que o tempo de espera para procedimentos ginecológicos pode chegar a cinco anos, e para algumas cirurgias, nove anos.¹²²

¹²² Inevitavelmente, a lista de espera inclui indivíduos que podem ter optado por buscar atendimento no sistema privado, ou já não precisam de atendimento, ou já faleceram. O número real de pacientes que efetivamente está

316. Os dados referentes aos atrasos no acesso ao tratamento de câncer também deixam patentes os dilemas enfrentados por muitos pacientes. Um relatório do TCU (2011), com informações de 2010, mostra que o tempo médio de espera para uma quimioterapia em 2010 era de 76,5 dias (a partir da confirmação do diagnóstico), e apenas 35,6% dos pacientes recebiam tratamento em um prazo de trinta dias. Além disso, muitos enfrentavam atrasos consideráveis para fazer exames e posteriormente receber a atenção especializada para confirmar o diagnóstico. No caso da radioterapia, os dados correspondentes eram de 113,4 dias e 15,9%. Como ponto de comparação, quase todos os pacientes foram atendidos no prazo de trinta dias no Reino Unido e no Canadá, onde o tempo médio de espera varia de cinco a 25 dias, dependendo do tipo de tratamento.

317. O problema dos longos prazos de espera refletem, em parte, as restrições da capacidade (recursos humanos e equipamentos) e a fragilidade do sistema e da gestão para assegurar que a capacidade existente esteja sendo utilizada da forma mais eficaz possível. Em resposta às preocupações sobre os tempos de espera, o governo tomou uma série de medidas. Por exemplo, legislação promulgada em 2013 garante que um paciente de câncer terá acesso ao tratamento em um prazo de sessenta dias a partir da data de confirmação do diagnóstico. Entretanto, os sistemas de monitoramento e controle estão ainda em desenvolvimento, mas espera-se que a aplicação da lei preveja sanções administrativas e que os pacientes possam recorrer a processos judiciais para fazer valer seu direito à saúde. Até agora não se conhece o impacto dessa garantia.

318. Além dos problemas de acesso, a qualidade constitui outro importante desafio para o sistema de saúde.¹²³ Tal como no caso dos tempos de espera, há escassez de informação disponível sobre este assunto. No entanto, diversos estudos destacaram deficiências na qualidade da atenção pré-natal, o que afeta a eficácia desses cuidados na melhoria dos resultados para crianças e mães. Esses estudos demonstraram que, frequentemente, os cuidados pré-natais são deficientes no sentido de que os exames de diagnóstico recomendados não são realizados, ou as mães não recebem os medicamentos ou conselhos indicados (por exemplo, medicamentos anti-hipertensivos ou aconselhamento sobre serviços de maternidade de referência e aleitamento materno). Em um estudo no Rio de Janeiro constatou-se que apenas 41% das mulheres com idades entre 28 e 33 anos fizeram os exames recomendados (Domingues et al., 2012). Outros estudos apresentaram resultados semelhantes (Barros et al., 2005; Ribeiro et al., 2009).

aguardando será menor do que o total da lista.

¹²³ Para os efeitos deste documento, o termo “qualidade” significa que o procedimento é realizado de acordo com os padrões técnicos definidos, ou seja, enfermeiras ou médicos fizeram as perguntas adequadas, houve uma comunicação eficaz com o paciente, foram realizados os testes e os exames apropriados, chegou-se a um diagnóstico preciso, foi prescrito o tratamento correto.

319. Os desafios de qualidade também estão presentes em outros setores do sistema de saúde.

O controle de glicose no sangue é uma intervenção de baixo custo que contribui para minorar o risco de morbidade e mortalidade. Não obstante, estudos deixam transparecer a existência, no Brasil, de uma alta prevalência de controles glicêmicos inadequados, que variam de 20,9%¹²⁴ a 76%¹²⁵ (Gomes et al., 2006; Strock; Mazze, 2009; Mendes et al., 2010). Foram também documentadas deficiências na capacidade efetiva de realizar diagnósticos de câncer (Salles et al., 2008; Lee et al., 2012), e o sistema público tem sido razoavelmente lento na adoção de tratamentos modernos de combate à doença (TCU, 2011), o que leva a uma grande diferença dos padrões terapêuticos (provavelmente refletida nos resultados) entre os setores público e privado.

320. Essas deficiências explicam o elevado, e sempre crescente, grau de insatisfação com o SUS, não obstante os avanços na disponibilidade e na utilização dos serviços de saúde alcançados desde que o Sistema entrou em operação, em princípios da década de 1990.

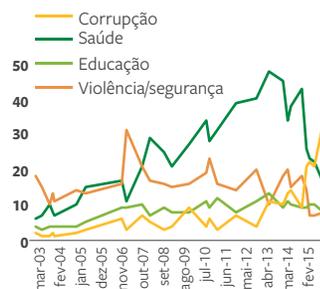
Segundo uma pesquisa realizada pelo Datafolha (2015), em 2014 mais de 40% da população considerou a saúde o principal problema do país, diferentemente dos 10% com a mesma opinião em 2003. Contudo, em 2015 a saúde foi ultrapassada pela corrupção como maior preocupação do brasileiro (Figura 5.12). No decorrer desse mesmo período, a parcela de entrevistados que identificou o desemprego e a fome como suas principais preocupações registrou queda acentuada (ausente do gráfico), enquanto houve um leve aumento na violência, na educação e na corrupção como as maiores fontes de inquietação. A educação e a saúde são mais propensas a ser identificadas como os principais motivos de preocupação pelas famílias de renda mais baixa, enquanto para as famílias ricas a educação e a corrupção são as escolhidas. Outras pesquisas de opinião investigaram com mais precisão as causas da apreensão no sistema de saúde. Os tempos de espera são assinalados de forma recorrente como uma importante razão para a não utilização dos serviços e como um aspecto muito mal avaliado do sistema de saúde (Deloitte, 2011; IPEA, 2011). Da mesma forma, outra pesquisa (CNI; IBOPE, 2012) constatou um alto grau de insatisfação com o sistema de saúde, especialmente com as demoras na marcação de consultas ou exames e com a falta de médicos, embora o desagrado fosse bem menor entre aqueles que já tinham tido experiência direta com a utilização do Sistema. Em parte, como reflexo dessa preocupação com o acesso ao atendimento, a demanda por planos privados de saúde permanece significativa. De fato, em um estudo realizado pelo Datafolha e pelo Instituto de Estudos da Saúde Suplementar (IESS) em 2011, praticamente a totalidade dos entrevistados sem plano de saúde (88%) o classificaram como o bem ou serviço mais desejável, atrás apenas da “casa própria”, mas à frente do automóvel, do seguro de vida, dos eletrodomésticos novos ou do computador.

¹²⁴ Nesse estudo, 1.106 pacientes com diabetes tipo 2 foram recrutados tanto em unidades públicas quanto em unidades privadas.

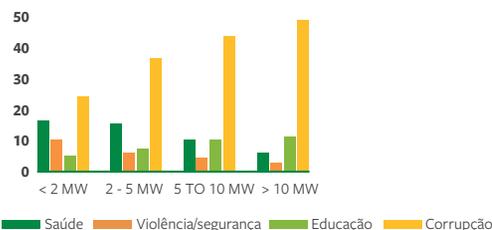
¹²⁵ Esse estudo transversal foi levado a cabo com 6.701 pacientes de hospitais gerais públicos (11), hospitais universitários (5) e hospitais sem fins lucrativos (4).

Figura 5.12. Opinião dos Brasileiros Sobre os Principais Problemas do País

Qual o Principal Problema do Brasil? (% da População)



Principal Problema do Brasil Segundo o Nível de Renda (% da População)



Fonte: Datafolha (2015). Perguntou-se aos entrevistados qual era, para eles, o principal problema do país. Observação: mw = salário mínimo.

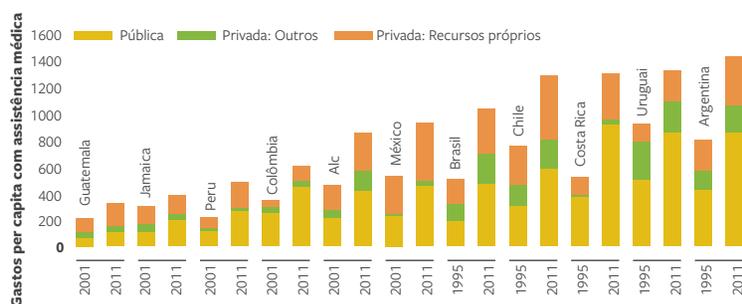
321. As diferenças de qualidade, reais ou percebidas como tais, são fatores que contribuem para que o Brasil seja o país da América Latina com a maior parcela de sua população coberta por seguros de saúde privado. Mais de um quarto dos brasileiros complementam o SUS com seguros privados. Embora a cobertura global dos seguros voluntários de saúde tenha se mantido constante e principalmente direcionada aos mais ricos, a parcela dos B4q registrados em planos privados está crescendo. Mudanças na cobertura privada são atribuídas, em sua maioria, às transformações do mercado de trabalho, em particular ao declínio do desemprego e ao aumento de empregos no setor formal, visto que um grande número de pobres deixou a informalidade. Cerca de três quartos das apólices de seguro saúde no Brasil são resultado de benefícios suplementares, em parte devido a incentivos fiscais. Isso gera duas preocupações. Primeiramente, essa é uma forma extremamente regressiva de utilizar recursos públicos, tendo em vista que os ricos estão desproporcionalmente representados entre os segurados. Em segundo lugar, tem havido uma proliferação de planos baratos com poucos prestadores contratados e mal remunerados, o que provoca longas listas de espera e custos repassados para os segurados, muitas vezes por serviços disponíveis gratuitamente no SUS.

322. A expansão do SUS foi financiada pelo aumento do gasto público em saúde, obtido com a tributação de receitas gerais, e pela exigência de despesas mínimas vinculadas constitucionalmente para cada nível de governo.¹²⁶ Embora a vinculação de receitas possa não ser de todo desejável ao se considerar a perspectiva das finanças públicas (porque reduz a flexibilidade para realocar recursos para outros setores de modo que sejam atendidas novas necessidades e prioridades, além de poder levar à ineficiência do uso de verbas vinculadas em

¹²⁶ A Emenda Constitucional n. 29/2000 prevê pelo menos 15% do orçamento total dos municípios, 12% do orçamento total do estado, e o montante do ano fiscal anterior ajustado pela mudança nominal do PIB no caso do governo federal.

determinados setores), o aumento do gasto governamental aliviou a dependência de receitas extraordinárias como fonte de financiamento da saúde, reduzindo assim a exposição das famílias ao risco de ter de enfrentar dificuldades financeiras para pagar despesas de saúde (Figura 5.13). De fato, se comparada à situação de outros países da região, a parcela da população brasileira que está empobrecendo devido a gastos com saúde (menos de 1%) ou incorrendo em despesas consideradas catastróficas porque absorvem grande parte das receitas disponíveis (2,4%) é pequena (Dmytraczenko et al., 2015).¹²⁷ Outro fator que contribui para a redução da parcela de pagamentos extraordinários no total dos gastos em saúde é o aumento das despesas com prêmios de seguro privado e os co-pagamentos por serviços de saúde. Embora a parcela da população coberta por planos privados não tenha sofrido mudanças acentuadas, os seguros privados financiam agora grande parte das despesas privadas em saúde. Tendo em vista que a regulamentação referente às seguradoras e aos prestadores de serviços de saúde é fraca, há uma preocupação quanto à probabilidade de uma escalada dos custos, pois os pacientes são estimulados a contratar mais procedimentos (às vezes sem necessidade médica) e a fazê-lo a baixo ou nenhum custo para eles. Por exemplo, é prática comum no Brasil que prestadores privados recomendem mamografias anuais para mulheres com mais de 40 anos, o que contraria as diretrizes do SUS, fundamentadas em provas, que determinam a realização desse exame a cada dois anos para mulheres entre 50 e 69 anos de idade, a não ser em casos de risco.

Figura 5.13. Gastos Per Capita em Saúde por Fonte, 2001-2011 (PPP em US\$ Internacional Constante)



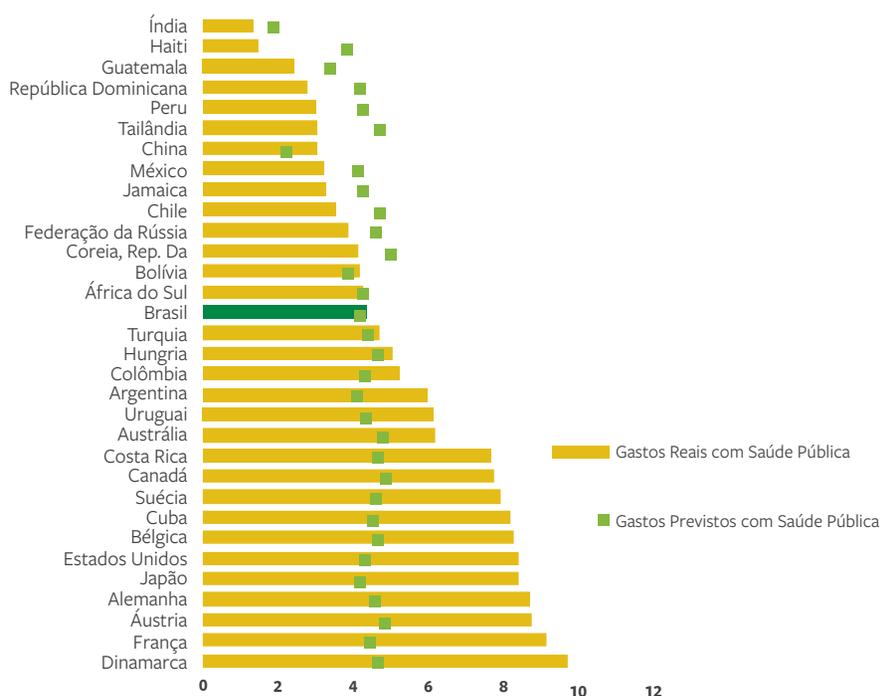
Fonte: Cavagnero et al. (2015)

323. Não obstante o aumento dos gastos na área de saúde pública, o Brasil ainda gasta consideravelmente menos do que a maioria de seus pares. A parcela do orçamento público direcionada à saúde é baixa (7,6% comparados com os 15%-20% da maioria dos países da OCDE), o que poderia indicar que ainda há espaço fiscal para ampliar as alocações do setor. Contudo, Cavagnero et al. (2015) realizaram um exercício de aferição (*benchmarking*) no qual compararam

¹²⁷ O empobrecimento decorrente de pagamentos extraordinários para cobrir gastos em saúde é medido como o percentual de famílias vivendo abaixo da linha da pobreza, com menos de US\$ 2,00 diários por pessoa. Despesas catastróficas são definidas como gastos em saúde que superam 25% do consumo não alimentar de uma família.

os resultados projetados para todos os 187 países, com dados disponíveis para o ano de 2012, e aplicaram a análise de regressão em resultados selecionados de saúde em um conjunto de variáveis demográficas e econômicas para estimar valores esperados para os indicadores de interesse. Esses valores foram, por sua vez, comparados a valores reais. Constatou-se então que, embora o total de gastos *per capita* em saúde e as despesas públicas como parcelas do PIB sejam consideravelmente mais baixas no Brasil do que nos países da OCDE, o país consome mais recursos públicos em saúde do que o esperado, visto suas características econômicas e demográficas. Esse fato sugere que as políticas deveriam focar o aumento da eficiência dos serviços de saúde em vez de buscar aplacar a insatisfação popular por meio de novas despesas. Isso também estaria de acordo com o reduzido espaço fiscal do Brasil.

Figura 5.14. Gastos Reais e Esperados em Saúde Pública como Parcela do PIB



Fonte: Cavangero et al. (2015).

324. A margem de manobra para alcançar uma maior eficiência¹²⁸ dos gastos no setor da saúde é considerável. Com respeito à eficiência global do Sistema, existem estudos que apontam para um cenário contrastado. Alguns indicaram que o Brasil poderia atingir resultados

¹²⁸ A eficiência diz respeito à relação entre insumos e rendimentos ou resultados. Um sistema de saúde é considerado eficiente se produzir um certo nível de saídas ou resultados com um nível mínimo de insumos (por exemplo, recursos humanos e equipamentos).

semelhantes no setor com níveis muito menores de despesa (Ribeiro; Rodrigues, 2006; Afonso et al., 2010), enquanto outros observaram, comparativamente, uma alta relação custo-benefício (Marinho et al., 2012). Análises de eficiência também estão disponíveis para o nível subnacional. Esses estudos tendem a encontrar deficiências marcantes no plano municipal.¹²⁹

325. No que tange à eficiência alocativa,¹³⁰ o foco converge, em geral, para três questões primordiais: (a) o equilíbrio entre serviços preventivos e curativos; (b) o equilíbrio entre atenção primária e serviços de nível mais elevado (cuidados especializados e serviços hospitalares); e (c) o processo decisório sobre quais medicamentos e procedimentos devem ser financiados e oferecidos. No que se refere à prevenção, o Brasil tem uma sólida trajetória em diversas áreas. Por exemplo, o país foi altamente reconhecido por seus eficientes programas de HIV/Aids, lançados em 1986 em resposta à rápida expansão da epidemia da doença. O Brasil foi também pioneiro no controle do tabaco (que incluiu a proibição de publicidade, inclusão de advertências de saúde nos maços de cigarros, proibição de fumar em espaços públicos, tributação de cigarros, etc.), e o número de fumantes entre indivíduos com mais de 18 anos caiu pela metade entre 1989 e 2009 (para cerca de 17%). Entretanto, não obstante os esforços envidados para tratar outros fatores de risco de doenças crônicas, tanto a obesidade quanto a hipertensão estão em elevação, com maior concentração entre os pobres. A cobertura e a eficácia de muitas intervenções preventivas (triagem, gestão de doenças crônicas, etc.) são baixas, em particular nas regiões mais pobres do país, e o acesso a cuidados e tratamentos especializados é muitas vezes problemático. Como reflexo desses desafios, a mortalidade de muitas dessas condições crônicas permanece elevada, e em alguns casos está aumentando (por exemplo, doenças cardíacas hipertensivas, muitas formas de câncer), sendo as complicações derivadas de doenças crônicas responsáveis por uma grande parcela das internações e dos custos hospitalares.

326. Sem dúvida, o maior desafio no que tange à eficiência alocativa diz respeito à escolha dos medicamentos e dos procedimentos a serem financiados. Em princípio, todos no Brasil têm acesso a um abrangente pacote de benefícios livres de encargos. No entanto, na prática o acesso aos serviços necessários é restrito (por exemplo, longas filas de espera, número de leitos hospitalares insuficiente, superlotação), e o pacote de benefícios é limitado. Por exemplo, há uma lista de serviços e procedimentos de saúde financiada pelo SUS utilizada como referência para o reembolso dos prestadores. Da mesma forma, existe uma listagem nacional

¹²⁹ Por exemplo, relatórios da OCDE (2009) registram estimativas de “funções de produção social” para a educação e a atenção à saúde no Brasil mediante a utilização de uma amostragem de aproximadamente 4 mil municípios. Os resultados demonstram que o tamanho do município, os gastos governamentais com saúde e as despesas governamentais em outros setores que não o da saúde não apresentam uma relação estatística substantiva com o estado da saúde na maioria dos segmentos de distribuição de resultados do setor.

¹³⁰ A eficiência alocativa busca determinar se os recursos estão direcionados para a combinação correta de serviços de modo que os resultados de saúde sejam maximizados (ou objetivos mais amplos do sistema de saúde).

de medicamentos essenciais financiados pelo SUS.¹³¹ Essa contradição gerou muitos problemas para o Sistema Único de Saúde. Medidas adotadas recentemente (em 2011) por tribunais brasileiros têm rejeitado as tentativas de restringir o pacote, o que arrisca causar uma explosão dos custos. Tentativas de introduzir uma Avaliação de Tecnologias em Saúde não resolveram de todo a questão devido à ausência de um órgão técnico permanente capaz de analisar a matéria juntamente com todas as partes envolvidas. Embora a revisão da legislação de 2011 possa ser considerada um passo positivo, ainda há muito a ser feito.

327. Há uma ampla gama de evidências internacionais que apontam para uma considerável ineficiência técnica do setor de saúde (Joumard et al., 2010). No plano global, Chisholm e Evans (2010) constataram que entre 20% e 40% do total de gastos em saúde foram desperdiçados. As ineficiências técnicas relacionadas à gestão dos recursos humanos, o uso inadequado de medicamentos, os erros médicos, a qualidade abaixo da ideal, a corrupção e as fraudes são as principais fontes dessa ineficiência. A precariedade técnica no Brasil decorre de fontes semelhantes, tal como sintetizado na Tabela 5.1, e aponta para áreas que futuramente deverão ser reformadas.

TABELA 5.1. EVIDÊNCIA DA INEFICIÊNCIA TÉCNICA NO BRASIL

Fonte da ineficiência técnica	Descrição
Desempenho da força de trabalho.	Excesso de dependência dos médicos e resistência ao desempenho de tarefas por outras categorias profissionais; os prestadores de serviços não têm autonomia para gerenciar os recursos humanos; baixos níveis de desempenho, incluindo alta rotatividade, incentivos e mecanismos de responsabilização deficientes, ambientes de trabalho inadequados; e falta de formação.
Baixa qualidade dos serviços de saúde e erros médicos.	Não conformidade com as diretrizes para diagnóstico e tratamento; coordenação deficiente em diferentes níveis de atenção; falta de continuidade dos tratamentos; erros médicos evitáveis.
Ineficiências em hospitais – tamanho inadequado ou baixa capacidade de utilização.	Operações de pequena escala; uso excessivo de recursos humanos; baixo grau de utilização da capacidade instalada e dos recursos técnicos (por exemplo, consultórios, equipamentos, leitos); e de mecanismos de pagamento.
Ineficiência na aquisição e na utilização de medicamentos.	Preços elevados; práticas de aquisição deficientes, incluindo compras, armazenamento e distribuição; e práticas inadequadas de prescrição e dispensação de medicamentos.
Uso excessivo de procedimentos/cuidados desnecessários.	Sobremedicalização; disponibilidade limitada e poucos incentivos para que o pessoal profissional utilize protocolos atualizados; mecanismos deficientes de monitoramento de desempenho e de responsabilização dos profissionais; e incentivos financeiros inapropriados para os profissionais de saúde.
Corrupção e fraudes.	Aquisição viciada; má administração (por exemplo, não execução de contratos); e absentismo.

¹³¹ Tendo em vista, porém, que a saúde pública é financiada por três diferentes níveis de governo, um estado/município poderá decidir financiar um procedimento ou medicamento não incluído nessas listas. Nesses casos, entretanto, não há um cofinanciamento com outro(s) nível(eis) de governo.

5.3 Transferências sociais e inclusão social: luz e sombra

328. Os pagamentos da previdência social continuam a dominar as transferências sociais, embora recentemente a assistência social tenha sido ampliada consideravelmente. A Constituição de 1988 incluiu emendas que aumentaram ou mantiveram benefícios e afrouxaram as regras de elegibilidade para os regimes contributivos de pensões já existentes. Além disso, reconheceu explicitamente o direito dos idosos e dos portadores de deficiências a uma renda mínima garantida. Isso permitiu a adição de um componente de assistência social baseado em um princípio de cidadania como componente de proteção social, juntamente com pensões contributivas baseadas na segurança social.¹³² A ênfase das políticas na assistência social provocou um alvissareiro reequilíbrio dos subsídios públicos afastados da segurança social, na medida em que esta última estava, e até certo ponto continua estando, disponível apenas para as pessoas que trabalhavam no setor assalariado formal da economia brasileira.

5.3.1 O sistema de previdência social do Brasil: oneroso e não favorável aos pobres

329. Atualmente, além do regime de previdência do governo federal, todas as 27 unidades da Federação (incluindo o Distrito Federal) e aproximadamente 2.050 municípios (de um total de 5.570) mantêm seus próprios regimes previdenciários para seus funcionários. Esses regimes são conhecidos como Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), em oposição ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que cobre os trabalhadores do setor privado e alguns funcionários do setor público não registrados no RPPS. Com o passar dos anos, os estados e os municípios foram autorizados a criar planos de pensão que seguissem o do governo federal. Entretanto, esses planos ofereciam condições de elegibilidade mais generosas e exigiam taxas de contribuição insuficientes para manter seu equilíbrio atuarial.¹³³ Por sua vez, a legislação federal não estabeleceu claramente o princípio do equilíbrio atuarial e financeiro dos RPPS. Além disso, funcionários públicos foram transferidos para o RPPS. Por exemplo, 600 mil servidores foram deslocados para o RPPS com direito aos benefícios baseados em toda a sua carreira de trabalho, sem contudo terem aportado as contribuições correspondentes.¹³⁴

330. As reformas do RPPS em 1998 e 2003 representaram passos importantes em direção a um sistema previdenciário justo e sustentável, contudo sem tratar de questões vitais. No início

¹³² A assistência social e a segurança social são os principais componentes da proteção social. A assistência social diz respeito a programas públicos financiados por impostos e políticas de mitigação da pobreza e da vulnerabilidade. A segurança social abarca regimes de contribuição que tratam do ciclo de vida e de contingências relacionadas ao trabalho.

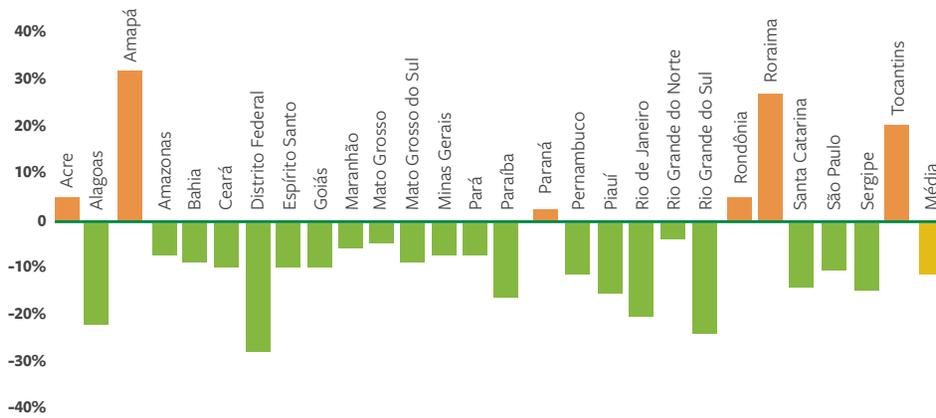
¹³³ A Constituição garante uma aposentadoria por velhice (e uma pensão por morte) igual ao último salário recebido pelo funcionário, ou seja, uma taxa de substituição de 100%, bem como a indexação salarial de todos os benefícios.

¹³⁴ Oliveira; Beltrão (2001).

dos anos 2000, as desigualdades do sistema ficaram patentes na relação desproporcional entre o número de beneficiários e o volume dos gastos. Enquanto a soma dos beneficiários dos sistemas federal, estadual e municipal englobava apenas 12% do total, eles eram, no entanto, responsáveis por 40% do conjunto de gastos previdenciários e de 70% do total de déficits das pensões. Embora a reforma de 2003 tenha representado um passo importante na busca por um sistema justo e sustentável, ela teve um impacto muito maior sobre os novos ingressados no serviço público do que sobre os pensionistas e os funcionários já incluídos. O mesmo se aplica à criação, em 2012, da previdência complementar para funcionários públicos, cujos planos de aposentadoria estão ainda em fase de implantação, incluindo planos para o governo federal e para alguns estados. A mudança dos padrões das taxas de fecundidade e longevidade, que se estima provocarão um rápido envelhecimento da economia brasileira nas próximas duas décadas, a alta cobertura na velhice, generosos benefícios previdenciários e transferências consideráveis para os idosos resultaram em gastos elevados com as pensões. Enquanto as altas taxas de contribuição têm sido essenciais para financiar os compromissos previdenciários, elas também estimulam o alto custo do trabalhador brasileiro e o baixo grau de competitividade para a economia em comparação com o resto do mundo.

331. Até esta data, os governos federal e subnacionais têm sido capazes de financiar generosos regimes previdenciários em razão do dividendo demográfico e das altas taxas de contribuição. Entretanto, segundo todas as estimativas, a situação mudará drasticamente na próxima década. Os índices de dependência piorarão, e as contribuições serão insuficientes para financiar a aposentadoria das pessoas. A partir de 2013, a situação fiscal dos RPPS tornar-se-á precária. Com exceção dos mais novos estados brasileiros, incluindo Rondônia, Roraima, Amapá e Tocantins pela data de criação, os RPPS estão rodando com déficits significativos. Tal como indicado na Figura 5.15, o déficit médio para os estados do país é de aproximadamente 10% das receitas tributárias, mas existem grandes desigualdades entre os estados, com casos como o do Rio Grande do Sul ou do Distrito Federal, que apresentam déficits superiores a 20% das receitas tributárias.

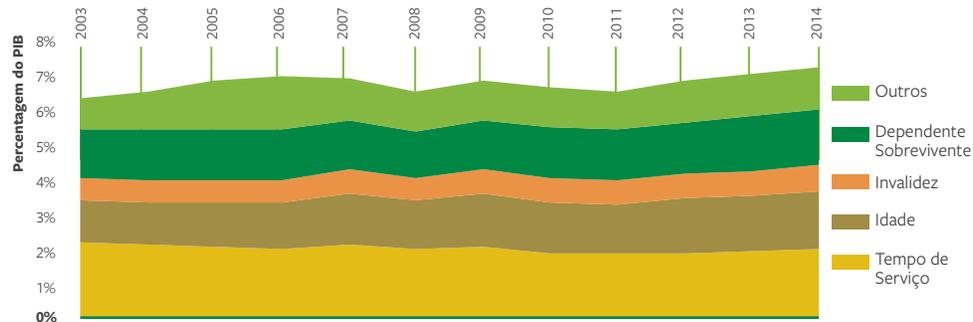
Figura 5.15. Déficit Estadual Previdenciário RPPS, 2013 (Como % das Receitas Tributárias)



Fonte: Ministério da Previdência Social (MPS)

332. Os déficits dos sistemas previdenciários brasileiros aumentam quando se leva em conta o RGPS. O gasto com o RGPS engloba uma série de componentes, inclusive tempo de serviço, pensão por morte, prestações por invalidez e benefícios aos idosos. A Figura 5.16 mostra as despesas assumidas com os principais componentes do RGPS como percentual do PIB no período entre 1998 e 2013. Em 1998, cerca de 36% dos dispêndios globais do RGPS eram atribuídos às despesas por tempo de serviço, as quais foram agora reduzidas para 30% devido às recentes reformas. Os gastos com tempo de serviço expressos como percentual do PIB caíram 16%, mas as despesas com os programas ligados tanto à velhice quanto à invalidez como percentual do PIB cresceram 43%, enquanto as pensões por morte cresceram 23%. Cabe ressaltar que esses aumentos partiram de uma base já muito alta. Os gastos com outros benefícios, inclusive seguros saúde, maternidade e contra acidentes, e com alguns programas de assistência social subiram 76% durante o mesmo período.

Figura 5.16. Gastos com os Principais Componentes do Sistema do RGPS – 1998-2013 (% do PIB)

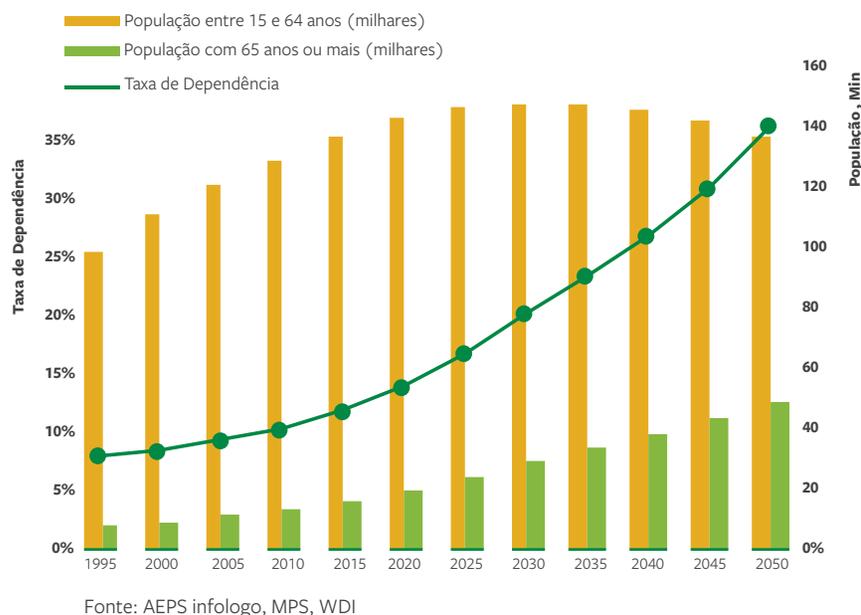


Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), infologo, MPS

333. As mudanças demográficas do Brasil estão no cerne das preocupações com a sustentabilidade do sistema de RGPS. A Figura 5.17 assinala como a demografia populacional variou desde 1995 e como deve mudar até 2050. A figura também analisa a taxa de dependência da população idosa, definida como o tamanho da população com 65 anos ou mais em relação à população em idade ativa, entre 15 e 64 anos de idade. A taxa de dependência da população idosa era de apenas 8% em 1995, e cresceu ligeiramente para 10% em 2010.¹³⁵ O marcante declínio da taxa de fecundidade no Brasil nas duas últimas décadas (de 2,4% em 1998 para 1,8% em 2012) projeta uma duplicação da taxa de dependência dos idosos – de 10% para 20% em 2013 e para 30% para 2045 (para uma análise pormenorizada, ver Gragnolati et al., 2011). De fato, isso significa que a cada década haverá menos pessoas em idade ativa para manter cada idoso, e se os benefícios previdenciários forem inflexíveis, o sistema de aposentadoria do RGPS incorrerá em déficits crescentes.

¹³⁵ Esses números são favoráveis ao Brasil se comparados com a maioria das economias europeias.

Figura 5.17. Padrões Demográficos e Projeções para o Brasil



334. Nos anos vindouros, tanto os RPPS estaduais quanto o RGPS incorrerão em déficits crescentes que terão de ser financiados por receitas gerais. Isso restringe fortemente o espaço fiscal disponível para as políticas de inclusão social. Como consequência, a agenda da reforma previdenciária está no âmago da agenda política mais abrangente, que busca trazer de volta o crescimento de longo prazo e o aumento da produtividade, proporcionando uma prosperidade compartilhada no país. O governo brasileiro gasta aproximadamente 11% do PIB com a previdência, o que é apenas comparável a economias europeias que possuem populações mais velhas. Esses números continuarão a crescer até chegar a níveis insustentáveis na próxima década, a menos que seja implementada uma reforma da previdência para conter os regimes de benefícios, aposentadorias e pensões. Isso é essencial não apenas para conseguir um sistema sustentável, como também para salvaguardar o espaço fiscal necessário para atender os gastos essenciais com educação, saúde e assistência social.

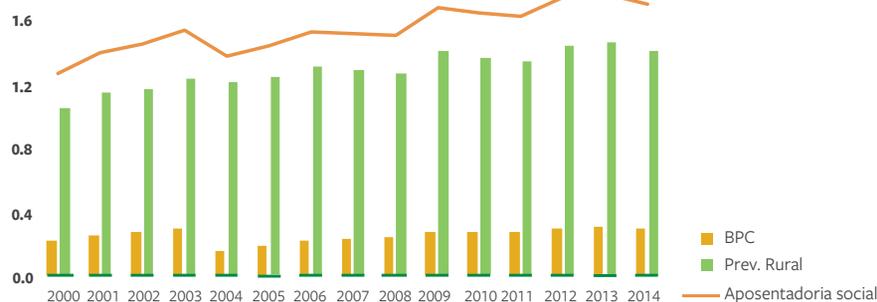
5.3.2 Assistência social: barata, em expansão e muito favorável aos pobres

335. A assistência social no Brasil possui três pilares principais. Primeiramente, os benefícios por incapacidade, que garantem uma transferência de renda para idosos e para pessoas com deficiência, conhecidos como Benefício de Prestação Continuada (BPC); em segundo lugar, a

inclusão de trabalhadores autônomos ou agricultores familiares em instituições de segurança social, tais como a Previdência Social Rural ou PSR; e em terceiro, os programas direcionados de apoio à renda, tais como o PBF, um programa de transferência condicionada de renda. No Brasil, os benefícios dos programas de assistência social voltados para a prevenção da pobreza na velhice são recebidos, principalmente, por trabalhadores de baixa renda, tanto da zona rural quanto da urbana, que entram e saem da informalidade durante sua vida ativa (Gragnotati; Lindelow; Couttolenc, 2013). O Brasil deu início a esses programas anos atrás e foi um dos pioneiros no campo da previdência social, mas outros países da América Latina seguiram o exemplo. Entre 2000 e 2013, pelo menos 18 países da região levaram a cabo reformas abrangentes, buscando aumentar a cobertura dos idosos (Rofman; Apella; Veza, 2014).

336. O BPC, voltado para a população idosa e pobre, é um benefício social temporário para pessoas com deficiência e para idosos com idade acima de 65 anos que possuam renda familiar *per capita* inferior a 25% do salário mínimo. Após tornar-se elegível, o indivíduo tem direito a receber uma transferência mensal igual ao salário mínimo enquanto estiver qualificado a fazê-lo. O BPC tem aumentado em importância desde 2003 e cobre atualmente cerca de 7% da população idosa. O valor do benefício aumentou mais rapidamente do que o montante médio das aposentadorias e das pensões por morte: 93% comparados a 49% entre 2003 e 2009. Isso ocorre porque o benefício é atrelado ao salário mínimo, que aumentou consideravelmente ao longo da última década. Os gastos com o BPC para os idosos equivalem a cerca de 0,3% do PIB (Figura 5.18).

Figura 5.18. Gasto com Pensão Social como % do PIB



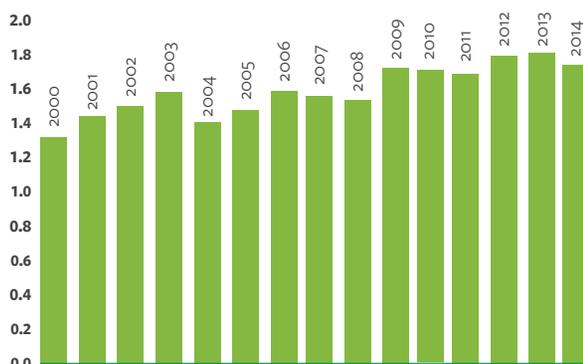
Fonte: LAC Social Protection Database

337. O programa Previdência Social Rural (PSR) auxilia no tratamento de importantes questões relacionadas à inclusão de trabalhadores autônomos e trabalhadores familiares

não remunerados em instituições de segurança social. Esse programa foi criado em resposta à ênfase dada pela Constituição à necessidade de lidar com as profundas desigualdades entre as áreas rurais e urbanas no Brasil. O PSR é, formalmente, um programa contributivo. Entretanto, devido às particularidades da atividade rural, ele possui regras contributivas diferentes das normas tradicionais aplicadas aos esquemas urbanos. Isso implica um alto grau de subsídios públicos, o que torna o PSR um instrumento “parcialmente contributivo” (Barbosa, 2011).¹³⁶ O programa de pensões rurais contribuiu substancialmente para a extensão da cobertura de um grande segmento da população e para a redução da pobreza. Ele é parcialmente financiado por impostos sobre vendas agrícolas, mas é também pesadamente subsidiado (as receitas cobrem aproximadamente 10% dos gastos). O custo desse programa é superior a 1,4% do PIB, bem maior do que o BPC (Figura 5.18).

338. No decorrer da última década, no Brasil, assim como em outros países da região, houve aumento no número de beneficiários e cresceram os gastos com benefícios por incapacidade. Os desembolsos com o BPC-incapacidade¹³⁷ passaram de aproximadamente 0,19% do PIB em 2000 para 0,37% em 2013 (Figura 5.19). O programa garante um salário mínimo mensal para todos os portadores de deficiência que comprovem não ter meios para prover sua própria subsistência nem familiares que o possam manter. São elegíveis para o programa quaisquer pessoas com deficiência física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo¹³⁸ que, ao interagirem com diferentes barreiras, prejudiquem sua efetiva, plena e igual participação na sociedade.

Figura 5.19. Benefícios por Incapacidade como % do PIB



Fonte: LAC Social Protection Database

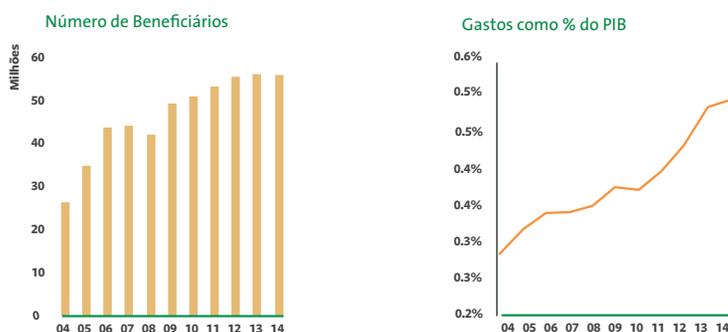
¹³⁶ Barbosa (2011).

¹³⁷ Benefício Assistencial à Pessoa com Deficiência (BPC).

¹³⁸ Por um período mínimo de dois anos.

339. A pobreza crônica é tratada por meio do Programa Bolsa Família (PBF), o programa de transferência condicionada de renda carro-chefe do MDS.¹³⁹ Ele oferece às famílias pobres transferências de renda condicionadas à frequência escolar e à utilização dos serviços de saúde materno-infantis. O programa ganhou escala a uma velocidade extraordinária, e o número de beneficiários passou de 16 milhões para 48 milhões em três anos (Figura 5.20). Hoje ele atinge cerca de 56 milhões de pessoas ou 14 milhões de famílias – aproximadamente um quarto da população brasileira. Os gastos como percentual do PIB aumentaram de menos de 0,05% do PIB em 2003 para mais de 0,5% em 2013, sendo o incremento registrado a partir de 2011 decorrente, sobretudo, da quantidade dos benefícios.

Figura 5.20. Beneficiários e Gastos do Bolsa Família, 2003-2014



Fonte: LAC Social Protection Database

340. Muitas avaliações de impacto demonstram que o PBF obteve resultados positivos consideráveis sobre a redução da pobreza e sobre o capital humano. Estima-se que cerca de 20% da redução da pobreza extrema e 15% da redução da desigualdade podem ser atribuídas ao programa (Osório; Souza, 2012). O PBF também aumentou a frequência escolar e a progressão de série (Cireno; Silva; Proença, 2013). Por exemplo, graças ao programa, a probabilidade de uma menina de 15 anos frequentar a escola aumentou 21%. Outros efeitos positivos do PBF incluem número de consultas de atenção pré-natal, cobertura vacinal, mortalidade infantil (Rasella et al., 2013), redução da criminalidade (Chioda; Mello; Soares, 2015), além de duas consequências relacionadas a dois desafios primordiais da igualdade de gênero no país: redução da gravidez na adolescência (Azevedo; Favara, 2012) e diminuição da violência doméstica (Perova; Reynolds; Müller, 2012).¹⁴⁰ É importante ressaltar que análises

¹³⁹ O PBF e o BPC são os dois únicos programas sujeitos à prova de recursos. Todos os demais são universais, no sentido de que o acesso a esses programas está aberto a qualquer pessoa que se qualifique. Contudo, existem obstáculos ao acesso, e houve um esforço muito maior para facilitar o acesso dos extremamente pobres do que dos pobres, e menos ainda dos vulneráveis.

¹⁴⁰ Ver Azevedo e Favara (2012). Ver também Perova, Reynolds e Müller (2012) no mesmo relatório.

rigorosas sobre os possíveis incentivos perversos do programa demonstram que o PBF não desestimulou os beneficiários a trabalharem e não elevou a fecundidade entre as famílias beneficiárias (Oliveira; Soares, 2013).

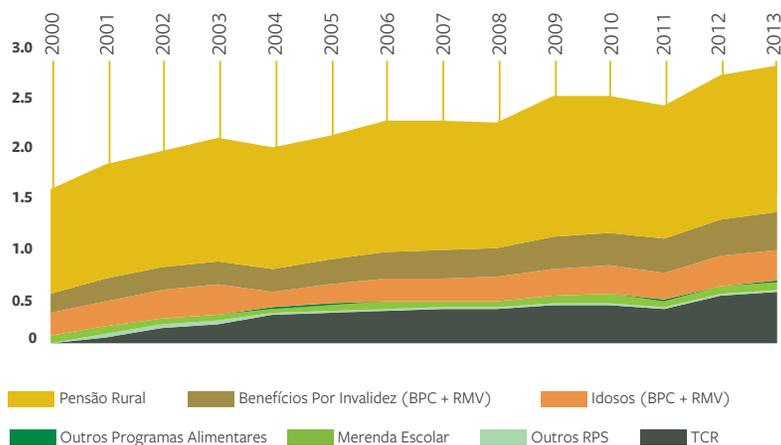
341. Nos últimos quatro anos, o PBF consolidou-se como pilar fundamental da iniciativa Brasil Sem Miséria (BSM). O BSM é um projeto guarda-chuva que fortalece e coordena uma ampla gama de programas. O plano parte da premissa de que não adianta apenas expandir as transferências de dinheiro, é preciso também gerar oportunidades econômicas e melhorar as condições de vida dos extremamente pobres. Ele dá ímpeto, ainda, à integração e à coordenação das políticas sociais. O plano tem três pilares: (a) transferência de renda (o PBF é um programa de transferência para idosos e portadores de deficiência); (b) acesso a serviços, melhorando o acesso aos serviços públicos entre as populações pobres e vulneráveis (preenchendo as lacunas de cobertura existentes nos serviços básicos, tais como educação, saúde, saneamento básico e eletricidade); e (c) inclusão produtiva, promovendo atividades nas áreas rurais e urbanas com o objetivo de aumentar a produtividade das famílias em condição de pobreza extrema, procurando estimular o emprego e a geração de renda. Há também um elemento primordial do BSM que se refere à Busca Ativa dos extremamente pobres não registrados no Cadastro Único de Pobres e Vulneráveis do país. Essa estratégia fez com que um total de 1,38 milhão de famílias fosse adicionada até novembro de 2014, enquanto as famílias identificadas nesse Cadastro Único como pertencentes a grupos tradicionalmente desfavorecidos (indígenas, quilombolas, extrativistas, etc.) passaram de aproximadamente 200 mil em 2011 para 1,42 milhão em 2014.

342. O componente de inclusão produtiva do BSM é bastante promissor como instrumento eficaz para permitir que o beneficiário deixe a assistência social e logre uma melhor inclusão social. Entretanto, o veredito final deverá aguardar os resultados de uma rigorosa avaliação. Dentre os importantes componentes do BSM voltados para a inclusão produtiva cabe mencionar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec-BSM), o Programa Microempreendedor Individual (MEI), Água para Todos, Segunda Água e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que compra a produção agrícola de pequenos agricultores. Os dois primeiros estão focados nas áreas urbanas, e os demais, nas áreas rurais. Nas zonas urbanas, a inclusão produtiva articula ações e programas que facilitam a inserção no mercado de trabalho por meio de empregos formais e do empreendedorismo ou de empresas de economia solidária. Até dezembro de 2014, cerca de 1,7 milhão de pessoas tinha se matriculado no Pronatec-BSM, dentre as quais 67% eram mulheres e 47% tinham entre 18 e 29 anos de idade; 478.200 beneficiários do PBF participaram do Programa Microempreendedor Individual

(MEI), um programa que oferece incentivos para a formalização dos microempreendedores individuais. Nas zonas rurais, onde vive 47% da população-alvo do BSM, o objetivo é fortalecer a agricultura familiar dos extremamente pobres, aumentando sua capacidade de produção e o ingresso de seus produtos nos mercados por meio de orientação, assistência técnica e fornecimento de matérias-primas e água. Por exemplo, entre 2001 e 2014 foram construídos 781.800 reservatórios de água na região do semiárido nordestino com o apoio do programa Água para Todos, além de 102 mil cisternas para a produção agrícola. Em 2010, apenas 32% das famílias cobertas pelo programa eram pobres. Em 2014, mais da metade das famílias participantes do programa estava registrada no Cadastro Único.

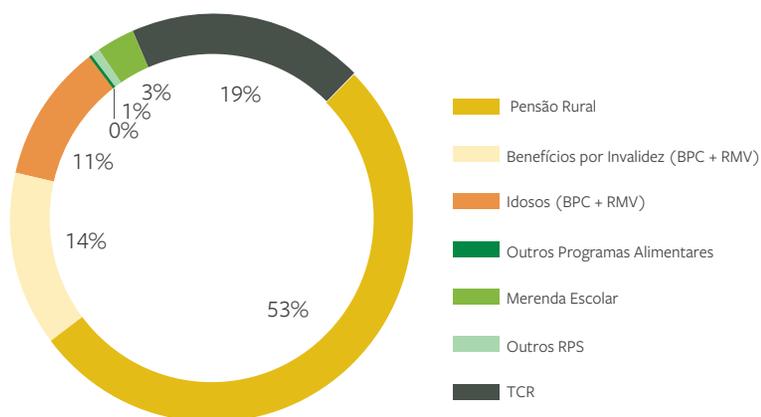
343. Como um todo, desde o ano 2000 os gastos com programas de assistência social aumentaram substancialmente, de 1,5% para cerca de 2,65% do PIB em 2014 (Figura 5.21). Isso é semelhante à tendência generalizada na região durante a década de 2000: as despesas com assistência social como percentual do PIB triplicaram, passando de uma média de 0,4% em dez países em 2000 para 1,2% em 2010 (Cerutti et al., 2014). Os componentes que mais se desenvolveram foram as pensões rurais e o PBF. Em termos de sua composição, em 2014 mais da metade dos dispêndios com assistência social foi direcionada para as pensões rurais (53%), 19% para o PBF e 14% para a parte do BPC voltada para as pessoas com deficiência, 11% para o BPC dos idosos e 2,5% para os programas de merenda escolar (Figura 5.22).

Figura 5.21. Evolução dos Gastos em Assistência Social como % do PIB



Fonte: LAC Social Protection Database

Figura 5.22. Composição dos Gastos em Assistência Social em 2014



Fonte: LAC Social Protection Database

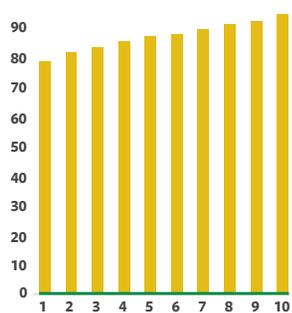
344. Os programas de assistência social no Brasil provocaram um importante efeito na medida monetária da pobreza extrema. Todavia, ainda perduram grandes desafios para o futuro. A pobreza possui diferentes dimensões, e o enfoque multissetorial do BSM tem como objetivo tratar dessas outras vertentes, além da renda. Para lidar com essas questões de maneira mais eficaz será necessário enfrentar uma série de limitações, dentre elas, (a) a unificação dos cadastros para todos os programas sociais. As informações constantes dos registros do BPC e sobre os beneficiários das pensões rurais deveriam ser integradas com os dados contidos no Cadastro Único; (b) a necessidade de melhores meios para comprovar os resultados. Embora a direção tomada pela assistência social vise a fortalecer a vinculação entre o acesso a serviços e a agenda de inclusão produtiva, sabe-se muito pouco sobre o real impacto e o custo-benefício desses programas; (c) a compatibilidade dos incentivos com a estrutura de benefícios dos diferentes programas. A questão torna-se mais patente no caso dos homens urbanos elegíveis para o mesmo benefício com 65 anos de idade, seja não contribuindo de todo e reivindicando a assistência social, seja contribuindo 12 anos e aposentando-se pelo programa de Regra de Idade. A garantia mínima pode também criar incentivos para que os trabalhadores participem apenas até o cumprimento dos requisitos para a concessão do benefício e a partir daí não mais contribuam. É essencial avaliar a relação incentivo-compatibilidade da atual estrutura de benefícios à luz do envelhecimento da população e das implicações para a sustentabilidade financeira dos programas não contributivos.

5.4 Condições de vida e acesso à serviços de infraestrutura

345. O acesso a uma variedade de serviços de habitação e infraestrutura constitui importante elemento das dimensões não monetárias da inclusão social. As famílias brasileiras no patamar mais baixo da distribuição de renda ainda têm um acesso consideravelmente menor aos serviços de abastecimento de água e saneamento básico (Figuras 5.23 e 5.24). Além disso, as desigualdades entre as famílias mais pobres (B40) e as mais ricas (T60) também estão presentes entre as diferentes áreas geográficas (áreas metropolitanas, urbanas e rurais, e dentro de cada região). As regiões mais ricas (o Sudeste e o Sul) têm a maior cobertura, e as do Norte e do Centro-Oeste têm a menor.

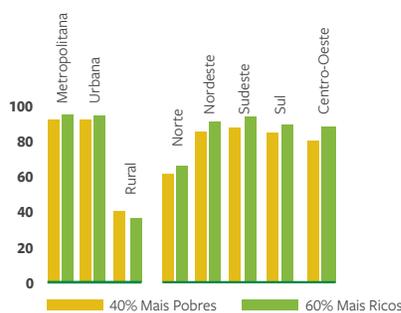
Figura 5.23. Acesso ao Serviço de Água Encanada

(A) % De Famílias com Serviço de Água Encanada por Decil de Renda, Brasil, 2013



Fonte: estimativas do Banco Mundial com base na PNAD 2013

(B) % De Famílias com Serviço de Água Encanada por Região: B40 Versus T60, Brasil, 2013



Fonte: estimativas do Banco Mundial com base na PNAD 2013

346. A falta de acesso a serviços adequados de abastecimento de água e saneamento básico provoca importantes consequências econômicas e sociais, particularmente na área da saúde. O Ministério da Saúde (Datasus) registrou mais de 340 mil internações devido a infecções gastrointestinais¹⁴¹ em todo o Brasil em 2013; destas, 170.700 acometeram crianças com menos de 14 anos de idade. Os custos de internação em razão de infecções gastrointestinais no Sistema Único de Saúde chegaram a R\$ 121 milhões nesse mesmo ano. Calcula-se que o acesso universal ao saneamento básico evitaria cerca de 75 mil dessas internações por ano e geraria uma poupança de aproximadamente R\$ 27,3 milhões ao sistema de saúde pública.¹⁴² O mesmo

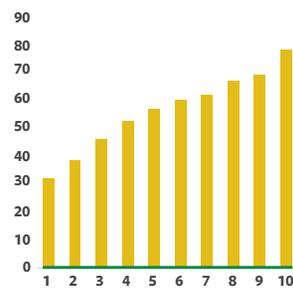
¹⁴¹ CID-10: cólera, shigelose, amebíase, diarreia e gastroenterite presumivelmente de origem infecciosa, outras doenças intestinais infecciosas.

¹⁴² Instituto Trata Brasil e Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (2014). Benefícios

estudo estima uma perda de 849 mil dias de trabalho devido ao saneamento básico deficiente, resultando em um prejuízo econômico anual de mais ou menos R\$ 1,1 bilhão.

Figura 5.24. Acesso a Banheiros Conectados à Rede de Esgoto

(A) % De Domicílios com Banheiros Conectados à Rede de Esgoto por Decil de Renda, Brasil, 2013



Fonte: estimativas do Banco Mundial com base na PNAD 2013

(B) % De Domicílios com Banheiros Conectados à Rede de Esgoto por Região: B40 Versus T60, Brasil, 2013



Fonte: estimativas do Banco Mundial com base na PNAD 2013

347. Atualmente, o acesso à energia elétrica é praticamente universal, mas a acessibilidade financeira continua a ser um desafio. O programa de eletrificação rural Luz para Todos (LpT), um investimento público da ordem de R\$ 22 bilhões, em sua maioria financiado por fundos setoriais, tem sido muito bem-sucedido ao propiciar uma cobertura quase total de acesso à eletricidade (Figura 5.25a). Na década entre 2004 e 2014, o programa LpT levou energia elétrica para 15,2 milhões de pessoas (cerca de 3 milhões de conexões) em sua maioria pobre (91% com renda abaixo de dois salários mínimos). Devido a uma confluência de fatores, inclusive a mudança de regras nos contratos de concessão por parte do governo e a necessidade de ligar as onerosas centrais térmicas, os preços da energia subiram a níveis históricos (Figura 5.25b; e Capítulo 4). Isso cria novos desafios sociais.

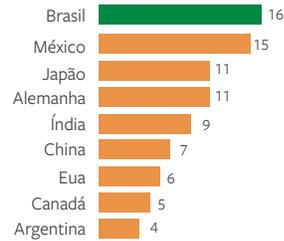
Figura 5.25. Acesso à Energia Elétrica

(A) % De Domicílios com Acesso à Eletricidade Por Região:
B40 Versus T60, Brasil, 2013



Fonte: estimativas do Banco Mundial com base na PNAD 2013

(B) Preço da Eletricidade no Brasil em
Comparação com Outros Países (Agosto, 2012)



Fonte: gráfico da Bloomberg Businessweek
Dados: Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

348. Um importante instrumento para a promoção do acesso à eletricidade é a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE), que subsidia as tarifas para consumidores residenciais de baixa renda. Esse subsídio foi criado em 2002 pelo governo federal e está voltado para famílias com renda mensal *per capita* abaixo de meio salário mínimo e que estejam inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).¹⁴³ As famílias com renda mensal *per capita* acima de meio salário mínimo e abaixo de três salários mínimos podem beneficiar-se da tarifa social caso estejam inscritas no Cadastro Único e tenham um de seus membros dependente de uso permanente de um equipamento médico elétrico. Os descendentes de povos nativos e de quilombolas¹⁴⁴ também têm direito à tarifa social. Tarifas sociais e o programa LpT demonstraram ser capazes de estimular a aquisição de bens duráveis, promover a criação de empregos, facilitar a integração das mulheres ao mercado de trabalho e reverter o êxodo rural.

5.5 Tornando o processo de urbanização brasileiro mais inclusivo

349. Nos últimos cinquenta anos, o Brasil transformou-se em um país urbanizado. Em menos de meio século o Brasil evoluiu de sociedade e economia predominantemente rurais para um país altamente urbanizado, com 85% de seus habitantes vivendo atualmente em áreas urbanas e 90% do PIB sendo gerado nas cidades. Esse rápido processo de urbanização

¹⁴³ A gestão do Cadastro Único é responsabilidade do MDS.

¹⁴⁴ Segundo a Fundação Palmares (a agência governamental encarregada de certificar as comunidades quilombolas), os quilombolas são “descendentes de escravos africanos que mantiveram sua cultura, estilo de vida e tradições religiosas através dos séculos”.

caracterizou-se pela ausência de planejamento, o que resultou em um elevado grau de pobreza concentrado nas zonas urbanas. Favelas foram criadas nas encostas dos morros, na beira dos rios ou em áreas sujeitas a inundações. Nessas circunstâncias, as moradias não atendem às normas básicas de construção, serviços e infraestruturas urbanas municipais deixam a desejar, padrões mínimos de saúde não são alcançados, e os moradores ficam vulneráveis aos perigos e aos riscos ambientais. Embora os moradores das favelas sejam os mais afetados pela falta de acesso aos serviços municipais básicos, a deficiência de tais serviços é fonte de insatisfação generalizada, tal como demonstraram as grandes manifestações que se espalharam pelo país no verão de 2013.

350. Um dos serviços urbanos mais importantes para a inclusão e a ascensão social é o transporte urbano. Um recente estudo do Ipea sobre tempo de deslocamento da casa para o trabalho e vice-versa demonstra que os usuários de baixa renda das regiões metropolitanas gastam 20% mais de tempo no trajeto do que os usuários de alta renda. Além disso, entre 2003 e 2009 os usuários de baixa renda viram suas despesas com transporte público aumentar mais rapidamente do que sua renda.¹⁴⁵ O aumento dos custos de transporte contribuiu para os protestos de rua de 2013, que na verdade começaram como uma manifestação contra o aumento da tarifa de ônibus nas capitais metropolitanas.

351. Os problemas de mobilidade são uma preocupação especial para os pobres que vivem nas periferias das grandes cidades. Um serviço mais eficiente – sobretudo por meio de uma maior integração dos diferentes tipos de transporte (por exemplo, trens e ônibus) – pode aumentar o acesso a oportunidades de emprego e elevar o retorno pelas competências.¹⁴⁶ Em 2010, um morador da periferia do Rio de Janeiro gastava em média 86 minutos por dia indo e voltando de casa para o emprego (perto de um quarto da jornada de trabalho). Esses demorados deslocamentos sugerem a presença de sérios problemas na mobilidade da força de trabalho e na avaliação das oportunidades de emprego especialmente pelos mais pobres e vulneráveis. Essas dificuldades de transporte tornam-se ainda mais críticas quando contabilizamos outros fatores, tais como a preocupação com a segurança. Na região metropolitana do Recife, por exemplo, a incidência de homicídios ocorre com frequência nas proximidades das paradas de ônibus.

352. Em 2009, o transporte foi a terceira rubrica de gastos mais importante para as famílias rurais, equivalente a quase 18% das despesas mensais. Os investimentos em infraestrutura pública, sobretudo em estradas municipais, beneficiaram os pobres ao aumentar sua acessibilidade aos mercados, a empregos e serviços, incluindo, nomeadamente, educação

¹⁴⁵ IPEA (2011).

¹⁴⁶ Pereira; Schwanen (2013).

e saúde.¹⁴⁷ Tais investimentos também podem ter importantes efeitos na redução das desigualdades de gênero. Na região da bacia amazônica, as hidrovias são vetores primordiais de acessibilidade, especialmente para os mais pobres e para as populações mais remotas. Essas rotas de transporte são vulneráveis ao impacto das mudanças climáticas e exigem especial atenção para que consequências negativas aos pobres sejam evitadas.

353. Devido à importância da mobilidade urbana para os pobres, as preocupações quanto à acessibilidade dos preços ganharam proeminência na elaboração das políticas governamentais.

Algumas autoridades municipais instituíram subsídios para aliviar o elevado ônus financeiro com o qual os pobres urbanos devem arcar em seus deslocamentos diários. A criação do Bilhete Único (BUI) no Rio de Janeiro e em São Paulo – um esquema de tarifa integrada que permite uma viagem intermunicipal sem necessidade de compra de outras passagens – teve um impacto positivo sobre os padrões de deslocamento dos grupos mais desfavorecidos. O BUI inclui um subsídio direcionado que varia entre 20% e 50% da tarifa cheia para os grupos de baixa renda. Assim, no caso de São Paulo, por exemplo, entre 2004 e 2006 a parcela de renda de uma família direcionada ao transporte caiu de 30% para 13,1% e de 15% para 8,8% nas duas faixas de renda mais baixas, respectivamente. O BUI também permitiu que as famílias de baixa renda viajassem com mais frequência e que obtivessem acesso a bairros antes inacessíveis na busca por melhores salários e por empregos de maior qualidade. Contudo, esses efeitos encorajadores são mitigados por preocupações com a crescente carga financeira sobre os orçamentos municipais como consequência do maior uso dos transportes públicos. A decisão de bancar esses déficits com recursos públicos deveria vir acompanhada por um mecanismo de financiamento que assegurasse a continuidade do investimento até que a deficiência de infraestrutura fosse revertida.

354. A falta de acesso à terra, moradia, e preços acessíveis, poderá exacerbar ainda mais as desigualdades e afetar negativamente os meios de subsistência dos pobres.

As cidades brasileiras enfrentam um déficit habitacional agudo de cerca de 5,43 milhões de unidades, 4,66 milhões das quais (ou 85,9%) em áreas urbanas.¹⁴⁸ Cerca de 39% do total do déficit habitacional do país concentra-se na Região Sudeste, enquanto apenas 7,9% estão no Centro-Oeste. A escassez habitacional urbana varia entre 70% do total no Nordeste e 97% do total na Região Sudeste. Há disparidades substanciais, absolutas e relativas, inter-regionais e entre

¹⁴⁷ Banco Mundial (2015b).

¹⁴⁸ Fundação João Pinheiro (2015), Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2011-2012. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/559-deficit-habitacional-2001-2012/file>>. A metodologia utilizada para calcular o déficit habitacional inclui quatro componentes: (a) unidades construídas com materiais não duráveis; (b) domicílios onde famílias coabitam ou moram em cortiços; (c) famílias locatárias gastando mais de 30% de sua renda em aluguel; e (d) domicílios superlotados, com muitos locatários (mais de três moradores por quarto de dormir).

regiões urbanas e rurais que devem ser levadas em conta. Por exemplo, a partir de 2012 o déficit habitacional urbano na Região Sul equivalia a 6% do estoque, enquanto na Região Norte esses números alcançavam até 12,6% do estoque. O Plano Nacional de Habitação de 2009 previa que o total da demanda habitacional poderia chegar a 27 milhões de moradias em 2023, das quais aproximadamente 20 milhões seriam para famílias de baixa renda. Esses dados basearam-se no crescimento populacional e na estimativa de residências construídas.¹⁴⁹ Além dessa escassez, existe ainda o problema das moradias impróprias, além daquelas sem serviços de infraestrutura básica ou título de propriedade. Todas essas questões são abordadas separadamente pelas políticas e pelos programas do governo. A rigorosa regulamentação fundiária nas cidades brasileiras levou ao dramático crescimento das favelas nos últimos sessenta anos, e cerca de 60% das terras urbanas apresentam, atualmente, alguma configuração de informalidade. Nas décadas de 1980 e 1990, as taxas de crescimento anual do número de moradores nas favelas urbanas eram de 5,5% e 3,9%, respectivamente, e superavam a taxa de crescimento urbano como um todo (2,4% e 2,0%). Regras fundiárias restritivas também podem estar contribuindo para o déficit habitacional.

355. A fragilidade do marco de governança metropolitana tornou mais complexos os esforços para solucionar esses problemas. A fragmentação das fronteiras administrativas nas áreas municipais complicou durante anos o planejamento integrado urbano. No entanto, a recente aprovação de uma nova matriz de governança metropolitana – o Estatuto da Metrópole (de janeiro 2015) – cria uma oportunidade de avançar com a governança municipal no Brasil. De acordo com a estrutura proposta por essa lei, os estados são obrigados, agora, a elaborar planejamentos integrados com vistas ao desenvolvimento metropolitano. As cidades, por sua vez, deverão articular seus planos diretores e de uso da terra em consonância com os planos integrados estaduais e municipais. Várias formas de colaboração e parceria serão incentivadas, e os estados deverão expor minuciosamente suas disposições por meio de legislação regulatória específica. Esse novo marco de governança precisa agora vir acompanhado de uma reforma nas finanças intergovernamentais para alinhar os incentivos para o planejamento municipal com os recursos e as responsabilidades decorrentes de sua implementação.¹⁵⁰

356. Dois programas federais tornaram-se importantes propulsores do desenvolvimento urbano. Investimentos nacionais, por intermédio do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) e do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), moldaram os padrões de desenvolvimento urbano ao longo da última década no Brasil. Desde 2007, o governo anunciou investimentos superiores a US\$ 796 bilhões, R\$ 657,4 bilhões por meio do PAC 1 e R\$ 1 trilhão por meio do PAC 2.

¹⁴⁹ Plano Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>.

¹⁵⁰ Metropolitan Governance in Brazil: Inputs for an Agenda and Strategy, Grupo Banco Mundial, 2015.

Entretanto, a execução das iniciativas do PAC provou ser muito difícil, com atrasos consideráveis na implementação dos projetos (Capítulo 4). Apesar do ajuste fiscal ora em curso, o mais recente anúncio oficial sobre o PAC para o período 2015-2018 prevê investimentos da ordem de R\$ 1,05 trilhão (inclusive projetos do PAC 2 ainda não concluídos). O MCMV, lançado pelo governo federal em 2009 e levado a cabo em parceria com o setor privado no plano estadual, busca tratar do déficit habitacional entre os moradores de baixa renda. Até setembro de 2015 foram contratadas 4 milhões de unidades, das quais 2,3 milhões foram entregues aos beneficiários, o que representou um investimento de R\$ 272,3 bilhões. A terceira fase do MCMV ainda não foi formalmente anunciada. A meta original do governo era contratar 3 milhões de unidades adicionais até 2018. Mediante a oferta de amplos subsídios financeiros por parte do governo central, o programa obteve resultados rápidos e consideráveis na construção de moradias, o que permitiu às famílias de renda (muito) baixa e moderada acesso à casa própria.

357. A regulamentação e a intervenção governamentais nos mercados fundiários urbanos são elementos essenciais para o desenvolvimento urbano inclusivo. O Estatuto da Cidade de 2001 estabeleceu as diretrizes e os mecanismos gerais relativos à transferência de terras e à regularização de assentamentos informais,¹⁵¹ contribuindo, assim, para tornar as cidades mais inclusivas. Também outorgou aos governos municipais instrumentos importantes para a implementação de políticas de desenvolvimento urbano. Essas políticas incluem, dentre outras, a possibilidade de transferência da terra, captura do valor da terra, imposto predial progressivo e oportunidades para parcerias entre os setores público e privado para o re-desenvolvimento de áreas selecionadas (Operações Urbanas Consorciadas).¹⁵² Possuir um título de propriedade aumenta o acesso ao crédito, estimula o morador a investir em sua casa e cria oportunidades para a expansão das receitas tributárias. O imposto predial é também um instrumento político eficiente que permite aos governos sinalizar os preços para o mercado fundiário.¹⁵³ Embora a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 outorguem aos governos municipais o controle sobre as receitas derivadas do imposto predial (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU – e Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos – ITBI), a cobrança desses impostos e a capacidade de arrecadação variam de uma municipalidade para outra. Cidades como São Paulo estão na vanguarda desse processo e utilizam novos instrumentos para a captura de receitas, como, por exemplo, negociar direitos de construção adicionais no mercado de ações (Certificados de Potencial Adicional de Construção – Cepacs); as autoridades paulistas também estão considerando propostas para modernizar antigas áreas do centro da cidade (inclusive

¹⁵¹ Com a promulgação da Lei n. 11.977/2009 (sobre o MCMV e sobre a regularização das áreas urbanas informais) foi consolidado o marco jurídico para a regularização.

¹⁵² Instrumentos jurídicos que permitem que tanto o setor público quanto o privado possam propor e estabelecer parcerias com o objetivo de promover o re-desenvolvimento de áreas selecionadas sempre e quando tiverem comprovadamente um benefício social.

¹⁵³ Ávila (2006).

imóveis para renda mista ou uso misto) e elevar os impostos de terrenos em desuso ou de edifícios vagos – inclusive em antigos cinturões industriais e próximos a corredores ferroviários – com o fito de promover o desenvolvimento.¹⁵⁴ Utilizar os instrumentos já existentes poderá direcionar o crescimento e o desenvolvimento urbanos e representar um estímulo à construção de moradias de baixa renda que beneficiarão os pobres. Tais instrumentos poderão também contribuir para tornar as cidades mais competitivas e abrir novas fontes de financiamento.

358. Uma última dimensão importante do desenvolvimento urbano inclusivo é o grau de envolvimento do cidadão e de responsabilidade do governo. O Brasil foi pioneiro no envolvimento do cidadão na tomada de decisões públicas e na governança participativa, o que reforçou a responsabilidade social em muitos setores e cidades (Belo Horizonte, Porto Alegre e Recife, entre outras). Uma medida importante nessa direção foi a criação do Conselho das Cidades, encabeçado pelo Ministério das Cidades, que impulsionou consideravelmente a participação local nas políticas de desenvolvimento urbano lideradas pelo governo federal. A partir da grande variedade de experiências brasileiras nessa matéria, há claros sinais de que existe uma relação causal entre participação e crescimento em favor dos pobres. Um dos desafios fundamentais que ainda perduram, porém, se refere à ampliação do conjunto de líderes e representantes comunitários acima e para além das estruturas de liderança bem estabelecidas e consolidadas ao longo dos anos. Outra dificuldade é o efeito penetrante que a criminalidade e a violência podem ter no tecido social das comunidades locais.

5.6 Criminalidade e violência: um ônus econômico e social especialmente para os pobres

359. A criminalidade e a violência ameaçam a segurança do cidadão, impõem um enorme ônus – social, econômico e institucional – às comunidades e às cidades brasileiras e afetam de maneira desproporcional os pobres. Os custos diretos da criminalidade no Brasil foram estimados em cerca de 5% do PIB, e o custo social pode ascender a mais 4% da produção econômica.¹⁵⁵ O crime e a violência fomentam a pobreza e a exclusão ao dissuadir os empreendimentos, restringir a atividade econômica e afetar substancialmente a vida nos bairros pobres. A violência no Brasil decresceu levemente em anos recentes, embora em 2013 tenha voltado a subir e a registrar 53 mil homicídios. A polícia matou cerca de 11.197 pessoas entre 2009 e 2013.¹⁵⁶ Esses números mascaram a grande variação existente entre as regiões, os estados e os municípios: enquanto a violência apresentou queda como um todo, ela *creceu*

¹⁵⁴ Torres; Alves; Oliveira (2007).

¹⁵⁵ Cerqueira et al. (2007).

¹⁵⁶ Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2014). Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_2014_20150309.pdf>.

no Norte e no Nordeste do país. Da mesma forma, há diferenças marcantes nas taxas de vitimização entre as faixas de renda, e os pobres têm mais probabilidade de serem vítimas de crimes violentos do que os mais ricos.¹⁵⁷ A insegurança no Brasil impede que os moradores participem dos avanços decorrentes do crescimento macroeconômico do país e prejudica os esforços de redução da pobreza e promoção de uma prosperidade compartilhada.

360. A criminalidade e a violência no Brasil são, predominantemente, um fenômeno urbano e representam um dos maiores desafios a serem enfrentados hoje em dia por prefeitos e gestores municipais. Em 2012, dez dentre as trinta cidades mais violentas do mundo estavam localizadas no Brasil, o que representava um enorme desafio para o bem-estar dos cidadãos e tornava a melhoria da segurança da população uma questão primordial do desenvolvimento urbano.¹⁵⁸ Elevados índices de criminalidade e violência abalam o próprio fundamento do desenvolvimento social e econômico, aumentando o risco de pobreza generalizada, além de criarem um círculo vicioso de miséria e crime. Está provado empiricamente que a desigualdade de renda, e não a pobreza *per se*, tem um efeito significativo e positivo na incidência de crimes. Fajnzylber, Lederman e Loayza¹⁵⁹ descobriram que os índices de criminalidade e a desigualdade se correlacionam positivamente nos países e, especialmente, entre países, e essa correlação reflete a causalidade da desigualdade nos índices de criminalidade, mesmo após o controle de outras características determinantes. Além disso, a incidência de crimes violentos possui um grau mais elevado de inércia, o que justifica uma intervenção precoce para evitar ondas de criminalidade. As taxas de crimes violentos diminuem quando melhora o crescimento econômico. Visto que os crimes violentos são determinados pelo padrão de distribuição de renda e pela taxa de mudança da renda nacional, pode-se concluir que uma rápida redução da pobreza poderá provocar uma queda na taxa nacional de criminalidade. O nível médio de renda, o nível de escolaridade média da população adulta e o grau de urbanização de um país não estão relacionados ao índice de criminalidade de maneira significativa, robusta ou consistente, o que deixa patente a relevância de se investir em iniciativas específicas de prevenção de crimes nos centros urbanos do Brasil.

361. Os jovens constituem a maioria das vítimas e também dos autores dos crimes urbanos. Em 2012, mais de 30 mil jovens (entre 15 e 24 anos de idade) foram mortos no país, o que representa 38% de todos os assassinatos naquele ano. Isso equivale a uma taxa de homicídios de 57,6 mortes por 100 mil jovens, um aumento de 194% entre 1980 e 2012.¹⁶⁰ Além disso, os

¹⁵⁷ Murray et al. 2013 <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3763365/>>.

¹⁵⁸ UNODC (2013).

¹⁵⁹ Fajnzylber; Lederman; Loayza (2002). Evidências também demonstram que a desigualdade de renda também está fortemente correlacionada com crimes violentos com arma de fogo e com medidas de capital social: associação *per capita* a um grupo e falta de confiança social.

¹⁶⁰ Waiselfisz (2015).

homens entre 15 e 29 anos de idade, que representam 25,5% da população do país, foram 54,7% das vítimas de homicídios.

362. Os jovens negros são os que mais sofrem e têm uma probabilidade duas vezes maior de ser vítimas de homicídio do que os jovens brancos.¹⁶¹ Duas de cada três vítimas de homicídio no Brasil são negras, e 76% de todos os jovens vítimas de homicídio são negros, em sua maioria do sexo masculino.¹⁶² Além do mais, os negros sofrem mais brutalidade policial (racismo institucionalizado) do que os brancos. Dados de 2010 mostram que as agressões físicas e os ferimentos perpetrados por forças policiais e/ou agentes de segurança privada afetam 6,5% de negros, mas apenas 3,7% dos autodeclarados brancos (Waiselfisz, 2013). Um recente estudo realizado pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) também assinalou que no Estado de São Paulo, onde os negros autodeclarados representam aproximadamente 35% da população,¹⁶³ 61% das vítimas da letalidade da ação policial entre 2009 e 2011 eram negras.¹⁶⁴

363. A violência afeta os homens e as mulheres de maneira diferente: enquanto as taxas de homicídio são muito mais altas no caso dos homens, as mulheres são as que mais sofrem com a violência doméstica. O Brasil continua a enfrentar uma elevada incidência de violência baseada no gênero.¹⁶⁵ Segundo o Sesc e a Fundação Perseu Abramo (2010), 24% das mulheres sofreram violência física cometida por um parceiro íntimo e 10% foram vítimas de violência sexual cometida por companheiro. A violência doméstica é uma das manifestações mais absolutas de falta de 'agência', isto é, a capacidade de um indivíduo de tomar decisões e agir de acordo com elas. A violência doméstica constitui uma violação dos direitos humanos mais básicos e também afeta negativamente outras consequências do desenvolvimento, tais como mercado de trabalho e saúde. As mulheres sujeitas a violência doméstica ganham salários consideravelmente menores (entre 40% e 60% menos na América Latina) do que mulheres semelhantes que não são vítimas de abuso. Além do mais, a violência doméstica provoca um forte impacto no bem-estar social e econômico das futuras gerações. Por todos esses motivos, o governo da presidente Dilma Rousseff tem sido um forte defensor da criminalização da violência baseada no gênero, ao mesmo tempo em que reconhece a necessidade de um enfoque multissetorial para tratar a matéria.

364. Com o intuito de enfrentar os desafios decorrentes do elevado índice de violência, o Brasil tomou a vanguarda no que se refere a políticas inovadoras voltadas para a segurança do

¹⁶¹ INESC (2010).

¹⁶² Por exemplo, a taxa de homicídios de jovens negros aumentou de 47,7 por 100 mil em 1998 para 52,9 por 100 mil em 2008, enquanto permaneceu estável para os grupos mais velhos (Waiselfisz, 2013).

¹⁶³ IBGE, Censo Nacional 2010.

¹⁶⁴ Sinhoretto; Silvestre; Schittler (2014).

¹⁶⁵ Cometida por um parceiro íntimo ou por um membro da família.

cidadão se comparado com seus vizinhos regionais da América Latina e do Caribe. Na moderna e industrializada Região Sudeste, por exemplo, algumas políticas pioneiras de segurança têm se mostrado bem-sucedidas na redução da criminalidade. O êxito dessas políticas está relacionado a um conjunto de atividades que: (a) fortaleceram as ações orientadas para resultados e a capacidade de gestão da polícia e do sistema de segurança; (b) reduziram a presença de fatores fundamentais de risco (por exemplo, fácil acesso a armamentos e espaços urbanos inseguros); e (c) visaram a territórios e populações de risco por meio de estratégias de prevenção multissetoriais e planos integrados de segurança dos cidadãos com participação de diferentes atores interessados em nível subnacional (Banco Mundial, 2012). O Estado de São Paulo liderou o Brasil na adoção de sistemas de gestão de segurança pública de vanguarda orientados para resultados e no fornecimento de informações de alta qualidade para a tomada de decisão dos formuladores de políticas. Em menos de dez anos o estado deixou de ser o segundo mais violento e passou a ser o terceiro *menos* violento do país. Minas Gerais criou um sistema de gestão consolidado e orientado para resultados dirigido a todas as polícias e agências de segurança pública do estado. O bem-sucedido programa Fica Vivo combina intervenções policiais com programas sociais e trabalha em cooperação com diversas partes interessadas. No Rio de Janeiro, os avanços nessa área foram mais recentes e ainda são politicamente contestados. A principal reforma foi a criação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

365. O programa Pacto Pela Vida (PPV), em Pernambuco, tirou suas lições das experiências do Sudeste e deu um passo à frente no que se refere à inovação, à orientação para resultados e à integração multissetorial do programa de segurança dos cidadãos. Lançado em 2007 com o objetivo de reduzir os elevados índices de homicídios no estado, o PPV é um programa de segurança abrangente, transversal e integrado que associa intervenções de controle e prevenção em seis áreas primordiais: repressão qualificada, aperfeiçoamento institucional, educação e capacitação, gerenciamento de informação e conhecimento, prevenção social do crime e da violência e gestão democrática. Ele possui um sólido mecanismo de monitoramento e coloca ênfase na gestão orientada para resultados. O programa congregou entidades-chave, tais como polícia, Judiciário, Ministério Público e outras agências dos governos federal, estadual e municipal que costumavam trabalhar em unidades isoladas. Enquanto as taxas de homicídio disparavam em praticamente todos os demais estados do Nordeste, entre maio de 2007 e abril de 2013 elas caíram 35% e 52%, respectivamente, em Pernambuco e no Recife. O programa tornou-se modelo no país, e iniciativas semelhantes estão sendo implementadas atualmente em estados como Bahia, Ceará e Espírito Santo. Todavia, ainda é preciso avaliar a sustentabilidade de longo prazo desses programas com intensidade tão elevada.

366. No plano nacional, também foram envidados esforços na redução de crimes violentos e na busca por melhores sistemas de informação para a segurança dos cidadãos. Contudo, os resultados ainda não se materializaram. O Plano Nacional de Prevenção à Violência contra a

Juventude Negra – Juventude Viva –, lançado em 2012, chama a atenção para a relação entre segurança e raça, embora ainda seja cedo para avaliar os potenciais resultados. O Juventude Viva tem como prioridade 132 municípios distribuídos nos 26 estados (inclusive todas as capitais dos estados) e o Distrito Federal, que, juntos, contabilizavam em 2010 70% dos homicídios contra jovens negros. O Plano consiste em uma série de iniciativas de prevenção da violência voltadas para jovens negros em situação de risco, com ênfase em inclusão social, emprego, educação, acesso à justiça e cultura e esportes em territórios considerados perigosos nesses municípios. Em 2012, o Ministério da Justiça, por sua vez, instituiu um programa denominado Brasil mais Seguro, que buscava estabelecer parcerias com governos estaduais por intermédio dos quais o governo federal fornecia recursos com vistas ao aprimoramento dos sistemas de Justiça Criminal e ao fortalecimento das forças policiais. O projeto piloto lançado em Alagoas, o estado mais violento do país, parece ter ajudado a reduzir em 10% o número de homicídios entre 2011 e 2013. O Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública e sobre Drogas (Sinesp) também foi criado em 2012 com o objetivo de integrar todos os bancos de dados dos setores da polícia, da saúde e da justiça e de ajudar a sistematizar as metodologias sobre a coleta de dados de segurança pública utilizadas no país. Em 2015, o governo anunciou um Pacto Nacional para a Prevenção de Homicídios. O plano priorizará 81 municípios – inclusive todas as capitais dos estados. A meta é reduzir os homicídios em 5%, anualmente, até 2018.

367. O Brasil também surgiu com um porta-voz de peso no combate à violência baseada no gênero. A promulgação da Lei Maria da Penha (2006), o lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres I e II, a criação do Programa Mulher Brasileira – Viver sem Violência (março 2014) e mais recentemente a aprovação da lei que tem por objetivo tratar do feminicídio no país (março 2015) representam um forte compromisso político e um avanço no combate à violência baseada no gênero. O Brasil também investiu pesadamente na expansão da rede que presta serviços às vítimas, protege-as e pune os autores dos crimes. As prestações para as vítimas são altamente especializadas (inclusive delegacias especiais de atendimento à mulher, centros de referência para mulheres vítimas de violência doméstica, tribunais especiais para casos de violência doméstica e outros). A implementação e a coordenação no plano municipal enfrentam desafios que um sistema de monitoramento e avaliação mais efetivo poderá ajudar a identificar e tratar.

Considerações finais

368. O Brasil logrou substanciais avanços em matéria de inclusão social. Nas duas últimas décadas, a conquista progressiva dos direitos à educação, à saúde, à habitação social e à proteção social tem sido uma importante prioridade para governos sucessivos. Este capítulo ofereceu inúmeras provas de que houve um progresso notável na conquista desses direitos e

na promoção das dimensões não monetárias do bem-estar e da inclusão social. Esse fato foi facilitado pelo amplo espaço fiscal disponível durante os anos de expansão da década de ouro. A questão é saber se os ganhos podem ser sustentados e até mesmo ampliados agora que o financiamento público está mais restrito.

369. No geral, a análise deste capítulo sugere que, não obstante o limitado espaço fiscal no médio prazo, ainda existe ampla margem para a implementação de políticas sociais progressivas no Brasil. O país possui alguns programas de combate à pobreza muito bem direcionados, tais como o PBF e o BPC, mas esses programas são de pequeno porte se considerados como parcelas do PIB, e as transferências envolvidas são relativamente baixas em termos *per capita*. Por sua vez, programas de grande porte (em termos de % do PIB), tais como as pensões, envolvem grandes transferências em termos *per capita* e estão voltados, principalmente, para beneficiários não pobres. Há, portanto, ampla margem para manter e até mesmo expandir o financiamento dos elementos mais progressivos da política social por meio de uma realocação de transferências socialmente mal direcionadas e mediante uma maior eficiência dos gastos.

370. Economias significativas poderiam ser alcançadas se o sistema da previdência fosse reformado de modo que se restringissem os critérios de elegibilidade e se reduzisse a generosidade dos benefícios. As despesas com previdência – 11,2% do PIB – são altas. De fato, são cerca de cinco vezes mais altas do que os gastos correspondentes às pensões sociais dos trabalhadores informais e rurais. Da mesma forma, existe uma perspectiva de realocação dos recursos direcionados à educação, pois o ensino superior abocanha uma parte desproporcional do orçamento geral do setor e beneficia principalmente os mais ricos. Em outras áreas da educação, bem como na atenção à saúde, a agenda está mais voltada para a melhoria da qualidade dentro das rubricas orçamentárias existentes. Quando se trata de acesso aos serviços urbanos, as limitações que impediram o planejamento coordenado dos investimentos e a execução eficiente dos projetos de infraestrutura em geral também se aplicam aos serviços municipais. No entanto, estão surgindo algumas experiências no plano municipal tanto com respeito ao acesso a serviços urbanos (por exemplo, a solução do BRT para a mobilidade urbana) quanto ao combate ao crime e à violência. O Brasil deveria estimular os governos subnacionais a aprenderem uns com os outros e, ao mesmo tempo, a promoverem mudanças na governança municipal a fim de superar os atuais problemas de fragmentação e os consequentes parcos incentivos para o planejamento integrado.

Referências

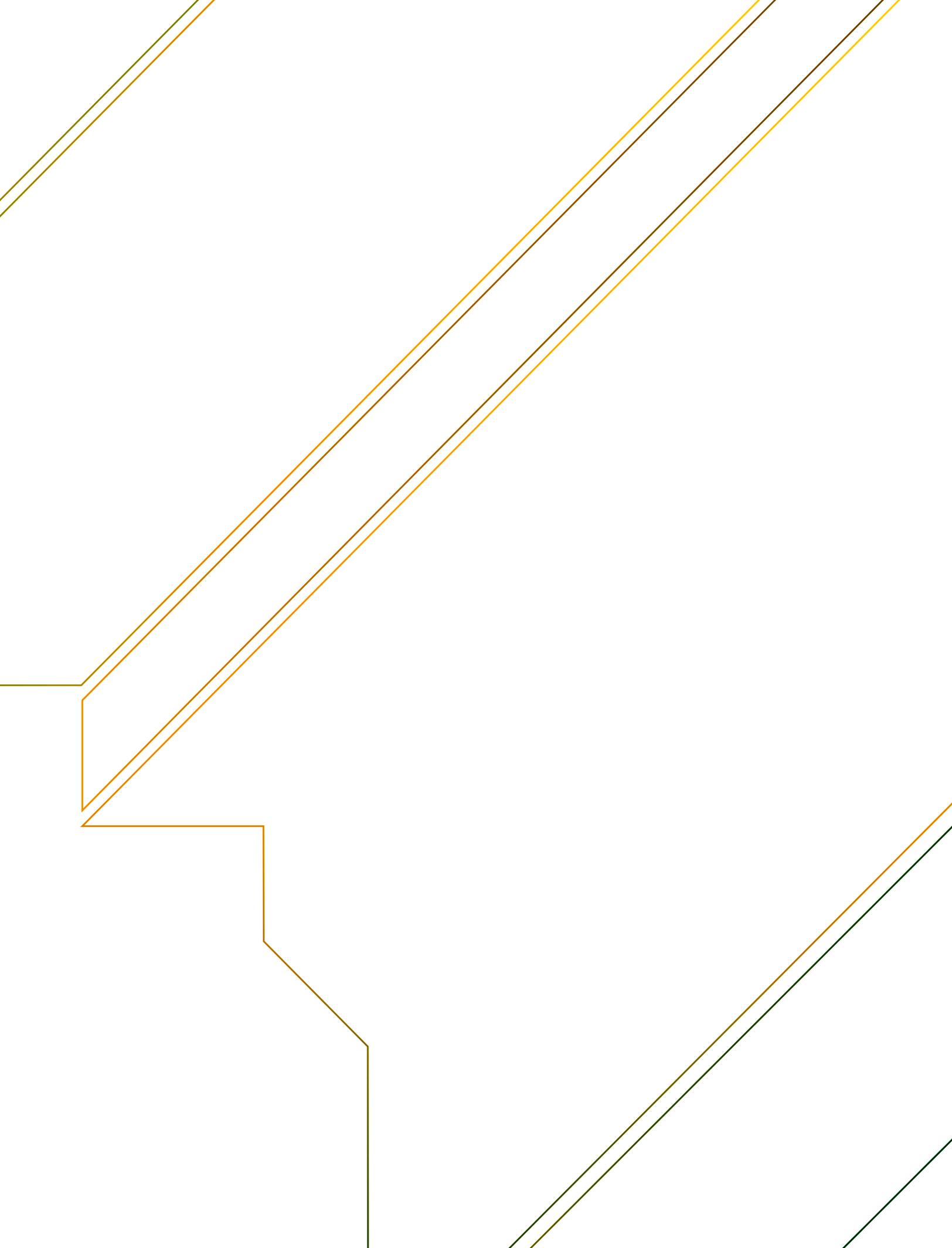
AFONSO, Antonio; SCHUKNECHT, Ludger; TANZI, Vito. Public sector efficiency: evidence for new EU member States and emerging markets. *Applied Economics*, v. 42, n. 17, p. 2147-2164, 2010.

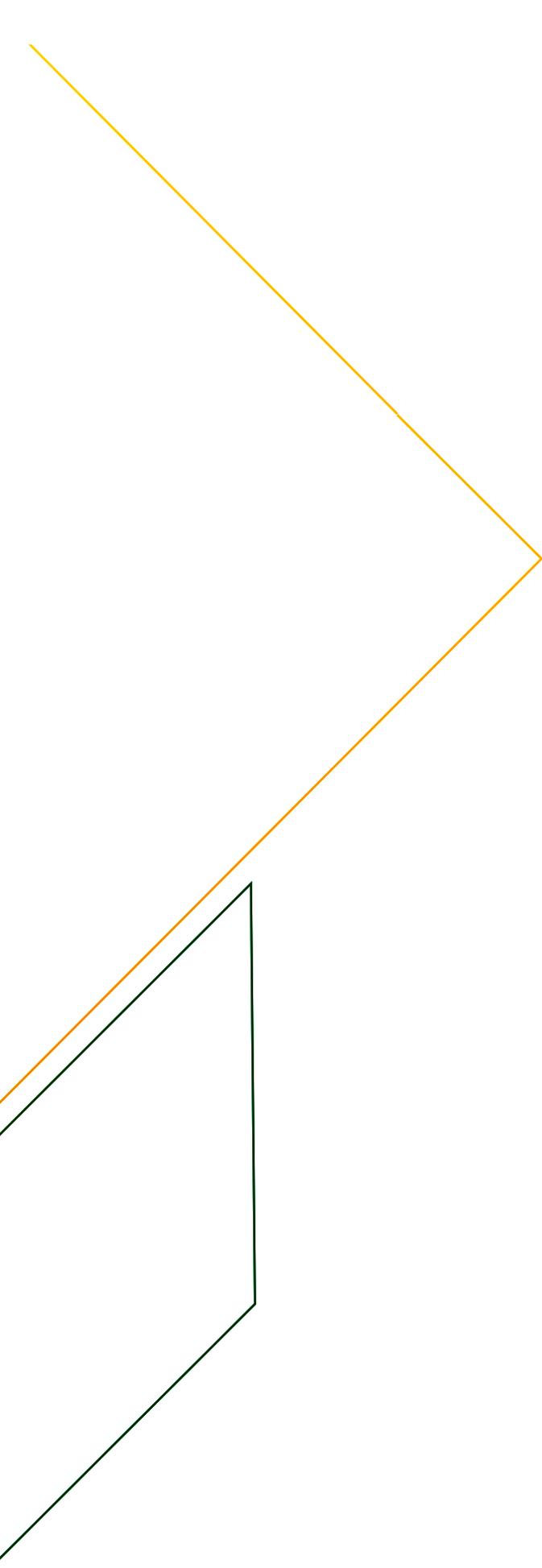
- ALMEIDA, Rita; COSTA, CUNHA, OLIVEIRA. **Technical impact evaluation proposal**: promoting better child development: evidence from a home based parenting pilot evaluation in Brazil. Washington D. C.: World Bank, 2014.
- ÁVILA, Paulo. Urban land use regulations in brazilian cities impacts on urban land markets and access of low income people to land and housing. **Inputs for a strategy for cities**: a contribution with a focus on cities and municipalities. Washington D.C: World Bank, 2006.
- AZEVEDO, João Pedro; FAVARA, Marta. The impact of Bolsa Familia on the incidence of teenage pregnancies in Brazil. **Background paper for teenage pregnancy and opportunities in Latin America and the Caribbean**, 2012.
- BARBOSA, Edvaldo Duarte. The rural social insurance programme. **Sharing innovative experiences**: successful social protection floor experiences. UNDP, 2011.
- BARROS, Fernando C. et al. The challenge of reducing neonatal mortality in middle-income countries: findings from three brazilian birth cohorts in 1982, 1993 and 2004. *The Lancet*, v. 365, n. 9462 p. 847-854, 2005.
- BRUNS, Barbara; LUQUE, Javier. **Great teachers**: how to raise student learning in Latin America and the Caribbean. World Bank Publications, 2014.
- CARDOSO, Ana Rute; VERNER, Dorte. School drop-out and push-out factors in Brazil: the role of early parenthood, child labor, and poverty. **IZA Discussion Papers**, n. 2515, 2006. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=955862>.
- CAVANGERO, Eleonora et al. Setting the context for universal health coverage reforms in Latin America and the Caribbean. **Toward universal health coverage and equity in Latin America and the Caribbean**: evidence from selected countries. Editado por Gisele Almeida e Tania Dmytraczenko. Washington D. C.: World Bank, 2015. Disponível em: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-0454-0_ch2>.
- CERQUEIRA, Daniel R. C. et al. Análise dos custos e consequências da violência no Brasil. **Texto para discussão n. 1284**. Ipea, 2007. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1824>>.
- CERUTTI, Paula et al. **Social assistance and labor market programs in Latin America**. Washington D. C.: Social Protection and Labor Discussion paper 1401, 2014.
- CHIODA, Laura; MELLO, João M. P. de; SOARES, Rodrigo R. Spillovers from conditional cash transfer programs: Bolsa Família and crime in urban Brazil. **Economics of Education Review**, o, p. 1-5, 2015.
- CHISHOLM, Dan; EVANS, David B. Improving health system efficiency as a means of moving towards universal coverage. **World Health Report**, Background Paper 28, WHO, 2010.
- CIRENO, Flavio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael. Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do programa Bolsa Família. **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Editado por Tereza Campello e Marcelo Neri. Brasília: Ipea, 2013. p. 297-304.
- DELOITTE CENTER FOR HEALTH SOLUTIONS. **Survey of health care consumers in Brazil**: key findings, strategic implications, 2011.
- DMYTRACZENKO, Tania et al. Progress toward universal health coverage in LAC: outcomes, utilization, and financial protection. **Toward universal health coverage and equity in Latin America and the Caribbean**: evidence from selected countries. Washington, D. C.: The World Bank, 2015.

- DOMINGUES, Rosa Maria Soares Madeira et al. Avaliação da adequação da assistência pré-natal na rede SUS do município do Rio de Janeiro, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, n. 28, p. 425-437, 2012.
- ESTADO DE S. PAULO. SP tem 800 mil pedidos médicos na fila de espera. **Estado de S. Paulo**, 2013.
- EVANS, D.; KOSEC, K. **Early child education**: making programs work for Brazil's most important generation. World Bank Publications, 2012.
- FAJNZYLBER, Pablo; LEDERMAN, Daniel; LOAYZA, Norman. Inequality and violent crime. **Journal of Law and Economics**, v. 45, n. 1, p. 1-40, 2002.
- FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário brasileiro de segurança pública*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/storage/download/anuario_2014_20150309.pdf>.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015.
- GOMES, Marília de Brito et al. Prevalence of type 2 diabetic patients within the targets of care guidelines in daily clinical practice: a multi-center study in Brazil. **The Review of Diabetic Studies**, v. 3, n. 2, p. 82, 2006.
- GRAGNOLATI, Michele et al. **Growing old in an older Brazil**: implications of population aging on growth, poverty, public finance, and service delivery. Washington, D. C.: World Bank, 2011.
- GRAGNOLATI, Michele; LINDELOW, Magnus; COUTTOLENC, Bernard. **Twenty years of health system reform in Brazil**: an assessment of the Sistema Único de Saúde. Washington, D. C.: World Bank, 2013.
- HOGAN, Margaret C. et al. Maternal Mortality for 181 Countries, 1980-2008: a systematic analysis of progress towards millennium development goal 5. **The Lancet**, n. 375, p. 1609-1623, 2010.
- IHME; WORLD BANK. **The global burden of disease**: generating evidence, guiding policy. Latin America and Caribbean Regional Edition. Seattle, WA: Institute of Health Metrics and Evaluation, 2013.
- INESC. **Segurança pública e cidadania**: uma análise orçamentária do Pronasci. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2010. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/publicacao_pronasci>.
- INSTITUTO TRATA BRASIL; CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Benefícios econômicos da expansão do saneamento**. Brasília: Trata Brasil; CEBDS, 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Sistema de indicadores de percepção social**: saúde, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110207_sipssaude.pdf>.
- . **Situação social da população negra por estado**, 2014.
- JOUMARD, Isabelle, Christophe André; NICQ, Chantal. Health care systems: efficiency and institutions. **OECD Economics Department Working Paper**, n. 769, 2010.
- LEE, Brittany L. et al. Breast cancer in Brazil: present status and future goals. **The Lancet Oncology**, v. 13, n. 3, p. 95-102, 2012.
- LINDELOW, Magnus et al. Assessing progress toward universal health coverage: beyond utilization and financial protection. **Toward universal health coverage and equity in Latin America and the Caribbean**: evidence from selected countries. Washington, D. C.: World Bank, 2015.
- MACINKO, James; GUANAIS, Frederico C.; SOUZA, Maria de Fatima Marinho de. Evaluation of the impact of the Family Health Program on Infant Mortality in Brazil, 1990-2002. **Journal of Epidemiology and Community Health**, v. 60, n. 1, p. 13-19, 2006.

- MARINHO, Alexandre; CARDOSO, Simone de Souza; ALMEIDA, Vivian Vicente de. Avaliação de eficiência em sistemas de saúde: Brasil, América Latina, Caribe e OCDE. **Texto para Discussão**. IPEA, 2012. Disponível em: <<http://www.econstor.eu/handle/10419/91065>>.
- MENDES, Ana Beatriz Valverde et al. Prevalence and correlates of inadequate glycaemic control: results from a nationwide survey in 6,671 adults with diabetes in Brazil. **Acta Diabetologica**, v. 47, n. 2, p. 137-145, 2010.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2009.
- MURRAY, Joseph; CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro; KAHN, Tulio. Crime and violence in Brazil: systematic review of time trends, prevalence rates and risk factors. **Aggression and Violent Behavior**, v. 18, n. 5, p. 471-483, 2013. doi:10.1016/j.avb.2013.07.003.
- OECD. **BRAZIL – country note – results from PISA 2012**. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012.
- . **The ABC of gender equality in education**. PISA. Paris: OECD Publishing, 2015.
- OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. Brazil: the brazilian social security system. **International Social Security Review**, v. 54, n. 1, p. 101-112, 2001.
- OLIVEIRA, L.; SOARES, Sergei. Bolsa Família e repetência: resultados a partir do CadÚnico, Projeto Frequência e Censo Escolar. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.
- OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOUZA, Pedro Ferreira de. **O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema**. Brasília: Ipea, 2012.
- PAIM, Jairnilson et al. The brazilian health system: history, advances, and challenges. **The Lancet**, v. 377, n. 9779, p. 1778-1797, 2011.
- PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; SCHWANEN, Tim. Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009): diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo. **Texto para Discussão**, Ipea, 2013. Disponível em: <<http://www.econstor.eu/handle/10419/91337>>.
- PEROVA, Elizaveta; REYNOLDS, Sarah; MÜLLER, Miriam. **Towards a more comprehensive domestic violence policy in Brazil**. Washington D. C.: World Bank, 2012.
- RASELLA, David et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of brazilian municipalities. **The Lancet**, v. 382, n. 9886, p. 57-64, 2013.
- RIBEIRO, Eleonora et al. Risk factors for inadequate prenatal care use in the metropolitan area of Aracaju, Northeast Brazil. **BMC Pregnancy and Childbirth**, v. 9, n. 1, p. 31, 2009.
- RIBEIRO, Márcio Bruno; RODRIGUES JÚNIOR, Waldery. Eficiência do gasto público na América Latina. **Boletim de desenvolvimento fiscal**. Ipea, n. 3, p. 43-56, 2006.
- ROCHA, Romero; SOARES, Rodrigo R. Evaluating the impact of community-based health interventions: evidence from Brazil's Family Health Program. **Health Economics**, v. 19, n. 1, p. 126-158, 2010.
- ROFMAN, Rafael; APELLA, Ignacio; VEZZA, Evelyn (Ed.) **Beyond contributory pensions: fourteen experiences with coverage expansion in Latin America**. The World Bank, 2014. Disponível em: <<http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-1-4648-0390-1>>.

- SALLES, Marcio de Almeida et al. Training and standardized criteria improve the diagnosis of premalignant breast lesions. **Revista Brasileira de Ginecologia e Obstetrícia**, v. 30, n. 11, p. 550-555, 2008.
- SCHNEIDER, Alessandra; RAMIRES, Vera Regina. **Primeira infância melhor**: uma inovação em política pública. Unesco; Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, 2007.
- SCHNEIDER, Alessandra et al. The better early childhood development program: an innovative brazilian public policy. **Current Issues in Comparative Education**, n. 11, p. 24-32, 2009.
- SILVA, Joana; ALMEIDA, Rita; STROKOVA, Victoria. **Sustaining employment and wage gains in Brazil**: a skills and jobs agenda. Washington, D. C.: World Bank, 2015. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22545>>.
- SINHORETTO, Jacqueline; SILVESTRE, Giane; SCHITTLER, Maria Carolina. **Desigualdade racial e segurança pública em São Paulo**: letalidade policial e prisões em flagrante. v. 2. São Paulo: Ufscar, 2014.
- STROCK, E. S.; MAZZE, R. S. Quality of diabetes care in India, China, Brazil, Mexico and Russia. **Practical Diabetes International**, v. 26, n. 5, p. 195-200, 2009.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Relatório de auditoria operacional**: Política Nacional de Atenção Oncológica. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2011.
- TORRES, Haroldo; ALVES, Humberto; OLIVEIRA, Maria Aparecida de. São Paulo peri-urban dynamics: some social causes and environmental consequences. **Environment and Urbanization**, v. 19, n. 1, p. 207-223, 2007. doi:10.1177/0956247807076784.
- UNODC. **Global study on homicide 2013**: trends, contexts, data. Geneva: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013.
- WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2013**: homicídios e juventude no Brasil. Rio de Janeiro: Flacso, 2013.
- . **Mapa da violência 2015**: mortes matadas por arma de fogo. Rio de Janeiro: Flacso, 2015.
- WORLD BANK. **Teenage pregnancy and opportunities in Latin America and the Caribbean**: on teenage fertility decisions, poverty and economic achievement. World Bank Group, 2012. Disponível em: <<https://www.openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16978>>.
- . **Evaluating the social and economic impacts of rural road improvements in the State of Tocantins, Brazil**. World Bank Publications, 2015a.
- . **Metropolitan governance in Brazil**: inputs for an agenda and strategy. 96680. World Bank Group, 2015b.
- ZORZAN, Scheila Paula. Programa Primeira Infância Melhor: um exemplo de boas práticas em educação. **Educação por Escrito**, v. 2, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/poescrito/article/viewArticle/9169>>.





CAPÍTULO 6

Continuando a trilhar o caminho
do crescimento verde

Introdução

371. O Brasil é um país de vasto território, e suas perspectivas de desenvolvimento têm relevância mundial. O país é rico em recursos naturais, que constituem importante fonte de renda e elemento essencial para seu desenvolvimento econômico. As grandes reservas de florestas tropicais e de água doce são de especial relevância para algumas populações pobres, pois compõem parcela considerável de sua riqueza. O vasto patrimônio natural brasileiro pode se tornar um motor importante de crescimento econômico de, pelo menos, três maneiras: (a) como fonte direta de renda e emprego; o Brasil é o segundo maior exportador mundial de alimentos, e a agricultura e o agronegócio representam 8,4% do PIB brasileiro, 16,2% do total de empregos¹⁶⁶ e 40% da totalidade das exportações; (b) como fonte de serviços básicos (água e energia elétrica); e (c) como insumo fundamental para o desenvolvimento econômico; 62% da energia elétrica é gerada por hidrelétricas, e um total de 78% é proveniente de fontes renováveis.

372. Os desafios ambientais ameaçam a competitividade e a produtividade do país. Embora o Brasil tenha alcançado progresso significativo na redução do desmatamento, outros riscos ao meio ambiente resultam em aumento da morbidade e da mortalidade, além da perda de produtividade. A poluição do ar e das águas, o lançamento de esgotos não tratados, a poluição por metais pesados, a falta de manejo dos resíduos sólidos, bem como a exposição direta e indireta aos agroquímicos constituem apenas algumas categorias de desafios ambientais modernos que afetam a saúde e a produtividade das pessoas e, por conseguinte, comprometem as realizações decorrentes do crescimento econômico, da elevação da renda, e do acesso aos serviços.

373. O Brasil comprometeu-se a equilibrar crescimento e progresso social com sustentabilidade ambiental. A última década demonstrou o que é possível alcançar graças a políticas adequadas. O país realizou avanços consideráveis com vistas à promoção da proteção ambiental e à consecução do desenvolvimento sustentável: possui legislação ambiental extremamente avançada, reduziu o desmatamento, reservou extensas áreas para a proteção da biodiversidade e criou outros tipos de áreas de conservação, conciliando preservação, desenvolvimento e redução da pobreza. Além disso, o Brasil também foi um dos pioneiros na elaboração de um plano nacional sobre mudanças do clima e exibiu progresso significativo no que tange à diminuição, de forma voluntária, de suas emissões de CO₂.

374. A experiência brasileira demonstra quão complexo e desafiador é integrar a gestão do meio ambiente e dos recursos naturais ao planejamento econômico nacional, especialmente

¹⁶⁶ Dados do IBGE, Contas Nacionais (2013).

em um contexto de mudanças do clima. O Brasil ainda precisa aperfeiçoar a coordenação das políticas ambientais e a regulação do uso de seus recursos naturais entre todas as suas agências governamentais responsáveis tanto na esfera ministerial quanto entre os diversos níveis do governo. Para além do processo regulatório, há necessidade, igualmente, de fortalecer o planejamento e os incentivos voltados para os investimentos em infraestrutura a fim de resguardar e gerenciar os recursos naturais, tais como florestas e água doce. Existe um crescente reconhecimento de que políticas adequadas, associadas à infraestrutura apropriada, podem criar novas oportunidades econômicas que conjuguem os objetivos de desenvolvimento social e ambiental.

375. Desde a Conferência do Rio, em 1992, o Brasil vem ocupando lugar de destaque no debate internacional sobre desenvolvimento sustentável. Nas mais recentes negociações internacionais sobre o clima, a COP 21, o Brasil desempenhou papel primordial na consecução do emblemático acordo climático de 2015. Deixou patente, mais uma vez, sua liderança internacional nessa área, respaldada pelas significativas e comprovadas contribuições ao tema realizadas em seu próprio território. Ao demonstrar de maneira ainda mais clara que os mercados emergentes podem efetivamente dissociar o progresso econômico e social de uma “pegada ecológica” crescente e prejudicial, o Brasil não só está prestando um enorme serviço às suas futuras gerações como também à comunidade internacional de desenvolvimento. Por esse esforço deveria receber um generoso apoio.

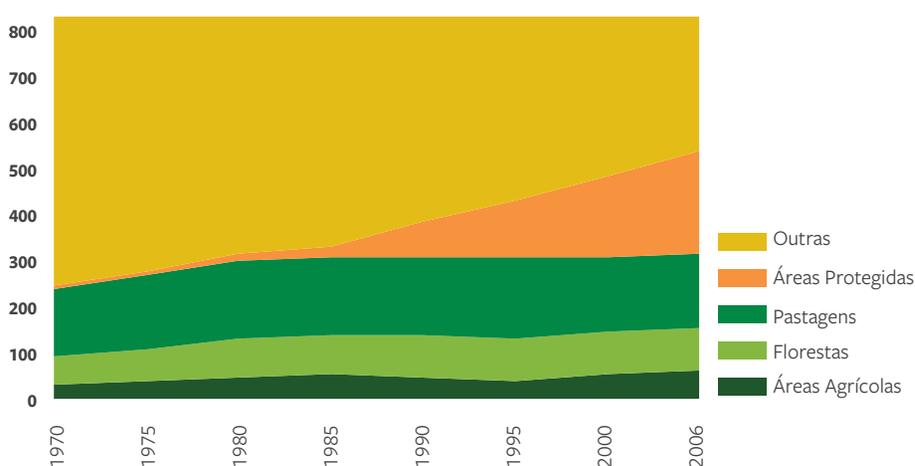
376. Neste capítulo são descritos os principais desafios relacionados ao desenvolvimento sustentável e ao crescimento verde e inclusivo no Brasil. Na Seção 6.1 é abordado o uso eficiente da terra em relação aos objetivos econômicos e ambientais brasileiros, com especial foco no desenvolvimento econômico da agricultura familiar. O manejo ambiental e dos recursos naturais é examinado na Seção 6.2, enquanto na Seção 6.3 são avaliadas a água e a infraestrutura hídrica. Na Seção 6.4 são abordados o gerenciamento de risco e a vulnerabilidade. O capítulo é concluído com a apresentação de algumas considerações sobre políticas.

6.1 A terra e seus usos

377. O eficiente uso da terra é essencial para que o Brasil alcance seus objetivos econômicos e ambientais. A terra é um insumo básico para o setor agrícola brasileiro, um dos principais motores de crescimento do país nas últimas décadas. Entretanto, sem uma adequada gestão de tal insumo as necessidades desse setor entrarão cada vez mais em conflito com o desejo de conservar valiosos biomas, proteger as florestas, as fontes de água doce e a flora e a fauna mais diversificadas do planeta. Dentre os três setores agrícolas fundamentais – pecuária de

larga escala, lavoura de larga escala e agricultura de pequena escala (agricultura familiar) –, a pecuária é a atividade de maior intensidade no uso do solo. Segundo o mais recente Censo Agropecuário do Brasil, realizado em 2006, as pastagens ocupavam metade da área das propriedades rurais privadas (Figura 6.1).¹⁶⁷ As plantações de soja, cana de açúcar e milho respondem por aproximadamente 60% das terras cultiváveis. A agricultura de pequena escala ocupa tão somente cerca de 25% das terras agrícolas brasileiras, mas é responsável por 75% da mão de obra rural e por mais de 80% das propriedades rurais.

Figura 6.1. Uso da Terra no Brasil, 1970-2006



Fonte: Assunção et al. (2013)

378. As grandes fazendas agrícolas comerciais são responsáveis por 70% das áreas e do valor de produção do setor, e a agricultura familiar ocupa o restante. Embora o setor do agronegócio no Brasil tenha crescido a taxas extraordinárias, esse crescimento não foi homogêneo entre todas as famílias rurais e as regiões do país. O agronegócio foi responsável por 8,4% do PIB brasileiro em 2013,¹⁶⁸ um percentual relativamente grande se comparado com outros países de renda média-alta, o que demonstra sua importância e potencial econômico.

379. A PTF do setor agrícola cresceu acentuadamente nos últimos 25 anos. O setor tem presença marcante na balança comercial do país e contribui para a segurança alimentar mundial. Em 2014, as exportações agrícolas e de indústrias agroalimentares atingiram um montante superior a US\$ 90 bilhões, sendo responsáveis por 40% do total exportado. O Brasil é

¹⁶⁷ Assunção et al. (2013).

¹⁶⁸ IBGE, Contas Nacionais.

o segundo maior exportador agrícola mundial e o primeiro fornecedor de açúcar, suco de laranja e café. Em 2013, o país superou os Estados Unidos como maior produtor de soja e é atualmente um dos principais exportadores de tabaco e aves domésticas, assim como importante produtor de milho, arroz e carne bovina, neste caso, a maior parte da produção é absorvida pelo vasto mercado interno.

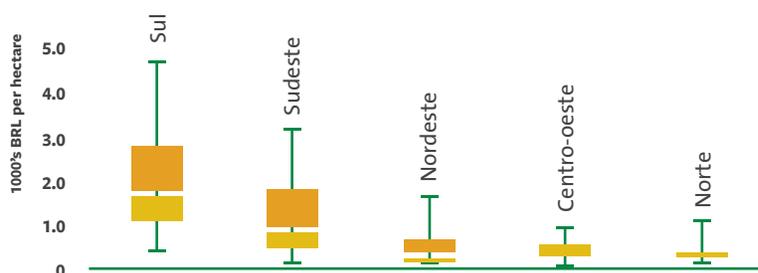
380. Entretanto, ainda existem grandes oportunidades de evolução para a produtividade agrícola, especialmente no segmento de agricultura familiar e nas Regiões Norte e Nordeste. Há uma substancial variação no rendimento agrícola das cinco regiões do país, internamente ou entre si. Além disso, perto de dois terços da variação total da produtividade agrícola brasileira é explicada por razões não geográficas, incluindo acesso a financiamento, tecnologia, infraestrutura e mercados de arrendamento de terras (Figura 6.2).¹⁶⁹ Assim, melhorias no acesso e na qualidade desses quatro fatores têm o potencial de levar a avanços na produtividade agrícola no futuro.

381. Além disso, a intensificação sustentável da produção em terras agrícolas atuais é fundamental para evitar a competição destrutiva pelo uso da terra entre agricultura e ecossistemas naturais. Um estudo recente estima que a produtividade das terras com pastagem cultivada no Brasil representa apenas 32%-34% de seu potencial e que o aumento da produtividade para 49%-52% deste potencial seria o suficiente para atender à demanda de carne, vegetais, produtos de madeira e biocombustíveis até pelo menos 2040, sem conversões adicionais de ecossistemas naturais.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Assunção et al. (2013).

¹⁷⁰ Strassburg et al. (2014).

Figura 6.2. Variação da Produtividade do Solo na Agricultura – Brasil, 2006



Fonte: Assunção et al. (2013).

Observação: a figura mostra a variação da produtividade, medida como valor da produção agrícola por hectare no plano municipal, por região. As linhas superiores exibem o percentil 90o da produtividade dos municípios; as bordas superiores dos campos laranja demonstram o percentil 75o; as marcas brancas exibem as medianas; as bordas inferiores dos campos laranja mostram o percentil 25o; e as linhas inferiores exibem o percentil 10o.

382. Uma fonte potencial de crescimento da produtividade é melhorar o acesso dos agricultores familiares à infraestrutura, ao crédito e às modernas tecnologias de produção.

O apoio direto prestado pelo Brasil a seus agricultores ainda é deficiente (como percentual da renda bruta agrícola), não obstante mantenha uma ampla gama de políticas de preços e crédito.¹⁷¹ Os gastos com bens e serviços públicos que beneficiam os agricultores (tais como serviços de extensão rural, por exemplo) representam apenas 17% do apoio total à agricultura (comparados com 26% na OCDE), ao passo que os restantes 83% são distribuídos por meio de preços garantidos, compras governamentais, créditos preferenciais e seguros (OECD, *Environmental Performance Reviews: Brazil, 2015*). O aprimoramento e a promoção de investimentos em inovação agrícola para agricultores familiares (P+D agrícola, serviços de extensão rural e educação) reduziriam a exposição aos riscos de produção e de mercado e ampliariam a adoção de tecnologias mais adequadas e avançadas.

383. Infraestrutura e logística deficientes continuam a representar um dos principais gargalos para o desenvolvimento da agricultura brasileira, mas houve queda no financiamento em relação ao apoio direto ao agricultor.

É preciso que haja investimentos em redes de transporte e em infraestrutura rural para melhorar a competitividade, mas é igualmente necessário antecipar os movimentos na produção e no uso da terra para enfrentar possíveis mudanças do clima. O Brasil tem sido um dos produtores mais eficientes em relação aos custos

¹⁷¹ O Brasil criou recentemente a Agência Nacional de Extensão Rural (Anater) com vistas à prestação de assistência técnica aos agricultores (apenas os governos estaduais ofereciam essa assistência técnica e serviços de extensão), mas ela ainda não entrou em operação.

no setor agrícola, mas devido aos gargalos da agrologística a maior parte dessa eficiência é perdida no momento de transportar as mercadorias para seus destinos finais. As melhores práticas internacionais sugerem amplas oportunidades para aperfeiçoar a infraestrutura rural e logística, utilizando parcerias público-privadas por meio da integração do espaço rural-urbano, das tecnologias de informação e comunicação rurais, ampliando os instrumentos de gestão de risco da agricultura e adotando práticas e ferramentas de agricultura climaticamente inteligentes, estimulando o aumento dos investimentos e maiores retornos ao longo de toda a cadeia de abastecimento do agronegócio.¹⁷²

384. O financiamento e o crédito rurais sofrem em decorrência de distorções. Tipos diferentes de apoio direto aos agricultores são financiados pelo governo brasileiro e totalizaram US\$ 4 bilhões em 2014, ou o equivalente a 8% do valor total de produção (OECD, 2015a). Eles incluem pagamentos (subsídios) aos agricultores baseados em: (a) produção (tais como taxas de juros subsidiadas para empréstimos de comercialização, pagamentos compensatórios e ressarcimento por custos de armazenamento), que representam hoje 6% dos subsídios agrícolas; (b) uso de insumos (tais como taxas de juros subsidiadas para empréstimos de capital de giro e créditos de investimento, extensão rural, prêmios de seguro subsidiados e subvenções em espécie no caso da agricultura familiar), que equivalem a 92% dos subsídios agrícolas; e (c) propriedade e direito à terra¹⁷³ (tais como pagamentos de indenização do Garantia Safra)¹⁷⁴, que constituem apenas 2% do total dos subsídios agrícolas. O sistema brasileiro de crédito administrado favorece os agricultores que já são beneficiários dos subsídios e praticamente não afeta os grandes agricultores, visto que os montantes permitidos por esse programa são muito baixos. Ele impõe uma sobrecarga aos agricultores e a outras indústrias, obrigadas a contrair empréstimos no país a taxas de mercado; reformas poderiam reduzir as alocações incorretas de recursos e baixar as taxas médias (OECD, 2015a).

6.1.1 Oportunidades para aumentar a eficiência do uso da terra

385. Os mercados brasileiros de arrendamento de terras são pouco desenvolvidos se comparados aos de outros países. Eles operam como catalisadores na conversão do uso da terra – de baixa para alta produtividade –, e podem aumentar a eficiência assentando operadores mais

¹⁷² As agro-sociedades tornaram-se a nova fronteira do agronegócio, gerando novas oportunidades de negócio e parceria entre diferentes níveis de produtores, favorecendo as alianças estratégicas entre o agronegócio, a agricultura familiar e pequenos e médios produtores por intermédio de uma cooperativa (por exemplo, Aurora Alimentos, Coamo, Santa Clara, Holambra e outros).

¹⁷³ Esses subsídios são oferecidos com base em direitos decorrentes da posse da terra (e não na produção).

¹⁷⁴ Garantia Safra é um programa federal de 2002 que busca garantir a sobrevivência da agricultura familiar em municípios com sérios riscos de perda de safra. O orçamento total anual para esse programa em 2014 foi de R\$ 859 milhões.

qualificados em terras disponíveis. A capacidade desses mercados de aprimorar o uso da terra é especialmente eficaz em situações em que a terra não está sendo utilizada para fins agrícolas. Isso é especialmente relevante para o Brasil porque, dado o longo histórico de instabilidade econômica, a posse da terra tem sido tradicionalmente utilizada como uma garantia contra a inflação. Em 2006, menos de 5% das terras agrícolas brasileiras estavam arrendadas ou eram utilizadas em parcerias. Em contraste, esse percentual é superior a 35% e 65% na Europa e nos Estados Unidos, respectivamente. Dentre as possíveis explicações incluem-se a falta de direitos de propriedade bem definidos, as restrições referentes à legislação sobre arrendamento de terras, o elevado risco de despejo e as dificuldades na execução de contratos, entre outras.

386. As práticas de manejo da terra precisam ser aperfeiçoadas na esfera do governo municipal para que possam se beneficiar das recentes reformas no marco da governança fundiária. A governança fundiária brasileira avançou a partir da Constituição de 1988, inclusive com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, e com a recente Lei Federal n. 11.977, que estabelece o marco para uma ampla regularização fundiária e para a gestão das terras públicas. Na Amazônia, a Lei Federal n. 11.952 criou o programa Terra Legal com vistas à normalização das áreas agrícolas e florestais. Contudo, há uma percepção generalizada de que essas inovações legais ainda não contam com o apoio adequado de ferramentas de gestão de dados espaciais, processos de registro, mobilização de recursos e capacidade apropriada na esfera municipal (com exceção de algumas cidades e agências estaduais) para tratar os problemas relacionados à alocação de terras para moradias com preços acessíveis, regularização fundiária, expansão da infraestrutura e concorrência sustentável. A capacidade institucional e de implementação nos municípios também impõe sérias limitações sobre o manejo ambiental (a ser analisado pormenorizadamente na Seção 6.3).

387. No Brasil, políticas e programas agrícolas e rurais mais coordenados poderiam também desempenhar papel preponderante no aumento da produtividade agrícola. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi criado para apoiar a agricultura familiar (agricultores de pequena escala), enquanto o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), instituído mais de dez anos antes, continua a prestar ajuda à agricultura não familiar, embora alguns agricultores familiares também sejam elegíveis para programas do Mapa. Desde o início dos anos 2000, o MDA e o Mapa compartilham a responsabilidade de auxiliar a agricultura brasileira, utilizando em grande medida as mesmas políticas agrícolas gerais (crédito rural, preços mínimos agrícolas, extensão rural e seguros subsidiados), mas com programas sob medida para seus respectivos setores (familiar e não familiar). Além disso, surgiram problemas de direcionamento, visto que o MDA ampliou sua definição do que constitui uma agricultura de pequena escala, enquanto o Mapa passou a investir esforços e recursos em apoio a fazendas de médio porte e regiões menos desenvolvidas. O grande risco dessa situação é acarretar o

surgimento de ineficiências na gestão das verbas existentes e de regras superpostas ou conflitantes no uso de recursos naturais, tais como a água.

388. No entanto, as explorações agrícolas de pequena escala continuam precisando de apoio seletivo. Um estudo recente mostra que as fazendas no Nordeste com área entre zero e cinco hectares (cerca de metade de todas as fazendas nessa macrorregião) são demasiadamente pequenas para permitir que seus proprietários escapem da pobreza, mesmo que a produtividade aumente.¹⁷⁵ Neste caso, são necessárias políticas com inúmeras abordagens, incluindo reforma agrária, maior acesso a tecnologias apropriadas, educação, mais oportunidades de empregos não agrícolas e transferência social. Propriedades rurais fragmentadas e produção diversificada, frequentemente com consideráveis elementos de subsistência, criam obstáculos para os serviços de extensão rural. Após a descentralização desses serviços, do governo federal para os governos estaduais, as administrações do Norte e do Nordeste não foram capazes de financiar um número suficiente de funcionários para atender a grande população de agricultores familiares, o que criou lacunas de tecnologia e conhecimento entre pequenos agricultores e famílias rurais em outras partes do país, embora isso possa vir a mudar quando a Anater começar a operar. Nos últimos vinte anos tem ocorrido uma redução do êxodo rural devido, sobretudo, a novas oportunidades de emprego em setores não agrícolas. Em 2004, dentre os 16 milhões de trabalhadores rurais, 25% tinham renda não ligada à agricultura, ao passo que em 2012, mesmo com a queda no total da força de trabalho para 13,4 milhões, aproximadamente 44,7% tinham renda decorrente de atividades não agrícolas. Contudo, uma considerável porção desses empregos rurais era voltada para mão de obra pouco qualificada em construção, comércio e serviços sociais, o que demonstra a necessidade de uma agenda de capacitação profissional para as áreas rurais de modo que se aumentem a qualidade e a habilidade da força de trabalho rural. O turismo rural, o artesanato e as artes tradicionais são outras atividades econômicas rurais não agrícolas em crescente expansão.

389. Iniciativas governamentais recentes propondo uma política integrada de apoio aos pequenos agricultores no Norte e no Nordeste representam respostas promissoras a esses desafios. O enfoque de Inclusão Produtiva Rural, uma das vertentes do BSM, consiste na prestação integrada de três tipos de apoio: (a) microcrédito e subvenções correspondentes, (b) assistência técnica para melhorar a produção, e (c) acesso a mercados. Outra prioridade do governo é proporcionar acesso à água para consumo e produção para a população rural nas áreas semiáridas do Brasil. A ideia fundamental por trás desse enfoque é explorar as sinergias existentes entre políticas mais integradas com o propósito de aumentar sua eficácia e obter resultados sustentáveis para os pequenos agricultores pobres e suas famílias. Estudos

¹⁷⁵ Helfand et al. (2013).

qualitativos realizados pelo MDS oferecem evidências que dão suporte a essa ideia.¹⁷⁶ Embora essa abordagem tenha o potencial de promover a renda dos agricultores familiares, a ascensão para outros trabalhadores nas áreas rurais significará deixar a agricultura. Nesse contexto, programas de capacitação e empreendedorismo adaptados às necessidades do mercado de trabalho e a suas competências e experiências poderão ajudar na transição para melhores empregos em outros setores.

6.2 Gestão do meio ambiente e dos recursos naturais

6.2.1 Mudanças do clima

390. Há evidências crescentes de que o desenvolvimento econômico e social do Brasil se encontra ameaçado devido às mudanças do clima. Segundo a Agência Espacial Brasileira (AEB), houve uma elevação de temperatura de cerca de 0,7° no decorrer dos últimos cinquenta anos. As séries históricas de desastres relacionados com o clima projetam um aumento na frequência de eventos extremos, o que ameaçaria sobretudo as cidades. Nas duas últimas décadas, quase a metade da população brasileira foi afetada de alguma forma por desastres dessa natureza. Vários mecanismos setoriais de seguro de risco climático já estão sobrecarregados para além de sua capacidade nominal. Vulnerabilidades crescentes estão comprometendo, igualmente, o progresso realizado pelo Brasil no âmbito dos programas de redução da pobreza, ao mesmo tempo em que solapam o ambiente favorável ao crescimento econômico e à prosperidade compartilhada.

391. Como um dos maiores emissores mundiais de GEE, o Brasil tem se empenhado intensamente para reduzir sua própria contribuição às causas das alterações do clima. O desenvolvimento hidrelétrico e o uso do biodiesel em larga escala tornaram a matriz energética brasileira uma das mais limpas do mundo. Devido à redução dos desmatamentos na Região Amazônica, o Brasil é a única grande economia que logrou cortar pela metade o total de suas emissões em termos absolutos e, simultaneamente, alcançar uma impressionante redução da desigualdade social. Desde 2009, ano em que o país anunciou em Copenhague uma meta de redução voluntária de emissões, a política nacional e o marco jurídico relativos às mudanças climáticas tomaram rápido impulso: o Brasil adotou um Plano Nacional sobre Mudança do Clima (ou Plano Clima), e está atualmente desenvolvendo e implementando 11 programas setoriais com o apoio de grandes linhas de financiamento subsidiado, administradas primordialmente pelo BNDES e pelo Banco do Brasil.

¹⁷⁶ Conti; Schroeder (2013). *Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social.*

392. **Todavia, importantes fontes de futuras emissões continuam a se desenvolver.** O desmatamento não está sob total controle, especialmente na região do Cerrado; a frota de veículos encontra-se em franca expansão, enquanto o bioetanol vem perdendo participação no mercado; e a geração de energia por meio de termelétricas alimentadas por combustível fóssil cresce rapidamente. Entretanto, há grandes oportunidades de conter futuras emissões brutas e de compensá-las mediante o sequestro de carbono: o vasto potencial de eficiência energética da indústria permanece intocado; o planejamento urbano e de transporte de massas de médio e longo prazos poderá direcionar a demanda para modos de transporte eficientes e de baixo carbono; e grandes quantidades de carbono poderão ser retiradas da atmosfera por meio da regeneração florestal e/ou da captura e do armazenamento em instalações industriais. Para manter uma trajetória de desenvolvimento de baixo carbono será necessária a implementação de novas políticas e instrumentos, especialmente para fortalecer o monitoramento e o planejamento do uso da terra, acelerar a curva de aprendizado sobre atividades de sequestro e desenvolver incentivos com vistas à criação de novas oportunidades de redução e sequestro de carbono.

393. **Com base nesse cenário, será essencial lograr a firme implementação da recém-anunciada meta de emissões de GEE para a totalidade da economia brasileira (Contribuição Nacionalmente Determinada –NDC), com reduções em termos absolutos e posterior descarbonização ainda neste século.** A NDC determina que as emissões de GEE sejam reduzidas a um patamar de 37% abaixo dos níveis de 2005 até 2025 e, de forma indicativa, 43% até 2030. Esta é a primeira vez que um importante país em desenvolvimento se compromete a realizar uma redução absoluta de emissões a partir de um ano base, e não com base em emissões projetadas ou por unidade de PIB. Essa é uma mudança respeitável, porque metas de redução absoluta de emissões oferecem uma certeza muito maior de que o objetivo será alcançado, mesmo se considerando o crescimento da economia brasileira.¹⁷⁷

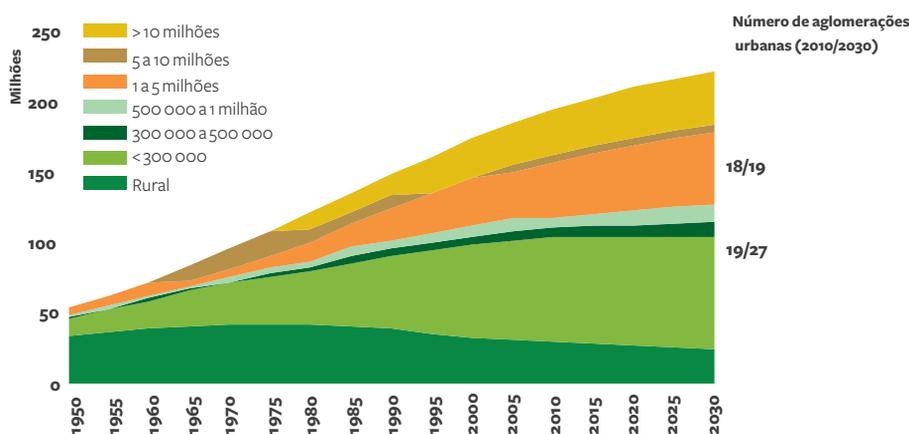
6.2.2 Os desafios da urbanização e da gestão ambiental

394. **A transformação espacial brasileira em direção aos centros urbanos estimulou o surgimento de desafios ambientais.** Nos últimos cinquenta anos, o desenvolvimento do Brasil acarretou uma migração maciça de pessoas para empregos localizados principalmente em áreas urbanas. Esse rápido processo de urbanização foi caracterizado pela falta de planejamento e pelo acesso deficiente aos serviços básicos, o que provocou um alto grau de pobreza concentrada nas áreas urbanas. Até 2013 a população urbana tinha aumentado para 85%, e estima-se que continue a crescer cerca de 1,2% por ano (banco de dados WDI). O

¹⁷⁷Ver Pretendida contribuição nacionalmente determinada do Brasil com vistas à consecução do objetivo da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Disponível em: <<http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Brazil/1/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>>.

crescimento urbano em cidades de médio e pequeno portes poderia provocar o surgimento de dificuldades consideráveis, na medida em que os órgãos governamentais não possuem capacidade financeira, técnica e administrativa suficiente para atender às necessidades de uma população cada vez maior nem para tratar de problemas como expansão urbana e externalidades ambientais. A presente e futura importância dessas cidades é evidente, pois estima-se que o maior aumento do número de aglomerações urbanas (de um terço entre 2010 e 2030) acontecerá na categoria das cidades de médio porte (de 300 mil a 1 milhão) (Figura 6.3).

Figura 6.3. Análise do Tamanho das Cidades no Brasil, Projeções até 2010

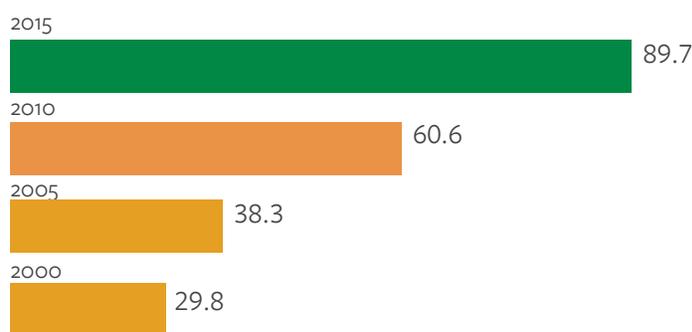


Fonte: Baseada no United Nations World Urbanization Prospects, 2014

395. As regiões urbanas são o centro da produção, do crescimento e do capital econômico. Os aglomerados urbanos, em particular as áreas metropolitanas, são também fonte de grande parcela do capital humano, social e financeiro do país. Mais de 90% do PIB é gerado nas cidades, onde a maioria das universidades, dos centros de pesquisa, de *think-tanks* e dos serviços de consultoria está localizada e onde se pode tirar vantagem de uma maior interação e acesso aos serviços públicos presentes nessas aglomerações. Noventa e quatro por cento da mão de obra qualificada brasileira encontra-se, igualmente, nas zonas urbanas. As áreas metropolitanas abrigam a maioria das organizações comunitárias, as grandes organizações não governamentais nacionais, as afiliadas das internacionais e a mídia. O setor bancário, a bolsa de valores, as seguradoras e outros serviços financeiros são majoritariamente baseados nas cidades. As 15 regiões metropolitanas do Brasil são responsáveis por mais de 40% da população nacional, 37% do desemprego, 39% da força de trabalho qualificada e 51% do PIB. No setor tributário, a maioria das receitas governamentais é gerada por contribuintes, empresas e atividades estabelecidos nas cidades.

396. O rápido crescimento das cidades brasileiras tem deixado uma crescente “pegada ecológica”. Uma de suas manifestações é o aumento vertiginoso no número de proprietários de carros particulares. No Brasil, o número de proprietários de veículos triplicou desde o ano 2000 (Figura 6.4). O conteúdo de enxofre no diesel nas cidades brasileiras alcançou até 1.000 ppm em 2004, comparado aos 500 ppm na cidade do México e à redução ocorrida em Santiago do Chile, de 500 para 300 ppm em 2001 e para 50 ppm em meados de 2004. Isso tem implicações graves para a saúde humana, pois as emissões de dióxido de enxofre podem contribuir, em última análise, para o Material Particulado (PM_{10} , na sigla em inglês) (Cifuentes et al., 2005). O aumento dessa mobilidade explica em grande medida a gravidade da poluição do ar nas áreas urbanas.

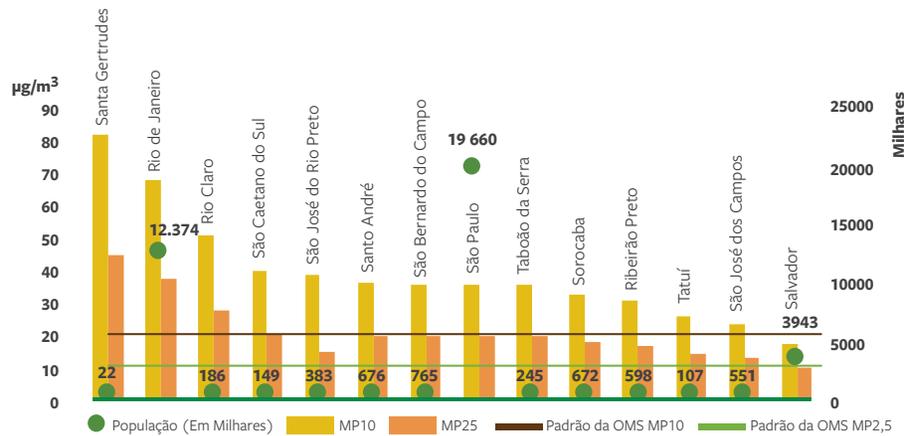
Figura 6.4. Aumento do Registro de Veículos no Brasil entre 2000 e 2015
Milhões de Veículos



Fonte: Sistema de Registro Nacional de Veículos Automotores – Renavam/Denatran

397. As concentrações de poluentes atmosféricos nas principais áreas do país superam os níveis recomendados pelas diretrizes da Organização Mundial da Saúde (OMS). O Material Particulado Fino ($PM_{2.5}$) é o poluente atmosférico que provoca as consequências mais graves na saúde, inclusive enfermidades cardiovasculares, doenças pulmonares obstrutivas crônicas, além de câncer pulmonar entre adultos e infecções agudas do trato respiratório inferior em crianças. Os poucos dados disponíveis indicam que as concentrações de $PM_{2.5}$ em cidades como Santa Gertrudes e Rio de Janeiro estão de três a quatro vezes acima dos limites recomendados pela OMS em 2010 (Figura 6.5). Entretanto, é possível que essas leituras tenham melhorado ultimamente em decorrência da proibição da queima dos resíduos da cana, visto que a produção de açúcar constitui uma das principais atividades econômicas em Santa Gertrudes e nos arredores do Rio de Janeiro.

Figura 6.5. Exposição à Poluição Atmosférica em Cidades Brasileiras Seleccionadas, 2010



Fonte: Baseado em OMS (2014); World Urbanization Prospect (2014); IIBGE

398. No Brasil, a exposição ao chumbo tem sido documentada desde a década de 1970, em particular na indústria e em antigas áreas de mineração. Com base nos estudos disponíveis, estima-se que metade das crianças com idade abaixo de 5 anos, 50% das mulheres adultas e 84% dos homens adultos no Brasil apresentam um Nível de Chumbo no Sangue (BLL na sigla em inglês) de ≥ 2 µg/dL. Essa exposição pode provocar comprometimento neuropsicológico em crianças, mesmo com BLL muito baixos, com conseqüente perda de inteligência e de sucessos ao longo da vida. Além disso, a exposição ao chumbo aumenta o risco de doenças cardíacas isquêmicas e de enfermidades cerebrovasculares, dentre outros problemas.

399. Em decorrência da rápida e irregular urbanização, a poluição hídrica tornou-se um grande desafio para as zonas urbanas, visto que a ausência de sistemas de saneamento acarreta descargas descontroladas de águas residuais. Da mesma forma, a gestão dos resíduos sólidos é insuficiente, contribuindo para a poluição ambiental e afetando a saúde humana. O alto grau de variabilidade no acesso aos serviços básicos entre as regiões e as áreas metropolitanas brasileiras está bem documentado no Capítulo 5 (Figuras 5.27 e 5.28). Há uma clara inconsistência entre o acesso à água, a cobertura da rede de saneamento básico e o esgoto tratado (Tabela 6.1): enquanto a cobertura do abastecimento de água é estimada em 82,5%, a cobertura do saneamento é de 48,6% e o tratamento real do esgoto gerado é de apenas 39% em 2013 (SNIS, 2014), o que, por sua vez, acarreta descargas em corpos d'água ou tratamento por meio de fossas sépticas (não regulamentadas) (Banco Mundial, 2013a) com graves conseqüências para a qualidade hídrica. A falta de vontade das famílias em

pagar pela ligação à rede de abastecimento e pelo serviço de esgoto e a deficiente aplicação das normas relevantes estimulam as descargas ilegais. Exceto alguns exemplos positivos (São Paulo, Belo Horizonte e Brasília), a maioria das áreas metropolitanas sofre com a falta de responsabilização de todos os envolvidos, inclusive prestadores de serviços, municípios, agências reguladoras e usuários.

TABELA 6.1. COBERTURA DAS REDES DE ÁGUA E ESGOTO, 2013 (PORCENTAGEM)

Região	Cobertura da rede de água (total urbana)		Cobertura da rede de esgoto (total urbana)		Tratamento de esgoto (% gerado)	Tratamento de esgoto (% coletado)
Norte	52,4	62,4	6,5	8,2	14,7	85,3
Nordeste	72,1	89,8	22,1	29,3	28,8	78,1
Sudeste	91,7	96,8	77,3	82,2	43,9	64,3
Sul	87,4	97,4	38,0	44,2	35,1	78,9
Centro-Oeste	88,2	96,3	42,2	48,6	45,9	91,6
TOTAL	82,5	93,0	48,6	56,3	39,0	69,4

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) para 2013.

400. A saúde e o impacto econômico associado aos atuais níveis de poluição hídrica no Brasil representam um pesado fardo para a economia como um todo. Por exemplo, 70% das internações no Brasil são causadas por doenças transmitidas pela água contaminada (White et al., 2010). Ademais, a expressiva taxa de desnutrição entre a população indígena amazônica Surui poderia ser atribuída à precariedade do saneamento básico e à inadequação da água potável. Além disso, as infecções respiratórias agudas foram responsáveis por 58% das internações de crianças menores de 10 anos, seguidas por doenças infecciosas e parasitárias (sobretudo gastroenterite), com 35% dos casos (Orellana et al., 2006). Essas duas enfermidades poderiam estar associadas entre si (uma seguida da outra), além de relacionadas à má qualidade da água.

401. No que se refere aos resíduos sólidos, existe lacuna semelhante entre o acesso aos serviços e a qualidade do tratamento. Segundo estatísticas das Nações Unidas, cerca de 87% da população urbana brasileira estava conectada à coleta municipal de resíduos em 2008. Contudo, em 2010, apenas 55% da totalidade de resíduos gerados no Brasil eram tratados em aterros sanitários, enquanto 20% ainda eram eliminados em locais controlados, e significativos 25% eram jogados em lixões abertos. Isso provoca sérias consequências para o meio ambiente, visto que, em última análise, a poluição hídrica e atmosférica afeta a saúde da população.

402. A indústria é um dos setores que mais contribui para a degradação ambiental. Efluentes industriais, inclusive metais pesados e hidrocarbonetos, foram detectados em corpos d'água de

superfície e em sedimentos nas regiões metropolitanas (Banco Mundial, 2013a). Águas residuais industriais ainda são descarregadas em cursos d'água sem qualquer tratamento prévio. Para cidades como São Paulo e Recife isso significa que seus rios circundantes já não são mais seguros para o abastecimento de água potável, tornando-se necessário buscar água em bacias distantes ou em poços artesianos (White et al., 2010). Certas cidades apresentam um grau elevado de poluição atmosférica industrial, por exemplo, Cubatão, cuja média mensal máxima é superior a $75 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (Cifuentes et al., 2005). O crescimento previsto dos complexos industriais, especialmente no Nordeste, provavelmente causará impactos ambientais de longo prazo, tais como a concorrência por recursos naturais (especialmente água) e a poluição proveniente das instalações, inclusive resíduos sólidos, efluentes líquidos e emissões de poluentes atmosféricos (Banco Mundial, 2013a). Vultosos investimentos em infraestrutura pressionarão os recursos terrestres, mas serão igualmente necessários para reduzir os efeitos da poluição industrial.

6.2.3 O desenvolvimento rural e a conservação dos biomas

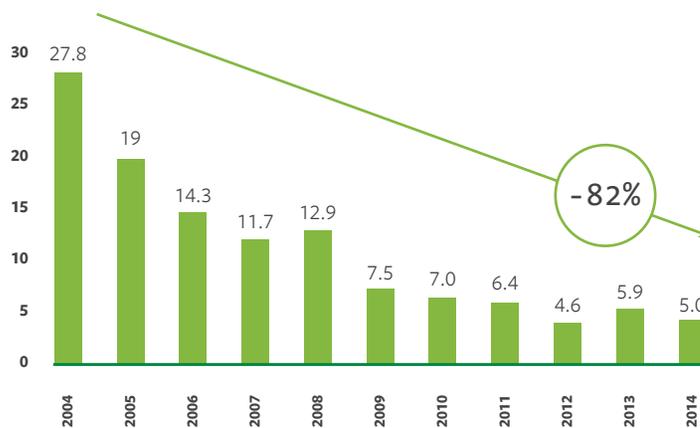
403. Nos últimos anos houve avanços consideráveis na limitação do desmatamento das florestas tropicais brasileiras e na proteção de outros biomas sensíveis. A taxa de desmatamento líquido da Amazônia Legal caiu de aproximadamente 27.000 km² em 2004 para menos de 5.000 km² em 2014 (a redução corresponde, aproximadamente, à metade do tamanho da Suíça). Esse é um feito de grande significado nacional e internacional, tendo em vista a importância da floresta amazônica como estoque considerável de carbono em risco, mas também como fonte de renda e sustento para segmentos pobres da população brasileira. O sucesso da redução do desmatamento na Amazônia propiciou o surgimento de políticas voltadas para outros biomas sensíveis, tais como a região do Cerrado, no interior da parte central do Brasil, e para as atividades de reflorestamento na costa atlântica do país. Entretanto, apesar desses êxitos, a tentativa de proteger os biomas brasileiros enfrenta desafios constantes (por exemplo, pressão pelo uso da terra, demanda energética e custos de regeneração), que inclusive poderão aumentar devido ao difícil ambiente econômico atual.

404. O sucesso do Brasil em limitar as taxas de desmatamento deveu-se ao aumento do número de áreas designadas como protegidas e ao maior controle e responsabilização das partes envolvidas. Na Amazônia Legal, o lançamento, em 2004, do Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi vital para esse processo. O plano abrangia, inicialmente, 13 ministérios do governo federal sob a coordenação direta do ministro-chefe da Casa Civil da Presidência da República. Subsequentes esforços interdisciplinares estimularam a aplicação das leis ambientais graças a um melhor monitoramento florestal por satélite e à criação de novas iniciativas com vistas à utilização de terras já desmatadas. Esses esforços foram complementados pelo Programa Terra Legal, do MDA. Lançado em 2009,

seu objetivo é regularizar terras e disseminar práticas de produção sustentável. Um projeto de expansão considerável das áreas protegidas, respaldado pelo programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa), e a demarcação de reservas indígenas contribuíram ainda mais para diminuir as taxas de desmatamento (Figura 6.6). Esforços semelhantes estão em curso atualmente para o bioma do Cerrado.

405. Não obstante, resta muito a ser feito para manter o que já foi alcançado e para continuar com o atual ímpeto de redução do desmatamento. A recente desvalorização do real poderá, uma vez mais, incentivar a expansão de áreas para a agricultura e pastagens. Embora a extração e a “lavagem” de madeira ilegal sejam atividades tão ilícitas quanto o tráfico de drogas, elas não são igualmente estigmatizadas. Os produtores legais têm dificuldade em competir com os criminosos, que não pagam impostos nem direitos de concessão nem cumprem as normas ambientais. Esses indivíduos, mesmo quando apreendidos, têm grandes chances de sair incólumes devido à ineficiência do sistema judiciário. Como ilustração, no plano global, a perda de rendimentos e de receitas tributárias decorrente da extração ilegal de madeira está calculada em pelo menos US\$ 10 bilhões por ano (Nelleman, 2012), e apenas uma pequena fração das multas referentes a infrações ambientais ocorridas no Brasil é realmente cobrada. Do mesmo modo, o sofisticado sistema de monitoramento do desmatamento da Amazônia Legal ainda não é capaz de registrar a degradação, a perturbação florestal ou a extração seletiva de madeira – um grande motivo de preocupação, na medida em que os dados disponíveis indicam que a quantidade de terras florestais atingidas pela extração ilegal poderia chegar a 40% do que é retirado anualmente pelo desmatamento (Asner et al., 2005; Curran; Trigg, 2006).

Figura 6.6. Desmatamento na Amazônia Legal entre 2004 e 2014 (Em Milhares de Km²)



Fonte: INPE (2015)

406. Devido às dimensões continentais do Brasil, o país conta com vários biomas diversos. Além do bioma Amazônico, que cobre mais de 40% de seu território, o país conta ainda com os seguintes biomas: Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pampas e Litorâneos e Marinhas, todos reconhecidos mundialmente pelo papel que desempenham na conservação da biodiversidade. A biodiversidade é um recurso extremamente importante não apenas no que tange à prestação de serviços ambientais, como também em relação às oportunidades que oferece para o desenvolvimento e o uso sustentável. Todos os biomas brasileiros, porém, possuem pontos vulneráveis devido a uma miríade de fatores: (a) demandas de expansão da infraestrutura na Amazônia; (b) cobertura florestal fragmentada e incipiente na Mata Atlântica; (c) rápida expansão agrícola no Cerrado; (d) mudanças no regime de cheias no Pantanal; (e) profundas alterações no uso da terra juntamente com susceptibilidade a espécies invasivas nos Pampas; e (f) degradação ambiental acelerada, ocasionando a desertificação em certas áreas da Caatinga. Todas essas vulnerabilidades tornam-se ainda mais acentuadas em um cenário de mudanças do clima e provocarão o aumento da exposição e a diminuição da resiliência das populações mais dependentes do capital natural, as quais são, igualmente, mais condicionadas ao clima para sua subsistência e mais concentradas em espaços de alto risco. Elas certamente deverão enfrentar queda da produção agrícola, insegurança alimentar e piores condições de sobrevivência. Em resposta a isso, o Brasil e o setor privado estão, dentre outras medidas, facilitando de maneira constante a adoção de melhores práticas agrícolas para a conservação do solo, inclusive o plantio direto, e dos mais eficientes sistemas de recursos em locais de cultivo intensivo.

407. Uma das iniciativas de política ambiental mais importantes no Brasil foi a recente aprovação de novas regras fundiárias e florestais a fim de salvaguardar os recursos ambientais e naturais. O Código Florestal Brasileiro (Lei n. 12.651/2012) estipula que: (a) todas as propriedades rurais privadas devem manter um percentual de vegetação nativa como Reserva Legal (RL); e (b) as *Áreas de Preservação Permanente* (APPs), tais como as florestas ribeirinhas ao longo de cursos d'água, encostas íngremes, topos de montanhas e outros, também devem ser mantidas pelos seus donos. O Código Florestal obriga ainda os proprietários a registrarem suas terras no Cadastro Ambiental Rural (CAR).

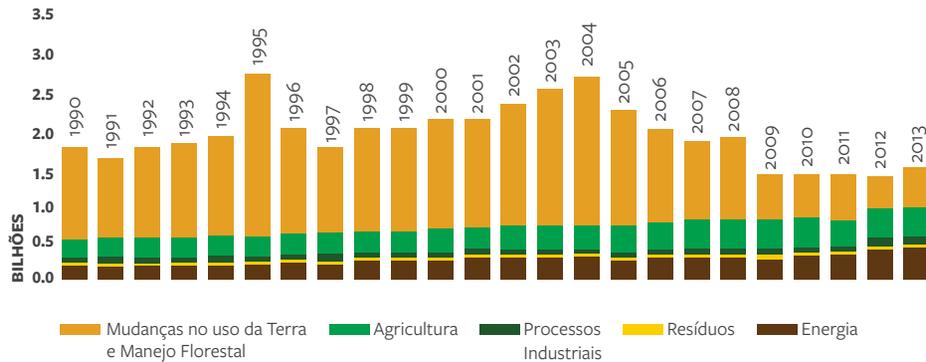
408. A implementação da regularização ambiental das propriedades rurais por intermédio do CAR permite supervisão e monitoramento mais eficazes do desmatamento e da degradação da vegetação natural.¹⁷⁸ O CAR fornecerá informações essenciais para o monitoramento e o controle do uso da terra rural, inclusive o cumprimento das obrigações de reflorestamento.

¹⁷⁸ Ao registrar suas terras, o proprietário deverá: (a) declarar as fronteiras georreferenciadas da respectiva propriedade, a localização da cobertura de vegetação nativa remanescente, a localização proposta da área de RL e a atual localização das APPs; e (b) apresentar um plano que demonstre que a terra será mantida em conformidade com o Código Florestal, ou tomar as devidas providências de modo que seja assegurado seu cumprimento.

O sistema será capaz de distinguir entre derrubadas legais e ilegais de árvores e facilitará o planejamento do uso da terra. Além disso, sua ampla aplicação contribuirá para aprimorar a gestão das áreas remanescentes de floresta em propriedades privadas e para recuperar as RLs degradadas e as APPs situadas nessas propriedades. O CAR está a cargo do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs). O MMA e os OEMAs estimam ter capacitado 40 mil funcionários técnicos para apoiar a implementação do CAR em todo o país. Em 30 de setembro de 2015, aproximadamente 60%, ou 239,5 milhões de hectares, tinham sido registrados, dentre os 398 milhões a serem cobertos. Essa área corresponde a quase 41% das propriedades que deverão ser integradas ao sistema (isto é, 2,1 milhões dentre 5,1 milhões de propriedades rurais). Embora não representem um resultado direto do CAR, os 7,6 milhões de hectares de floresta plantada no Brasil (em sua maioria plantações comerciais no Centro-Sul e no Sudeste) criaram, conforme estimativas, 630 mil empregos em 2013. Esse número sugere que essas atividades de regeneração de florestas subsequentes à implementação do CAR poderiam gerar um impacto favorável no emprego rural também em outras partes do país.

409. O registro no CAR oferece diversas vantagens aos proprietários e aos produtores rurais. É necessário estar registrado no CAR para obter uma licença ambiental para realizar uma atividade econômica rural na terra, bem como para conseguir permissões e autorizações oficiais emitidas pelas autoridades ambientais. A falta de registro no CAR resultará, futuramente, na aplicação de sanções por desmatamentos anteriores e na perda de acesso aos subsídios e às linhas de crédito governamentais. Uma propriedade livre de “pendências ambientais” tende a valer mais. O proprietário poderá participar também de programas voltados à comercialização de produtos obtidos de fontes ambientalmente corretas e evitar restrições legais sobre produtos provenientes de terras desmatadas ilicitamente. No entanto, ainda não está certo se *commodities* produzidas nessas terras receberão algum tipo de bônus. Os donos de terras que não registrarem suas propriedades no prazo estabelecido (5 de maio de 2016) perderão o acesso aos programas de crédito do governo.

410. O progresso na limitação do desmatamento contribuiu sobremaneira para a redução das emissões de GEE no decorrer da última década. O perfil brasileiro no que se refere às emissões de GEE tem se caracterizado, historicamente, pela proeminência do Uso da Terra, Mudanças do Uso da Terra e Florestas (LULUCF na sigla em inglês) se comparados à agropecuária, à energia, a processos industriais e à eliminação de resíduos. As emissões devidas a LULUCF são basicamente compostas por desmatamento e degradação da floresta na Amazônia e no bioma do Cerrado, dois grandes reservatórios de carbono. Desde 2004 houve uma importante alteração nos padrões de emissão, e em 2010 as LULUCF foram responsáveis por menos de 20% da redução total, em comparação com os dois terços anteriores (Figura 6.7).

Figura 6.7. Emissões de GEE – Brasil, 1990-2013 (Co₂eq)

Fonte: estimativas anuais de emissões de GEE no Brasil. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2014)

411. Não obstante esses avanços, a proteção da floresta e de outros biomas ainda é contestada, em particular pela produção agropecuária e pela exploração de outros recursos naturais encontrados na floresta. A taxa de desmatamento da Amazônia continua a ser uma das mais altas do mundo, e o Brasil é um dos maiores emissores do planeta. A pecuária e a produção de soja para exportação representaram cerca de um terço do total de emissões de GEE entre 2000 e 2010 devido ao seu impacto no uso do solo (Karstensen; Peters; Andrew, 2013). Além disso, as áreas de exploração de petróleo e gás na parte ocidental da Amazônia se superpõem a algumas das regiões mais ricas em espécies, incluindo grande diversidade de árvores, insetos e anfíbios. Estes últimos são especialmente vulneráveis, na medida em que a maior parte de sua diversidade global se encontra nessas áreas e por serem os táxons vertebrados mais ameaçados do mundo (Finer et al., 2008).

412. As consequências mais abrangentes do desmatamento e da degradação florestal podem ser percebidas na crise hídrica que afeta o suprimento de água das cidades, a produção agrícola e a geração de energia hidrelétrica. No Brasil, torna-se cada vez mais óbvio o vínculo existente entre desmatamento, degradação florestal e mudança dos padrões de precipitação pluviométrica. A interrupção dos ciclos hidrológicos já acarretou alterações no regime de chuvas em todo o país, afetando não só o abastecimento urbano de água, como também a agricultura e a geração de energia hidrelétrica. A conversão das florestas acarretou a perda de funções das bacias hidrográficas. Sabe-se agora que cerca de 20%-30% do vapor de água não permanece no interior da bacia amazônica, é transportado a outras partes do país, desempenhando um papel importante nos padrões de precipitação pluviométrica. Esse fato é particularmente vital para

as regiões mais secas, como o sul do Brasil, e para as zonas urbanas como Rio de Janeiro e São Paulo, que dependem, sobretudo, da energia hidrelétrica (Fearnside, 2005).

413. A concorrência por recursos florestais também se reflete em recentes decisões políticas. Por exemplo, a revisão do Código Florestal brasileiro, em 2012, prevê um corte de mais da metade da área total a ser reflorestada (de 50 ± 6 para 21 ± 1 milhões de hectares). Isso se deve a diversas medidas, dentre elas: (a) mudança na definição de Áreas de Preservação de Topo de Morro (APTMs), o que provocou uma redução de 87% das APTMs; e (b) reversão de parte das pendências ambientais dos proprietários que desmataram ilegalmente antes de 2008, reduzindo, assim, a “dívida ambiental” em 58%. Como as dívidas ambientais são distribuídas desigualmente nos estados e nos biomas, as consequentes perdas na Amazônia, na Mata Atlântica e no Cerrado poderão ter consequências consideráveis sobre a conservação da biodiversidade e sobre os programas de regeneração das florestas. Para evitar a percepção de que os desmatadores ilegais têm agora menos probabilidade de ser processados, o Brasil terá de reforçar sua capacidade de acompanhamento e controle e expandir os sistemas de monitoramento por satélite do Inpe para rastrear e conseguir diferenciar os vários tipos de área (Soares-Filho et al., 2014).

414. No entanto, seria incorreto perceber a proteção dos biomas e o desenvolvimento econômico como objetivos conflitantes. A conservação das florestas brasileiras oferece inúmeras oportunidades de emprego para a população local por meio das cadeias de valor verdes e dos produtos florestais. Além disso, a evolução da demanda dos consumidores e a pressão dos grupos de interesse desencadearam estratégias com vistas a melhorar o desempenho ambiental e social dos produtores de carne e soja. Os três maiores produtores de carne bovina (JBS; Marfrig; Minerva) demonstraram recentemente vontade de “esverdear” suas cadeias de abastecimento e aceitaram sistemas de monitoramento e auditorias externas independentes. Tendo em vista o crescimento de demanda superior a 10% de países não ocidentais por carne bovina brasileira (especialmente Rússia e China) e o recente embargo da Rússia à carne bovina ocidental, essas estratégias correm o risco de ser solapadas, visto que muitos desses países não exigem que suas importações sejam “livres de desmatamento” (Ward, 2014, apud Stokes; Lowe; Zoubek, 2014).

415. Os povos indígenas e as comunidades ribeirinhas têm um importante papel a desempenhar na proteção da floresta, da qual eles tradicionalmente dependem para seu sustento. Estudos recentes estão chegando ao consenso de que as terras indígenas são barreiras eficazes contra o desmatamento (Ferreira; Venticinque; Almeida, 2005; Kothari, 2008; Anderson, 2009). Por exemplo, as terras habitadas por grupos indígenas foram consideradas uma barreira importante a expansão do desmatamento e das queimadas na Amazônia brasileira e ao longo da fronteira agrícola (Nepstad et al., 2006; Soares-Filho et al., 2010). Essa grande extensão de

floresta em mãos indígenas, a atuação histórica e cultural destes grupos no manejo florestal e seu relativo sucesso em favor da prevenção do desmatamento em comparação com os não indígenas têm dado a eles um papel de destaque nos debates sobre desmatamento e mudanças do clima. Contudo, a integridade ecológica dessas terras depende, em última análise, de fatores culturais e das alternativas econômicas disponíveis aos povos indígenas, tais como acesso à terra e a outros recursos naturais, tipo de estratégia de subsistência, grau de contato com a sociedade e integração com o mercado, desenvoltura cultural e instituições (Kronik; Verner; 2010). Assim, uma assistência bem estruturada e direcionada às populações indígenas poderia ser eficaz para reduzir os níveis de pobreza no âmbito de suas comunidades e, ao mesmo tempo, impedir o desmatamento.

6.2.4 Oportunidades para reconciliar a gestão ambiental com o crescimento econômico

416. Os conflitos entre objetivos conservacionistas e desenvolvimentistas são comuns em muitos países, e o Brasil não é exceção. No entanto, existem diversas áreas nas quais as políticas poderiam ser ajustadas para reduzir consideravelmente o peso desses conflitos e, em certa medida, pelo menos reconciliar o manejo do meio ambiente com o crescimento econômico.

417. O impacto das mudanças do clima cria a necessidade urgente de práticas e tecnologias agrícolas mais resilientes. As mudanças do clima trarão consequências adversas para os padrões pluviométricos e possivelmente criarão um déficit de umidade do solo em fases críticas do crescimento das culturas em muitas áreas de produção. É preciso desenvolver com urgência variedades integradas, aperfeiçoadas e tolerantes à seca (com raízes mais profundas) para as zonas de cultivo prioritário, além de estratégias apropriadas de gestão da água e do solo para mitigar os efeitos previstos. Será primordial melhorar o sistema de extensão rural – a fim de auxiliar os agricultores a conservarem e aprimorarem o carbono do solo com o propósito de aumentar a capacidade de retenção da umidade da terra – e expandir o acesso a tecnologias eficientes de irrigação.

418. Normas simplificadas e melhor coordenação poderiam reduzir os custos regulatórios para as empresas sem que isso afetasse os objetivos ambientais. Requisitos confusos, sobrepostos ou desigualmente aplicados em todas as regiões resultam no aumento dos custos de conformidade. A atual mistura de leis que tratam do desmatamento impõe entraves burocráticos que exigem dos produtores agropecuários a obtenção de várias licenças, tanto estaduais quanto federais, para operar. De acordo com entrevistas realizadas para um estudo encomendado pelo Fundo de Defesa Ambiental em 2014, os fazendeiros assinalaram que despesas de transação mais elevadas poderão afetar a conformidade geral (Stokes; Lowe; Zoubek, 2014). A coordenação

e a integração das políticas entre os vários níveis de governo também são essenciais para que a implementação do novo Código Florestal Brasileiro seja bem-sucedida.

419. A regeneração florestal está se tornando prioridade crescente, no contexto da contínua expansão do uso das terras agrícolas no Norte e no Nordeste do país. A regeneração das florestas, nesse contexto, requer compromisso com as necessidades da comunidade local e integração com o desenvolvimento de sistemas agroflorestais. Há uma escassez de informações sobre o manejo da vegetação local, tornando problemática a regeneração das terras degradadas em bases científicas. Além disso, há lacunas de investigação a serem consideradas, dentre elas, seleção de espécies, taxas de germinação, estratégias de plantio e gestão de práticas adequadas ao contexto local/social.

420. Melhores registros de terras e um sistema de cadastro integrado tornariam a alocação de terras mais eficiente e melhorariam a governança fundiária. O desenvolvimento de mercados de arrendamento de terras rurais como forma de aumentar a eficiência do uso da terra, investimentos em maior produtividade do solo, inclusive entre pequenos proprietários, e o gerenciamento dos conflitos fundiários exigirão ampliar a segurança da posse da terra. As informações disponíveis sugerem que de 4,5 a 5,1 milhões de propriedades estão registradas no Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) do Incra, abrangendo cerca de 500 milhões de hectares de terras agrícolas. No entanto, apenas dois terços desses lotes contam com escritura de posse e cobrem apenas 41% do território nacional. Não existe um cadastro oficial definido que possa ser tomado como referência nem requisitos para que os municípios mantenham um ativo. Os cadastros existentes, elaborados por cada município, são precários e atendem a fins múltiplos e não integrados. Para aumentar ainda mais a complexidade, os direitos de propriedade devem ser registrados em cartórios privados, um sistema muitas vezes incompleto e não vinculado a informações geodésicas atualizadas. Além disso, os governos federal, estaduais e municipais possuem igualmente seus próprios registros fundiários e administram suas terras com certo grau de autonomia.¹⁷⁹ O desenvolvimento de uma política nacional integrada de gestão fundiária contribuiria grandemente para a redução da atual fragmentação entre os níveis governamentais e dos custos de tramitação decorrentes.

421. O Brasil tem empreendido uma série de iniciativas para enfrentar as preocupações ambientais, especialmente se adaptar e mitigar as mudanças do clima de longo prazo e os choques climáticos de curto prazo, especialmente a seca. Os critérios ambientais e de sustentabilidade são agora parte dos requisitos dos programas de assistência à agropecuária. As principais áreas que requerem atenção das políticas incluem a melhoria da gestão e dos recursos naturais em

¹⁷⁹ Banco Mundial (2014a).

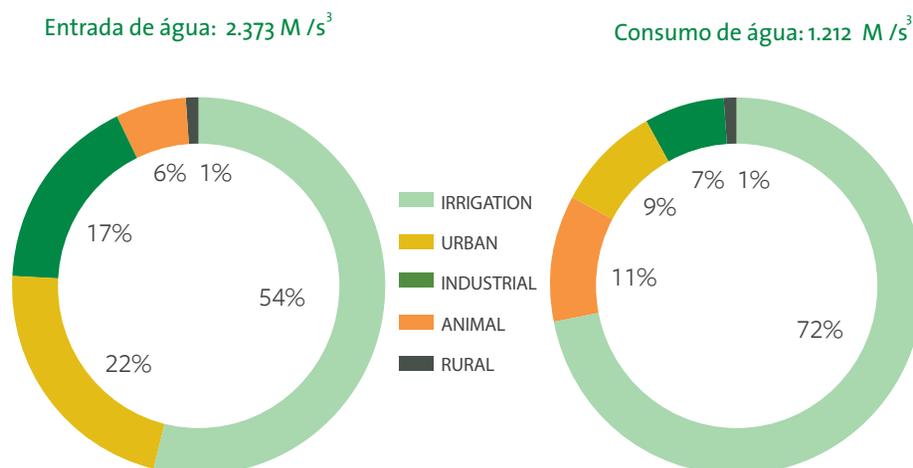
fronteiras agrícolas e agricultura climaticamente inteligente em escala da paisagem. A interface Cerrado-Amazônia constitui uma fronteira essencial para os “investimentos verdes” de ponta. Ali há evidências empíricas que apontam para um crescente risco de degradação da floresta do sul da Amazônia, o que, por sua vez, poderia reduzir os índices pluviométricos das zonas Central e Sul do Brasil. A atual crise hídrica de São Paulo poderia tornar-se acontecimento comum nas próximas três-quatro décadas. Além disso, o papel do setor privado na prática de abordagens sustentáveis é fundamental. O aprimoramento da gestão de riscos ambientais e sociais nas cadeias de abastecimento agrícola também pode gerar um efeito positivo sobre o meio ambiente. Houve progresso em certas *commodities*. Um importante aspecto da boa gestão de riscos ambientais e sociais são os mecanismos de rastreamento que podem ajudar a abrir mercados e a unir esforços de sustentabilidade ao longo de todas as cadeias de abastecimento. A qualidade desses mecanismos varia entre as regiões geográficas, e o progresso é restrito, em parte, devido à elaboração e à aplicação deficientes das normas nacionais e/ou dos padrões voluntários.

6.3 Recursos hídricos e infraestrutura hídrica

422. Embora abrigando 19% do total dos recursos mundiais de água doce, o Brasil é desafiado por diferenças regionais significativas em matéria de disponibilidade de água. O clima contrastante, as densidades populacionais e os padrões de desenvolvimento do país ocasionaram uma ampla disparidade na demanda por água entre as regiões. A gestão dos recursos hídricos é limitada pela escassez no Nordeste e no Sudeste e pela baixa qualidade da maioria das bacias hidrográficas urbanizadas. Desse modo, a disponibilidade de água é inferior a 500 m³/pessoa por ano no semiárido nordestino e em regiões urbanas e industriais. Somando-se à escassez regional, o Brasil vem sofrendo atualmente seca prolongada no Nordeste, no Centro-Oeste e no Sudeste e graves inundações no Norte. Um recente relatório do Banco Mundial (*Turn down the heat*) prevê que as mudanças do clima terão grande impacto sobre o futuro da América Latina, deixando regiões secas ainda mais secas e regiões úmidas ainda mais úmidas, bem como aumentarão a probabilidade de estiagens, inundações e outros eventos climáticos extremos.

423. A responsabilidade constitucional pela água é dividida entre as três esferas governamentais, criando um complexo ambiente institucional. Os direitos à água, a reservatórios de hidrelétricas federais (interestaduais) e a rios transfronteiriços são regulamentados pela União, enquanto os rios intraestaduais e as águas subterrâneas são normatizados pelos estados. O gerenciamento hídrico é regido pela Lei das Águas de 1997, segundo os princípios básicos do Gerenciamento Integrado dos Recursos Hídricos, em nível das bacias hidrográficas, com um modelo participativo descentralizado. Os serviços de água operam de acordo com jurisdições constitucionais bem definidas: energia hidrelétrica é responsabilidade federal, abastecimento de água e serviços de saneamento básico geralmente ficam na esfera estadual ou na municipal.

Figura 6.8. Uso Da Água No Brasil, 2013



Fonte: Conjuntura dos Recursos Hídricos, 2013, Agência Nacional de Águas (ANA)

424. Os setores da economia mais dependentes de água são os principais motores do desenvolvimento e do crescimento. O custo e a disponibilidade da água afetam diretamente a geração de energia, os padrões de urbanização e a produção agrícola, não só trazendo consequências para as taxas de crescimento econômico, como também modelando os contornos do desenvolvimento e a redução da pobreza. Esses setores tendem, igualmente, a ser os grandes poluidores das águas. Quase 68% do fornecimento de energia do Brasil provém atualmente das hidrelétricas; mesmo com a planejada diversificação da geração energética para as próximas duas décadas, as hidrelétricas continuarão a suprir 57% da energia do país em 2030.¹⁸⁰ Embora seja uma fonte de energia de baixo custo e de baixa emissão em tempos de chuva abundante, a energia hidrelétrica é vulnerável para suprir a escassez devido à baixa precipitação, especialmente tendo em conta o consumo e a demanda industrial crescentes. A demanda das cidades florescentes exacerbou a escassez subjacente, e a poluição urbana decorrente da precária infraestrutura de saneamento básico e tratamento é fator primordial que afeta a qualidade da água. O uso da água na agricultura também está em alta, e as terras irrigadas aumentaram 3,8% por ano na última década. Estima-se que a área irrigada no Brasil (5,4 milhões de hectares, 7% do total da superfície cultivada) seja responsável por 18% da produção total da safra, em peso, e 29% do valor total da produção. A demanda de água para irrigação provavelmente subirá, visto que menos de 20% das terras irrigáveis têm acesso ao abastecimento de água.

¹⁸⁰ Plano decenal de energia, 2024, Empresa de Planejamento Energético (EPE).

425. A alocação e a precificação de água entre os usuários e regiões impactam significativamente o desempenho econômico. Embora não tenham sido realizadas avaliações econômicas abrangentes por meio de um equilíbrio geral computável (EGC) da água, as poucas provas empíricas disponíveis sugerem que as atuais decisões relativas à alocação de água podem ter gerado perdas expressivas, com impactos subsequentes nos resultados da pobreza.¹⁸¹ Além disso, alguns estudos sobre a indústria indicam que se as tarifas de água refletissem melhor o custo da prestação dos serviços, os efeitos sobre os lucros das empresas seriam menores e estimulariam o uso eficiente, os resultados econômicos e os incentivos para a reciclagem de águas residuais.¹⁸² Há motivos convincentes para tratar a água no Brasil como um valioso ativo econômico a ser alocado criteriosamente para usos de maior valor de forma equitativa e inclusiva.

426. A infraestrutura hídrica existente hoje no Brasil é insuficiente para responder aos recentes eventos climáticos extremos. Em 2012, a metade dos municípios brasileiros enfrentou eventos climáticos extremos relacionados à água – sobretudo estiagens; desde então a situação piorou em razão dos graves e persistentes períodos de secas regionais. Aumentar a resiliência requer uma infraestrutura multiúso de grande porte para ligar as fontes de água aos usuários e elevar a capacidade de armazenamento em regiões de demanda intensa a fim de preparar o país para uma maior variabilidade hídrica.

427. O setor de água e esgoto no Brasil é dominado por companhias estatais, responsáveis por 75% do mercado. As operadoras municipais respondem por 20%, e as companhias privadas de água, por menos de 5%. A qualidade das estatais varia muito, desde as bem administradas, boas geradoras de caixa, com acesso aos mercados de capital para financiar seus investimentos,¹⁸³ até as mal geridas, sujeitas aos orçamentos governamentais estaduais para cobrir seus custos operacionais. A maioria dos 1.400 prestadores de serviços municipais depende fortemente de subvenções para investimento, e em muitos casos também para seus custos de operação e manutenção (OeM). A participação do setor privado – responsável pelos serviços em 304 municípios, em quase 5% do mercado – está concentrada nas mãos de quatro grandes empresas, que, regra geral, administram suas operações de forma eficiente e investem pesadamente na melhoria da cobertura e da qualidade de seus serviços. Um grande número de outros participantes menores entrou no mercado, alguns com desempenho insatisfatório.¹⁸⁴

¹⁸¹ Utilizando um enfoque de simulação de equilíbrio parcial, Hewings, Dridi e Guilhoto (2005) consideraram que as alocações hídricas subótimas no Nordeste do Brasil poderiam ter acarretado uma perda de empregos da ordem de 15% a cada ano entre 2000 e 2012.

¹⁸² Ver, dentre outros, Féres, Reynaud e Thomas (2012) e Féres e Reynaud (2003).

¹⁸³ Sabesp (Estado de São Paulo), Copasa (Estado de Minas Gerais) e Sanepar (Estado do Paraná).

¹⁸⁴ Examination of private-sector participation in the provision of water supply and sewerage services in Brazil, Ministério das Cidades/PMSS, 2008.

428. Os serviços de abastecimento de água e saneamento caracterizam-se por operações e estrutura tarifária ineficientes. Muitas empresas públicas sofrem grandes perdas de água (37% em média),¹⁸⁵ excesso de pessoal e custos operacionais elevados. O financiamento do setor é baseado em tarifas e subsídios cruzados, com uma estrutura tarifária ultrapassada, incapaz de lidar com a demanda atual por subsídios mais focados e serviços mais eficazes e sustentáveis. A ineficiência e as baixas tarifas provocam serviços insustentáveis e deixam as concessionárias sem capital suficiente para cobrir investimentos voltados para a expansão da cobertura e para consertos. Historicamente, os municípios e as companhias estatais de água dependem largamente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal e de financiamentos patrocinados pelo governo a taxas abaixo do mercado concedidos pela Caixa Econômica Federal (“Caixa”) e pelo BNDES para cobrir suas necessidades. Os financiamentos da Caixa e do BNDES também são amplamente utilizados pelas companhias do setor privado para financiar basicamente todos os seus investimentos de capital, ampliar a cobertura de serviços e melhorar a qualidade e a eficiência. Tendo em vista as atuais pressões orçamentárias, novos modelos de financiamento poderão vir a ser necessários para que os investimentos de capital continuem a ser realizados no setor hídrico brasileiro.

429. Algumas concessões e PPPs atraíram operadores privados para o setor hídrico. No entanto, na última década foram relativamente poucos os contratos assinados pelo setor privado, tanto referentes a concessões quanto a PPPs, cobrindo cerca de 5% (270) dos municípios brasileiros. A parcela privada do mercado de SAE (concessões plenas ou parciais, PPPs) enfrenta uma consolidação, estimulada por uma variedade de fatores, inclusive economias de escala e de escopo, dificuldades de acesso ao crédito e pouca concorrência nas licitações, que, em geral, atraem uma média de apenas dois licitantes qualificados. Cabe ressaltar que alguns dos grandes patrocinadores que trabalham em outros setores estão sendo investigados na Operação Lava Jato. Essas investigações poderão afetar a capacidade de expansão dessas grandes empreiteiras no setor hídrico devido a constrangimentos jurídicos, financeiros e de imagem. Isso poderia resultar em uma consolidação adicional do mercado entre as operadoras privadas do setor e/ou a entrada de novos concorrentes nacionais ou estrangeiros.¹⁸⁶

430. As áreas rurais representam um desafio à parte.¹⁸⁷ Alcançar o acesso universal dos SAE nas zonas rurais até 2030 exigiria investimentos da ordem de R\$ 24 bilhões (US\$ 7,7 bilhões).

¹⁸⁵ Ministério das Cidades, Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), 2013. Disponível em: <www.snis.gov.br>.

¹⁸⁶ As principais operadoras são Odebrecht Ambiental – 10,4 milhões de pessoas atendidas em vinte contratos; CAB Ambiental (Galvão Engenharia) – 6,5 milhões de pessoas atendidas em 18 contratos; Saab (Carioca Engenharia, Queiroz Galvão e outros) – 4,1 milhões de pessoas atendidas em 12 contratos; Andrade Gutierrez e Camargo Correia (São Lourenço Sabesp/PPP) – 1,7 milhão de pessoas atendidas em um contrato. Essas companhias representam cerca de 85% da parcela do mercado privado no setor de água e esgoto (em termos de população atendida) e todas estão envolvidas no recente caso de corrupção da Petrobras, o que poderá afetar seu apetite para participar de novos negócios ou para executar as atuais operações e investimentos. A situação atual poderá afetar a competitividade em novas concessões ou PPPs, a menos que grupos nacionais de menor porte ou companhias internacionais entrem na concorrência.

¹⁸⁷ 2014 – *Rural water supply in Brazil study*, Banco Mundial/WPP, relatório preliminar.

A prestação de serviços sustentáveis demandaria uma revisão do atual modelo de OeM (geralmente levado a cabo por associações locais sem qualquer apoio de parte das companhias municipais/estaduais). Novos modelos de gerenciamento rural estão sendo testados em alguns estados (Sisar e Copanor), mas ainda não foram amplamente adaptados, nem foi proposta uma política federal ou estadual para o SAE rural.

431. A irrigação representa tanto um desafio quanto uma oportunidade para o futuro do Brasil. Um estudo de 2004 do Banco Mundial chegou à conclusão de que a irrigação era um instrumento chave para a promoção do desenvolvimento econômico e social das áreas mais pobres do país, na região Nordeste. Estima-se que em 2015 as áreas irrigadas poderão expandir-se por até 900 mil hectares. As terras irrigadas são 3,5 vezes mais produtivas do que as terras agrícolas dependentes apenas das chuvas, e os ganhos econômicos são de sete a oito vezes maiores.

432. Restrições futuras à expansão da irrigação poderão decorrer da insegurança hídrica. A irrigação já responde por 72% do total do uso de água para consumo. Serão necessárias quantidades expressivas para tornar realidade a expansão prevista, grande parte da qual ocorrerá em regiões já com escassez hídrica e grande concorrência por outros usos da água. Infraestruturas hídricas insuficientes para armazenamento e irrigação também aumentarão a vulnerabilidade aos choques climáticos, podendo afetar tanto a segurança alimentar quanto a exportação de alimentos.

6.3.1 Oportunidades para o uso mais eficiente da água

433. Fazer frente à crescente variabilidade do abastecimento de água requer infraestrutura multiuso de grande porte, melhores instituições, preparação de longo prazo e planejamento de resposta. A atual infraestrutura física e institucional brasileira é insuficiente para garantir a segurança hídrica para todos e a resiliência de longo prazo. É necessário um processo constante e interativo envolvendo tanto o aprimoramento da infraestrutura quanto das instituições para que o Brasil se adapte de maneira sustentável e resiliente às mudanças e aos eventos climáticos extremos. As crises de escassez de água que ocorrem nas Regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste já geraram grandes repercussões, provocando um debate nacional sobre as mudanças necessárias para assegurar que o governo não ignore os primeiros sinais de secas e de desastres naturais.

434. É preciso criar uma governança mais integrada no setor, com melhor coordenação entre as instituições em todos os pontos do ciclo da água. A transferência de água entre

bacias, a crescente polêmica sobre as bacias transfronteiriças e os conflitos entre usuários¹⁸⁸ deixaram patente a clara necessidade de uma governança setorial mais integrada. Os principais elementos de mudança das políticas incluem: (a) melhor gerenciamento dos recursos hídricos das bacias; (b) expansão e aprimoramento dos SAE; (c) desenvolvimento de um processo de irrigação mais eficiente; (d) integração entre o gerenciamento ambiental hídrico, urbano e agrícola; (e) sustentação de enfoques multissetoriais integrados para infraestruturas complexas; e (f) planejamento para enfrentar mudanças do clima e outras questões de interesse regional e global.

435. Um sistema de licenciamento ambiental implementado de forma eficiente é essencial para atrair os investimentos necessários para mitigar o risco da crescente escassez de água, sendo igualmente relevante para todas as áreas de desenvolvimento de infraestrutura pública e privada. Maior eficiência na implementação do licenciamento ambiental nos estágios iniciais dos projetos de infraestrutura e de energia limpa pode ser alcançada mediante planejamento adequado na esfera governamental, atribuição mais clara da autoridade legal entre os governos federal e estadual, e redução dos atrasos na elaboração dos termos de referência para as avaliações de impacto ambiental exigidas por lei. Um marco regulatório simplificado, consistente e transparente é igualmente essencial para facilitar a previsibilidade dos processos de licenciamento. As medidas necessárias para simplificar o marco regulatório para a energia hidrelétrica incluem (Banco Mundial, 2008): (a) aprimoramento e expansão da base de dados sobre o potencial de energia hidrelétrica das bacias hidrográficas e incorporação de fatores ambientais ao planejamento do setor energético; (b) redução da carga de incertezas envolvidas no processo de licenciamento; e (c) aperfeiçoamento contínuo da regulamentação do setor.

436. Há uma margem significativa para ganhos de eficiência na utilização da água por meio de melhores políticas de preços. Antes de impor um racionamento, as tarifas deveriam ser usadas para incentivar a população a poupar água,¹⁸⁹ quer por meio de recompensas pela redução da utilização, quer por meio de multas por excesso de consumo, e como forma de evitar cortes de serviço ou limites de fornecimento. No setor agrícola deveriam ser implementadas medidas que oferecessem incentivos à adoção de tecnologias validadas, tais como variedades

¹⁸⁸ Os recentes casos envolvendo a transferência de água proposta pelo Estado de São Paulo – do rio Paraíba do Sul, compartilhado entre os Estados de São Paulo (a montante), de Minas Gerais e do Rio de Janeiro (a jusante), para o Sistema Cantareira – resultaram em uma ação judicial antes que um diálogo de alto nível lograsse ser estabelecido e se alcançasse um acordo sobre a revisão das alocações de água. A mesma bacia hidrográfica está gerando disputa entre geração de energia e abastecimento de água tanto para consumo humano quanto industrial. Há informações sobre crescentes atritos em diversas bacias hidrográficas do país – segundo dados do relatório da Comissão Pastoral da Terra (CPT), o Brasil registrou em 2014 o maior número de conflitos pela água da série histórica de pesquisas a esse respeito iniciada em 2005, com 127 casos envolvendo 42.815 famílias no país, em particular no Nordeste e no Sudeste.

¹⁸⁹ O gerenciamento da demanda por meio de incentivos tarifários (bônus para consumo mais baixo, multa para consumo excessivo) foi utilizado com sucesso pela Sabesp desde meados de 2014, com a adesão de aproximadamente 85% dos usuários.

de cultivos resistentes à seca e investimentos na irrigação por gotejamento, além de iniciativas de gerenciamento de microbacias hidrográficas, inclusive reflorestamento ao redor de fontes de água e terraços. Em matéria de políticas, caberia permitir a tomada de decisões conjuntas entre planejamento agrícola (Plano Safra) e planejamento e outorga dos recursos hídricos (direitos à água).

437. A redução das perdas hídricas é um aspecto essencial para a conservação e poderia ser resolvida no médio prazo. A reabilitação de ativos antigos requer, às vezes, pesados investimentos, mais ainda assim é um processo mais barato do que a substituição de infraestruturas já existentes por novas. No que se refere à agricultura, grande usuária de água, as perdas poderiam ser reduzidas com o aumento da eficiência da irrigação e com a captação e o uso das águas nas próprias fazendas. A agricultura irrigada no Brasil exige um esforço multi-institucional, inclusive a aplicação da nova Lei da Irrigação, a expansão da capacidade de armazenamento estratégico, o tratamento de questões ambientais e a melhora da qualidade e da eficiência do uso das águas.

438. Infraestruturas hídricas multiuso (represas, reservatórios, canais, redes, dentre outros) e tecnologias alternativas (reutilização, dessalinização) podem desempenhar importante papel ao reduzir vulnerabilidades e assegurar que futuras demandas serão atendidas mesmo durante eventos extremos. Embora o gerenciamento, a modelagem e o planejamento adequados da oferta e da demanda sejam cruciais para a segurança hídrica, certamente são insuficientes. Estimular investimentos em infraestrutura e promover a utilização de tecnologias alternativas exigiria um papel mais proativo do governo, especialmente ao lidar com normas ambientais e sociais, bem como com pressões provenientes de grupos de interesse nacionais e internacionais. É necessário um planejamento apropriado, engenharia e capacidade de gestão para agilizar a construção de grandes projetos de infraestrutura, garantindo armazenamento apropriado e capacidade de produção para as águas. No que se refere ao manejo ambiental, os principais sistemas de abastecimento de água com frequência ainda carecem de legislação para proteger as bacias e os corpos d'água de descargas de água residuais, poluentes industriais e escoamentos provenientes do uso da terra circundante. As mudanças do clima, em muitos casos, exacerbam essas questões relativas à qualidade das águas.

6.4 Gestão de risco e vulnerabilidades

439. O manejo dos recursos naturais e ambientais não só impacta diretamente os meios de subsistência como também afeta a vulnerabilidade de uma região, de uma economia ou de um país aos riscos decorrentes de mudanças do clima ou de eventos extremos. Dessa maneira, as consequências da escassez hídrica têm sido profundamente sentidas no Brasil

em vários setores. Só no Nordeste a estiagem prolongada atual está afetando mais de 9 milhões de pessoas em cerca de mil municípios. Além disso, estima-se que um total de R\$ 16,6 bilhões de recursos federais tenham sido dedicados a ações emergenciais e estruturais associadas à atual seca no Nordeste, que já dura vários anos.¹⁹⁰ Calcula-se que a redução da geração de energia hidrelétrica e o aumento do uso das usinas térmicas tenham custado aproximadamente R\$ 35 bilhões em 2014, segundo várias estimativas. Eventos climáticos extremos, como a atual estiagem, começam a provocar pressões inflacionárias sobre os preços dos alimentos. Na esfera municipal, há casos em que os prejuízos na produção causaram a elevação no curto prazo dos preços dos alimentos. Da mesma forma, estimativas de queda considerável na produção agrícola em estados como São Paulo, onde a produção primária constitui apenas parte da economia, mostram crescimento de até 3% no desemprego (42 mil postos de trabalho) durante a atual seca. Para concluir, cálculos do Banco Mundial indicam que entre 2010 e 2014 a estiagem reduziu o valor bruto da produção agrícola da região de São Paulo para cerca de 14% abaixo do nível (histórico) normal. Para o período 2012-2014, quando os indicadores da seca atingiram seus níveis mais extremos, as estimativas apontam para uma perda de aproximadamente 24%. Esses impactos adversos refletem, basicamente, prejuízos no valor de produção de lavouras temporárias. Também ficou provado que a estiagem reduziu significativamente o número de cabeças de gado bovino e suíno.

440. Os custos decorrentes dos desastres naturais podem ser consideráveis para as cidades brasileiras. Os custos relacionados apenas a quatro grandes desastres naturais ocorridos entre 2008 e 2011 totalizaram, aproximadamente, R\$ 15,3 bilhões – R\$ 9,4 bilhões em danos e R\$ 5,9 bilhões em prejuízos. O fato de a maior parcela dos danos e prejuízos ter sido no setor de habitação (especialmente moradias de baixa renda) indica que a vulnerabilidade aos desastres naturais pode se traduzir em perdas de bem-estar para os pobres. O setor de transportes é o segundo mais afetado depois da habitação (Quadro 6.1). No Rio de Janeiro, o custo total dos deslizamentos de 2011 (R\$ 4,78 bilhões) foi equivalente a 36,20% do PIB da Região Serrana, ilustrando o efeito devastador sobre as economias locais.¹⁹¹ Uma avaliação de risco fiscal sugere que o país poderá vir a sofrer prejuízos anuais superiores a R\$ 8,9 bilhões, dos quais o governo arcará com 30%-40% (R\$ 2,8-3,9 bilhões).

¹⁹⁰ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/04/mais-recursos-serao-investidos-em-acoes-de-combate-a-estiagem>>.

¹⁹¹ Para mais informações, ver Banco Mundial (2014b).

QUADRO 6.1. VULNERABILIDADE ECONÔMICA DO CORREDOR DE TRANSPORTE SÃO PAULO-SANTOS

Cerca de 25% do PIB nacional depende do complexo Anchieta/Imigrantes, que liga a Região Metropolitana de São Paulo ao Porto de Santos. Noventa por cento dos transportadores de mercadoria utilizam esse corredor para mover um quarto de todas as exportações brasileiras e 40% do agronegócio da região metropolitana para o porto. No dia 22 de fevereiro de 2013, chuvas fortes caíram sobre a região litorânea do Estado de São Paulo provocando quedas de barreiras que fecharam as pistas de

subida da Rodovia dos Imigrantes, e um deslizamento e inundações em Cubatão causaram a interdição da Rodovia Piaceaguera-Guarujá e o fechamento do complexo industrial da Transpetro. Esse incidente destaca a vulnerabilidade da economia e da infraestrutura de transportes do Brasil aos desastres naturais climáticos em áreas urbanas e circunvizinhas.

Fonte: Incorporating disaster risk management in the transport sector in Brazil, 2014

441. Nos últimos anos, riscos meteorológicos e de preços também incrementaram a volatilidade do PIB agrícola. Na última década, a volatilidade do PIB agrícola aumentou, estimulada basicamente por fatores climáticos e riscos de preços, contrastando com a diminuição da volatilidade em outros setores. Se não for adequadamente administrada, a volatilidade da produção e dos preços poderá ter implicações econômicas de curto e longo prazos, afetando adversamente os produtores rurais mais vulneráveis. Estimativas¹⁹² para os estados nordestinos da Bahia e da Paraíba indicam que os prejuízos anuais previstos no setor agrícola, decorrentes de riscos que poderiam ser mais bem administrados (em particular no setor da agricultura familiar), poderão ser da ordem de 3% a 6% do PIB agrícola dos estados. No mais recente Índice de Confiança do Agronegócio (IC-Agro), 47% dos agricultores mencionaram as mudanças do clima como o principal desafio¹⁹³ do setor.

6.4.1 Maior eficiência no gerenciamento de risco

442. O governo desenvolveu uma carteira de políticas e programas de gerenciamento de risco agrícola (GRA) que envolve o manejo de secas, pragas e doenças e de riscos relacionados aos preços para pequenos e grandes produtores. Essa carteira tem cobertura nacional, e sua implementação

¹⁹² Banco Mundial (2015).

¹⁹³ Três fatores primordiais guiaram essa realidade: (a) falta de precisão e eficácia dos atuais sistemas meteorológicos de variabilidade climática (modelados para áreas extensas, eles não fornecem informações em nível regional ou local); (b) falta de conhecimento sobre a adaptabilidade e a vulnerabilidade de diferentes sistemas de produção em relação às mudanças climáticas; e (c) as práticas/cenários sociais, culturais e econômicos para ampliar a adoção das novas tecnologias, mesmo daquelas já desenvolvidas e disponíveis.

requer a participação de várias instituições estaduais e federais. As políticas e os programas de GRA representam uma grande parcela das despesas públicas em agricultura no Brasil, presentes na produção, nos insumos e nos subsídios à propriedade da terra mencionados anteriormente. Segundo a OCDE (2015), o governo tem gasto mais de US\$ 3 bilhões ao ano (37% do total das despesas públicas em agricultura) em assistência (na esfera federal) para os programas de GRA, tais como seguro agrícola (subsídios dos prêmios do seguro, Proagro, e Garantia Safra), preços garantidos e compras a preços mínimos voltadas para agricultores familiares e para grandes produtores comerciais. Considerando toda a produção agrícola, porém, os subsídios dos prêmios do seguro são pequenos (em 2013, por exemplo, o montante segurado foi da ordem de aproximadamente 5% do total do valor bruto de produção).¹⁹⁴ É necessário que os programas de GRA se desenvolvam ainda mais para poder alcançar um percentual maior da produção, em particular os grandes produtores comerciais. O Proagro presta assistência apenas aos pequenos agricultores, e não há incentivos governamentais para que os fazendeiros comprem um seguro que cubra a perda da safra, exceto no caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

443. O zoneamento agrícola de risco climático tem sido elemento fundamental das políticas agrícolas e de gerenciamento de risco no Brasil. O programa de “zoneamento” foi projetado com vistas a minimizar os riscos agrícolas relacionados ao clima. Ele permite que cada município identifique o melhor momento para instalação de determinada lavoura baseado em uma metodologia desenhada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). A metodologia quantifica os riscos agrícolas utilizando parâmetros como clima, solo e ciclos da cultura. O zoneamento foi adotado pelo Mapa e pelo MDA e representa um importante requisito não apenas para dar suporte ao seguro, mas também para o provisionamento de vários mecanismos de assistência aos agricultores, inclusive crédito. Além disso, os prestadores privados de serviços financeiros cada vez mais condicionam seus serviços às regras de zoneamento. Usado inicialmente em 1990 para a produção de trigo, em 2012 ele já era aplicado em mais de quarenta culturas, dentre as quais 15 eram anuais e 25 permanentes. No Brasil, ele tem sido utilizado em 25 dos 26 estados. Um estudo do Banco Mundial (2013b)¹⁹⁵ atualizou os modelos de clima-cultura usados pelo zoneamento e pelo programa de crédito rural.

444. O governo brasileiro e o setor privado têm facilitado constantemente a adoção de melhores práticas de agricultura de conservação rumo a uma agricultura de baixo carbono, de maior resistência aos choques climáticos e de redução de emissões de GEE.¹⁹⁶ Exemplos de tais práticas incluem o plantio direto, os sistemas de cultura e pastagem com fixação

¹⁹⁴ OCDE (2015a).

¹⁹⁵ Banco Mundial (2013a).

¹⁹⁶ Fertilizantes sintéticos de nitrogênio são uma importante fonte de óxido nitroso, que é trezentas vezes mais potente do que o CO₂ como GEE.

biológica de nitrogênio e os sistemas de integração lavoura-pecuária. O governo está oferecendo crédito e financiamento para o Programa Agrícola de Baixa Emissão de Carbono (ABC).¹⁹⁷ O aumento da absorção do carbono no solo e a redução das emissões também podem ser elegíveis para pagamentos de carbono em mercados voluntários e em (futuros) mercados formais. Porém, esses programas não são suficientes para melhorar as práticas de conservação da agricultura comercial. Soluções privadas, tais como a permissão para misturar créditos comerciais com o intuito de aumentar os montantes, poderiam melhorar a captação para programas como o ABC. A partir de 2013, o novo objetivo do Mapa é dar grande ênfase às políticas agrícolas regionais. A ideia é direcionar os programas de assistência existentes para regiões com características sociais, ambientais e econômicas particulares, para regiões menos desenvolvidas e para a agricultura familiar. Dentre as prioridades destacam-se: o financiamento de armazenamento, sistemas de irrigação, conservação e recuperação de solos degradados, máquinas e equipamentos, e infraestrutura.

445. Pressões recentes no sentido de revisitar o uso de agroquímicos na agricultura geraram discussões entre os setores público e privado sobre a falta de uma estratégia de transição que mantenha os níveis de rendimento e, simultaneamente, elimine gradualmente o uso de substâncias nocivas à lavoura. Nos últimos quarenta anos, a agricultura no Brasil aumentou 68%, enquanto o uso de agroquímicos cresceu 700%,¹⁹⁸ o que equivale a um milhão de toneladas de produtos utilizadas em um ano, ou cinco quilos por pessoa.¹⁹⁹ No plano internacional, o Japão lidera o *ranking* no uso de agroquímicos, seguido pela França, pela União Europeia, pela Argentina, pelos Estados Unidos e pelo Brasil. Baseada em estatísticas recentes – de que 25% das culturas agrícolas estão utilizando substâncias químicas em excesso e desnecessariamente –, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) criou, em 2013, o Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos (Pronara) sob a égide da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO-2012). O programa visa a estabelecer objetivos de curto e longo prazos para reduzir o uso de agrotóxicos. A iniciativa é bastante recente e ainda não foi plenamente implementada.

446. Aumentar a resistência das cidades brasileiras aos desastres naturais e às mudanças do clima é uma iniciativa com grande potencial para reduzir futuros prejuízos econômicos que ameacem os ganhos decorrentes da redução da pobreza. Dentre as opções promissoras destacam-se: (a) aumentar a conscientização, preenchendo a lacuna de conhecimento sobre causas, custos e consequências dos riscos de desastres urbanos e mudanças do clima,

¹⁹⁷ O ABC é provavelmente o maior esforço de Agricultura Climaticamente Inteligente do mundo em desenvolvimento, e seu impacto já é evidente. O firme compromisso do Brasil com relação às mudanças climáticas tem sido constante. Seu objetivo global é promover a redução das emissões de GEEs e o aumento do sequestro do carbono na agricultura.

¹⁹⁸ Embrapa, Ageitec.

¹⁹⁹ Instituto Nacional do Câncer (2015).

inclusive ao entender quais setores são ou serão mais afetados, por exemplo, habitação e transporte; (b) criar instrumentos de proteção financeira contra desastres com a participação dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, bem como dos governos estaduais e municipais; (c) agilizar a elaboração e a implementação dos Planos Municipais de Redução de Risco; (d) aproveitar as oportunidades para promover cidades habitáveis, economizar recursos e tornar seu uso mais eficiente e ampliar as experiências com estratégias de desenvolvimento de baixo carbono e políticas para reduzir as emissões de GEE, planejar a adaptação e promover benefícios conjuntos.

447. Para melhor tratar dos danos provocados pelas mudanças do clima, o Brasil terá de passar de uma abordagem *ex post* reativa às ameaças e às emergências naturais para um enfoque *ex ante*, mais proativo e preventivo de Gerenciamento de Riscos de Desastre (GRD). O Brasil está exposto a uma variedade de ameaças naturais, e até hoje tem feito poucos progressos para lidar com os elementos subjacentes ao risco de desastres. Anos de subinvestimento em GRD produziram instituições com baixa capacidade técnica para enfrentar desastres de forma holística (ou seja, da redução de risco até a resposta ao desastre). Por exemplo, 70% dos municípios brasileiros não dispõem de quaisquer instrumentos para realizar um gerenciamento de risco de desastres, e apenas 5% implementaram projetos com vistas a reduzi-los. Existem vários outros casos em que comunidades e municípios foram edificados no mesmo lugar onde ocorreram catástrofes ou onde novos assentamentos foram planejados e construídos em áreas de risco.

448. A resiliência, o crescimento verde e a economia de baixo carbono reduzirão a “pegada ecológica” das cidades brasileiras e permitirão, ao mesmo tempo, um desenvolvimento mais sustentável e equitativo. Isso envolverá políticas que aprimorem a infraestrutura e os serviços (por exemplo, acesso à água, ao saneamento e ao transporte público), internalizem os custos ambientais referentes ao consumo dos recursos naturais, reduzam os subsídios para atividades poluentes e aumentem a conscientização sobre as oportunidades de buscar o crescimento verde.

Considerações finais

449. O Brasil realizou grandes avanços visando a equilibrar o crescimento e o progresso social com a sustentabilidade ambiental. Uma série de políticas adotadas pelo Brasil criou um paradigma de conservação para os países tropicais que tenham como objetivo reduzir suas emissões de carbono decorrentes do desmatamento e da degradação florestal. Os compromissos políticos e o progresso alcançado ao longo da última década fornecem robustas evidências de que o Brasil está bem posicionado para continuar a trilhar o caminho

do crescimento verde. Contudo, isso exigirá um árduo trabalho adicional em três áreas inter-relacionadas: primeiramente, a característica fragmentação institucional no ambiente das políticas no Brasil em muitas áreas precisa ser superada para reduzir os custos de cumprimento da regulamentação ambiental, aumentar a eficiência da alocação de recursos públicos e facilitar o planejamento de melhoria de longo prazo em face do aumento do risco de desastres naturais. Em segundo lugar, as políticas de preço deverão ser revistas em diversas áreas a fim de serem aperfeiçoados os incentivos para a conservação da água e de outros recursos naturais e estimulados os investimentos para melhorar a qualidade e a resiliência da prestação de serviços. Em terceiro lugar, a controvérsia entre os objetivos conservacionistas e desenvolvimentistas poderá ser solucionada mais facilmente se for dada maior atenção ao acesso dos pequenos agricultores às tecnologias adequadas para aumentar o rendimento das terras e ao papel dos povos indígenas como guardiões do patrimônio natural brasileiro.

450. **A queda dos preços das *commodities* acelerou a urgência de avançar em todas as três áreas anteriormente mencionadas.** A queda dos preços das *commodities* e a atual estagnação da taxa de crescimento da economia brasileira arriscam provocar uma diminuição dos incentivos para a aplicação, o monitoramento e a implementação adequada dessas políticas de conservação sob o pretexto de criar empregos e ajudar o sustento das famílias rurais que dependem do meio ambiente. De fato, antes de 2006 havia uma relação inversa entre os preços internacionais das *commodities* e as taxas de desmatamento na Amazônia.²⁰⁰ Sob o auspício do programa Amazônia Legal, isso foi recentemente interrompido, mas não há espaço para complacências.²⁰¹

451. **Alcançar uma maior coordenação das políticas de gestão fundiária e ambiental é algo administrativa e politicamente desafiador, mas de baixo custo.** A unificação do sistema dos cadastros exigirá investimentos direcionados ao armazenamento e à coleta de dados, mas o principal desafio, uma vez mais, será institucional. Nos setores de água e saneamento serão necessários grandes investimentos, mas boa parte deles poderia ser facilmente financiada por meio de melhores políticas de preços, que teriam a vantagem adicional de desencorajar o consumo excessivo. Uma mudança nas políticas de apoio agrícola, que passariam de pagamentos diretos para maiores investimentos em extensão agrícola e infraestrutura rural, também poderia contribuir significativamente para fortalecer os pequenos agricultores em particular. O movimento em direção a um caminho de crescimento verde não é sensível à situação fiscal atual.

452. **A análise deste capítulo sugere que o caminho do crescimento verde certamente dará origem a grandes oportunidades.** O Brasil poderia tornar-se líder entre os mercados emergentes

²⁰⁰ Arima et al. (2011).

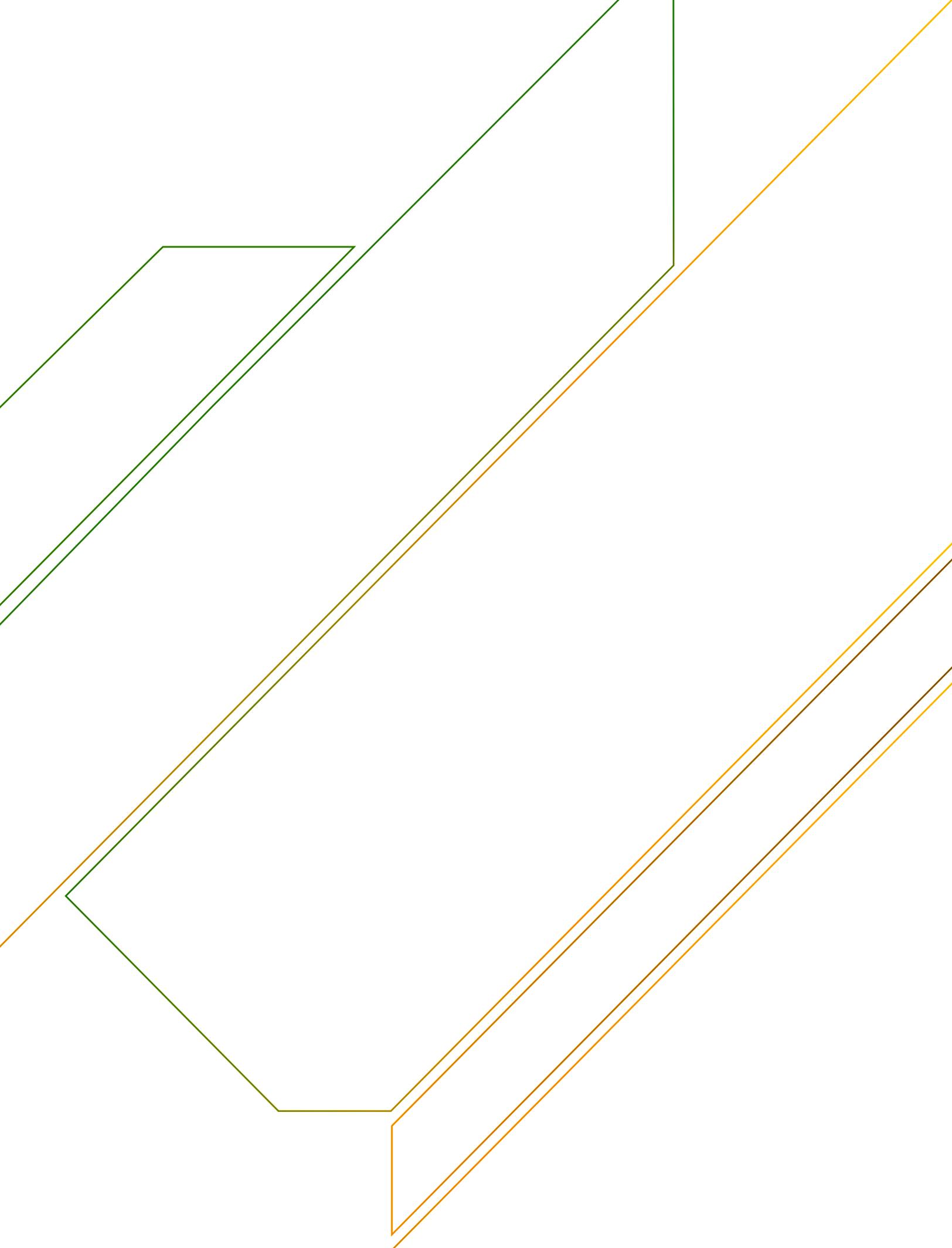
²⁰¹ Assunção; Gandour; Rocha (2012).

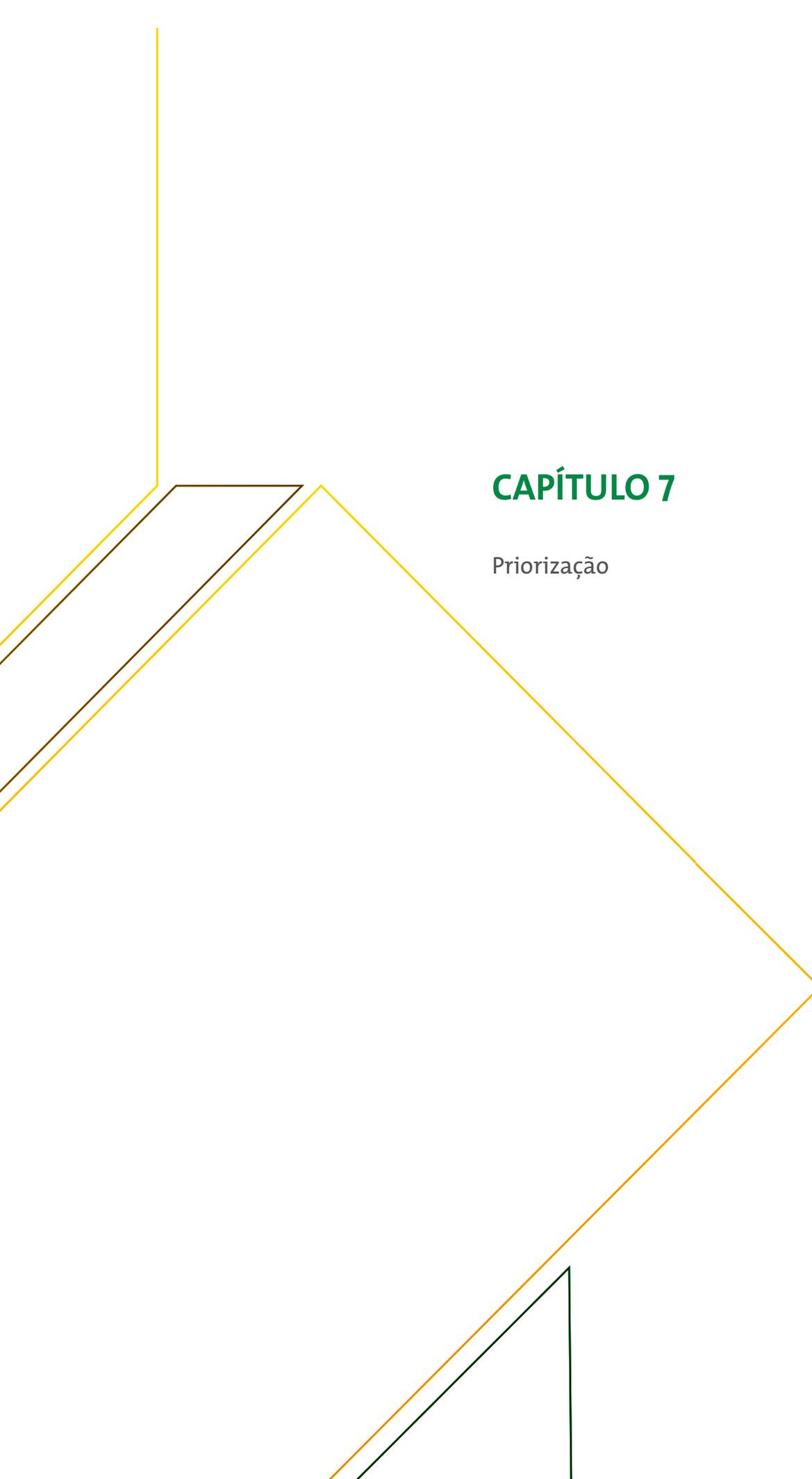
e demonstrar que desenvolvimento e “pegada ecológica” reduzida podem caminhar lado a lado. As oportunidades existem, especialmente no desenvolvimento de produtos agrícolas de maior valor agregado, ecoturismo, pagamento de serviços ambientais (inclusive instrumentos de atribuição de preços internos, tais como sistemas de limitação e comércio de emissões ou um imposto sobre o carbono) e de uma gama de serviços ao longo das cadeias de suprimento verdes. Realizar esse potencial seria bom para muitos brasileiros que dependem de recursos naturais para seu sustento e também para o planeta como um todo.

Referências

- ANDERSON, Nicholas. Reddy or not? The effects on indigenous peoples in Brazil of a global mechanism for reducing emissions from deforestation and degradation. **Journal of Sustainable Development**, v. 2, n. 3, p. 18, 2009. doi:10.5539/jsd.v2n3p18.
- ARIMA, Eugenio Y. et al. Statistical confirmation of indirect land use change in the Brazilian Amazon. **Environmental Research Letters**, v. 6, n. 2, p. 1-7, 2011.
- ASNER, G. P. et al. Selective logging in the Brazilian Amazon. **Science**, v. 310, n. 5747, p. 480-482, 2005. doi:10.1126/science.1118051.
- ASSUNÇÃO, Juliano; GANDOUR, Clarissa C.; ROCHA, Rudi. Deforestation slowdown in the Legal Amazon: prices or policies. **Climate Policy Initiative Working Paper**, 2012. Disponível em: <http://www.webmeets.com/files/papers/AERE/2012/29/Deforestation_Prices_or_Policies_AERE.pdf>.
- ASSUNÇÃO, Juliano et al. **Production and protection: a first look at key challenges in Brazil**. Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas. Rio de Janeiro: PUC, 2013. Climate Policy Institute Report. Disponível em: <<http://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/12/Production-and-Protection-A-First-Look-at-Key-Challenges-in-Brazil.pdf>>.
- CIFUENTES, L. A. et al. **Urban air quality and human health in Latin America and the Caribbean**. IADB, 2005.
- CONTI, Irio Luiz; SCHROEDER, Edni Oscar. **Convivência com o semiárido brasileiro: autonomia e protagonismo social**. Cooperação Brasil-Espanha, 2013.
- CURRAN, Lisa M.; TRIGG, Simon N. Sustainability science from space: quantifying forest disturbance and land-use dynamics in the Amazon. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 103, n. 34, p. 12663-12664, 2006.
- FEARNSIDE, P. M. Deforestation in Brazilian Amazonia: history, rates, and consequences. **Conservation Biology**, v. 19, n. 13, p. 680-688, 2005.
- FÉRES, José; REYNAUD, Arnaud; THOMAS, Alban. Water reuse in Brazilian manufacturing firms. **Applied Economics**, v. 44, n. 11, p. 1417-1427, 2012.
- FERREIRA, Leandro Valle; VENTICINQUE, Eduardo; ALMEIDA, Samuel. O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. **Estudos avançados**, v. 19, n. 53, p. 157-166, 2005.
- FINER, M. et al. **Oil and gas projects in the western Amazon: threats to wilderness, biodiversity, and indigenous peoples**, v. 8, n. 3, 2008.
- HELFAND, S.; MOREIRA, A. R. B.; BRESNYAN, E. W. Jr. **Agricultural productivity and family farms in Brazil: creating opportunities and closing gaps**. Washington, D.C: World Bank, 2013.

- HEWINGS, Geoffrey J. D.; DRIDI, Chokri; GUILHOTO, Joaquim. Impacts of reallocation of resource constraints on the northeast economy of Brazil. **Regional Economics Applications Laboratory (REAL) of the University of Illinois**, 2005. Disponível em: <<http://mpa.ub.uni-muenchen.de/38210/>>.
- KARSTENSEN, Jonas; PETERS, Glen P.; ANDREW, Robbie M. Attribution of CO₂ Emissions from Brazilian deforestation to consumers between 1990 and 2010. **Environmental Research Letters**, v. 8, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://iopscience.iop.org/1748-9326/8/2/024005>>.
- KOTHARI, Ashish. Protected areas and people: the future and the past. **Parks**, v. 17, n. 2, p. 23-34, 2008.
- KRONIK, J.; VERNER, D. **Indigenous peoples and climate change in Latin America and the Caribbean**. Washington D. C.: World Bank, 2010.
- NELLEMANN, Christian (Ed.). **Green carbon, black trade: illegal logging, tax fraud and laundering in the world's tropical forests**. United Nations Environment Programme, GRID-Arendal, 2012. Disponível em: <<http://www.cabdirect.org/abstracts/20133131857.html>>.
- NEPSTAD, D. et al. Inhibition of Amazon deforestation and fire by parks and indigenous lands. **Conservation Biology**, v. 20, n. 1, p. 65-73, 2006.
- OECD. Brazil. **Agricultural policy monitoring and evaluation 2015**. OECD Publishing, p. 85-94, 2015a. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2015/brazil_agr_pol-2015-7-em>.
- . **OECD – Environmental Performance Reviews: Brazil 2015**. OECD Publishing, 2015b. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/environment/oecd-environmental-performance-reviews-brazil-2015_9789264240094-en>.
- ORELLANA, Jesem D. Y. et al. Nutritional status and anemia in Suruí Indian Children, Brazilian Amazon. **Jornal de Pediatria**, v. 82, n. 5, p. 383-388, 2006.
- SOARES-FILHO, Britaldo et al. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 107, n. 24, p. 10821-10826, 2010.
- . et al. Cracking Brazil's Forest Code. *Science*, v. 344, n. 6182, p. 363-364, 2014. doi:10.1126/science.1246663.
- STOKES, S.; LOWE, M.; ZOUBEK, S. **Deforestation and the Brazilian beef value chain data research**, 2014.
- STRASSBURG, Bernardo et al. When enough should be enough: improving the use of current agricultural lands could meet production demands and spare natural habitats in Brazil. **Global Environmental Change**, n. 28, p. 84-97, 2014.
- WHITE, Sammis B. et al. **Water markets of the United States and the world: a strategic analysis for the Milwaukee Water Council**. US Economic Development Administration. Milwaukee, WI, 2010.
- WORLD BANK. **Environmental licensing for hydroelectric projects in Brazil: a contribution to the debate**, 2008. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/03/10155469/environmental-licensing-hydroelectric-projects-brazil-contribution-debate-vol-1-3-summary-report>>.
- . **Impacts of climate change on Brazilian agriculture**. Washington D.C., 2013a.
- . **Incorporating disaster risk management in the transport sector in Brazil: challenges and opportunities**, 2013b.
- . **Brazil land governance assessment**. Washington D. C., 2014a.
- . **Coping with losses: options for disaster risk financing in Brazil**. Washington D. C., 2014b.
- . **Rural water supply in Brazil study**, 2014c.
- . **Agriculture sector risk assessments for Bahia and Paraíba**, 2015.





CAPÍTULO 7

Priorização

Introdução

453. O Brasil possui um enorme potencial e muitos recursos, mas também enfrenta uma série de desafios de desenvolvimento complexos e inter-relacionados. Os capítulos anteriores deste *SCD* demonstraram como o Brasil foi bem-sucedido em muitos aspectos de seu desenvolvimento desde o retorno da democracia. Instituições sólidas foram estabelecidas em muitas áreas. O Brasil começou a reparar as iniquidades resultantes de seu modelo histórico de desenvolvimento e realizou avanços significativos na redução da pobreza e da desigualdade. O país também conseguiu construir, pela primeira vez na história, um arcabouço macroeconômico que forneceu uma base para seu desenvolvimento sustentável.

454. No entanto, apesar dos inegáveis sucessos do Brasil, a análise destaca alguns problemas estruturais que representam obstáculos para o desenvolvimento futuro do país e, especialmente, para melhorar a qualidade de vida dos B40. Dois temas centrais permeiam esta análise. O primeiro é o baixo potencial subjacente de crescimento do Brasil, relacionado à infraestrutura insuficiente, a níveis persistentemente baixos de investimentos públicos e privados, à concorrência doméstica limitada e a baixos níveis de integração internacional. O segundo tema é a natureza insustentável dos comprometimentos das despesas públicas em face do baixo crescimento e das consideráveis ineficiências do setor público. Embora as transferências públicas tenham crescido consideravelmente, a maior parte dos gastos públicos beneficia indivíduos que não são pobres (especialmente por meio de um sistema previdenciário insustentável) e empresas que não são competitivas e se especializam na busca de rendas monopolistas (*rent seeking*) em vez de buscar inovação.

455. Os desafios estruturais e fiscais do Brasil estão inextricavelmente ligados. O grande tamanho do setor público não somente cria pressões fiscais e põe em risco a estabilidade macroeconômica como também absorve recursos que poderiam ser aplicados com mais eficiência no setor privado. O Brasil aspira a um modelo de desenvolvimento construído em torno de um Estado forte e ativo. A fim de atingir tal objetivo, o país precisará melhorar a alocação dos recursos públicos e superar os interesses individuais que militam contra a redução de rendas monopolistas. Também precisará combinar as transferências públicas aos pobres e vulneráveis com incentivos mais robustos para investimentos privados, além de aproveitar o poder da concorrência de mercado para encorajar a inovação.

456. Embora esses obstáculos sejam graves, nenhum deles é insuperável. O volumoso orçamento do Brasil oferece amplas oportunidades para realocação de despesas de modo que sejam beneficiados os mais pobres e vulneráveis e, ao mesmo tempo, reduzidos desperdícios nos subsídios econômicos e nas transferências sociais aos mais abastados, restaurando o

equilíbrio macrofiscal. Muitos outros países demonstraram que melhorias no ambiente de negócios podem ser alcançadas de maneira relativamente rápida, com impactos positivos nos investimentos privados, na geração de empregos e na competitividade internacional. A história recente do Brasil inclui vários exemplos de implementação de políticas importantes para solucionar problemas macrofiscais antigos e introduzir programas públicos mais focados. Tais exemplos podem conter lições muito úteis para a solução do atual impasse político e institucional.

A lógica da priorização

457. Este capítulo tenta consolidar as análises dos capítulos anteriores de maneira que sejam identificadas algumas prioridades-chave para o crescimento sustentado e a melhoria da qualidade de vida dos B40 no Brasil. Todavia, as ideias aqui contidas não apresentam, nem podem apresentar, soluções detalhadas, mas sim um diagnóstico dos principais problemas e áreas que vieram à tona durante a análise e que merecem atenção nos próximos anos. A natureza inter-relacionada dos desafios privilegiou a seleção de áreas focais mais amplas que cobrem um conjunto de questões relacionadas, em vez de destacar políticas específicas.

458. Foram consideradas diversas abordagens em potencial para a identificação das restrições prioritárias. Uma delas seria, simplesmente, basear-se em pesquisas nas quais os cidadãos, principalmente os mais pobres, identificariam suas prioridades. Infelizmente, tal metodologia tenderia a destacar questões tangíveis e imediatas, e não necessariamente suas causas subjacentes. Por exemplo, os problemas mais citados em tais pesquisas costumam ser saúde, criminalidade, violência e desemprego,²⁰² que, sem dúvida, são problemas fundamentais para os B40. Todas essas dificuldades possuem algumas características em comum: geram impactos imediatos e tangíveis e podem, inclusive, mudar a vida das pessoas. Contudo, essas pesquisas não conseguem capturar facilmente as questões mais críticas para o bem-estar desse grupo. Por exemplo, não se encontram comentários sobre a falta de infraestrutura ou o estado das finanças públicas, embora nossa análise demonstre claramente que ambos os problemas podem ser importantes causas indiretas da má qualidade de vida dos B40.

459. Um método alternativo seria construir um modelo de equilíbrio geral formal para medir impactos diretos e indiretos de novas políticas e outros fatores na vida dos B40. No entanto, esse método exigiria um esforço considerável para especificar corretamente o modelo

²⁰² Ver, por exemplo, a pesquisa de 2014 do Projeto de Opinião Pública da América Latina (Lapop), na qual os principais problemas identificados foram ausência de serviços de saúde (26% da população), violência (20%), corrupção (12%), falta de segurança (6%), qualidade da educação (4%) e desemprego (4%). De 2006 a 2008, o desemprego estava entre os dois principais problemas, mas caiu de posição à medida que se reduziam os índices de desemprego na região.

e derivar parâmetros apropriados para calibrá-lo com base nos dados. Embora outros SCD (por exemplo, o relativo à Turquia, que se encontra em andamento) tenham optado por uma abordagem do modelo de equilíbrio geral, isso não foi considerado viável no caso do Brasil. Ademais, o modelo de desenvolvimento do país está passando por mudanças tão rápidas e profundas que parâmetros antes considerados estáveis ao longo do tempo podem não se manter, o que reduziria o valor de quaisquer previsões baseadas em tais parâmetros.²⁰³

460. Priorização por meio de uma discussão estruturada. Decidiu-se, portanto, que a priorização seria definida pela equipe do SCD a partir de discussões estruturadas baseadas no arcabouço desenvolvido no Capítulo 1 para identificar vínculos e pontos de acesso para os problemas básicos de desenvolvimento do Brasil. As principais ideias surgidas durante esse exercício de priorização, todas baseadas nas análises dos capítulos anteriores, encontram-se resumidas a seguir.

461. Três critérios básicos orientaram a seleção das prioridades, a seguir: (a) as restrições deveriam ter um impacto importante de médio e longo prazos no bem-estar dos B40, incluindo a geração de sinergias e complementaridades com a redução de outras restrições; (b) quaisquer medidas propostas deveriam considerar os recursos disponíveis e ser consistentes com a sustentabilidade ambiental e fiscal de longo prazo; e (c) deveria haver alguma evidência prévia de impactos em outros países ou na própria experiência brasileira de desenvolvimento. O debate foi orientado pelo arcabouço lógico descrito no Capítulo 1.

462. Os insumos fundamentais para o bem-estar dos B40 são melhorias nos níveis de emprego, salários reais, serviços públicos e acesso a capitais naturais (ambientais). O progresso em todas essas áreas exige investimentos públicos e privados maiores e mais eficazes, especialmente no que diz respeito à infraestrutura, ao aumento da produtividade (para permitir aumentos nos salários reais) e à prestação eficiente de serviços públicos dirigidos, principalmente, aos B40.

463. Para elevar os níveis de emprego produtivo e bem remunerado será necessário aumentar a produtividade e estimular investimentos e inovação. Maiores investimentos e inovação dependem de um arcabouço macroeconômico e fiscal estável e sustentável, de melhorias no ambiente de negócios, de acesso a capital a preços razoáveis e maior concorrência. Juntos, esses fatores criam as condições para o aumento da produtividade.

²⁰³ Este problema foi expresso de maneira muito eloquente por Keynes em *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, ao observar: “No discurso comum [...] nós podemos manter ‘no fundo da mente’ as reservas e qualificações necessárias, bem como as adaptações que teremos de fazer mais tarde, mas não podemos manter diferenciais parciais complicados ‘no fundo’ de algumas páginas de álgebra pressupondo seu desaparecimento” (Keynes, 1936, p. 297-298).

464. A ausência de espaço fiscal e a dificuldade para atingir sustentabilidade fiscal estão entre os obstáculos fundamentais para os investimentos públicos e privados. A ausência de espaço fiscal deve-se a um sistema orçamentário rígido e a instituições que favorecem a acumulação de compromissos de despesas correntes, que são ineficazes ou não beneficiam de maneira significativa os B40. O limitado espaço fiscal afeta diretamente os recursos disponíveis para investimentos públicos, além de reduzir a poupança pública e ameaçar a sustentabilidade fiscal e a macroestabilidade. A macroestabilidade, por sua vez, é um pré-requisito para um ambiente no qual os retornos dos investimentos se tornam mais seguros, as taxas de juros podem cair e os retornos e incentivos para investimentos podem crescer.

465. A recuperação do espaço fiscal está intimamente associada ao aumento da eficiência dos gastos e da prestação de serviços. Para reduzir as despesas correntes e, ao mesmo tempo, proteger os pobres, é necessário criar incentivos e mecanismos institucionais que avaliem regularmente a eficiência, a eficácia e o impacto distribucional das despesas correntes e garantam que os resultados de tais avaliações se traduzam em políticas. Em tal arcabouço é provável que seja necessário reconsiderar as despesas com, por exemplo, previdência para os mais abastados, subsídios, isenções tributárias e taxas de juros abaixo do mercado para as empresas, bem como muitos outros itens que beneficiam amplamente os mais ricos. Uma maior eficiência, no entanto, não depende somente da redução dos recursos alocados para esses fins e outras atividades, mas também da reformulação das políticas para garantir que elas realmente beneficiem os B40, como foi possível no caso de exitosos programas como o PBF e o BSM. Significa também que as novas políticas e as revisões de políticas existentes devem basear-se em evidências de eficácia e bom desempenho, com mecanismos institucionais que garantam isso. Somente assim será possível reverter o viés institucional existente em favor de despesas correntes sem afetar os B40.

466. A análise indica que, mesmo com reduções nos gastos gerais, seria importante considerar, com atenção especial, a salvaguarda ou até mesmo a expansão de programas e serviços que protejam os mais vulneráveis. Isso incluiria a expansão de programas não contributivos, como o PBF, e a garantia de que tais ações alcancem grupos indígenas e populações remotas. Além disso, é importante manter e expandir programas dirigidos a outros grupos, tais como os afrodescendentes, muitos dos quais ainda sofrem discriminação e são particularmente sujeitos à violência e à insegurança. Ademais, seria essencial a criação de programas para melhorar as oportunidades econômicas das mulheres e coibir atos de violência baseada em gênero.

467. A necessidade de melhorar os mecanismos de planejamento e implementação de investimentos públicos tem relação estreita com o aumento da eficiência das despesas correntes. Segundo as análises anteriores, mesmo quando foram disponibilizados recursos

adicionais para investimentos públicos em infraestrutura, houve problemas significativos em relação ao planejamento, à avaliação e à implementação dos investimentos propostos. A restrição, nesse caso, está ligada à falta de instituições e de processos coerentes para administrar o ciclo de projetos de investimentos públicos, incluindo sua coordenação em vários níveis de governo. O setor privado poderia oferecer uma contribuição considerável para os investimentos necessários em infraestrutura e ajudar a elevar a eficiência dos serviços públicos, desde que o arcabouço regulatório para as Parcerias Público-Privadas (PPP) seja aperfeiçoado em todo o ciclo de projetos.

468. Aumentar os investimentos privados e acelerar o crescimento da produtividade são fundamentais para a geração de empregos e renda para os B40. Um dos maiores obstáculos a investimentos privados é a falta de um mercado de crédito eficaz, principalmente para linhas de crédito de médio e longo prazos. Além disso, o sistema atual implica taxas de juros extremamente altas para empresas que não fazem parte do pequeno grupo de beneficiários das taxas de juros abaixo do mercado em operações de crédito oferecidas por bancos estatais. A atual situação tem um custo fiscal elevado, possivelmente contribuiu para o aumento do nível médio das taxas de juros, reduz a eficácia da política monetária e desestimula a concorrência e a inovação entre as empresas presentes no mercado.

469. Outros obstáculos ao crescimento de investimentos privados e produtividade estão relacionados à falta de concorrência, a um ambiente de negócios difícil e à ineficácia das políticas públicas que pretendem estimular investimentos e inovação. O ambiente de negócios e comércio no Brasil (com exceção do setor agrícola) é relativamente fechado para novos acessos e concorrência, além de impor custos significativos às empresas que nele operam.²⁰⁴ Além disso, distorções nos esforços de competitividade e inovação decorrentes de políticas industriais governamentais mal planejadas e implementadas, aliadas ao legado de uma força de trabalho relativamente desqualificada, reduzem o crescimento do investimento, da aprendizagem e da produtividade. Entre as principais distorções encontra-se o ônus de um dos sistemas tributários mais complexos do mundo, que resulta parcialmente de um sistema intrincado e ineficiente de finanças intergovernamentais. O resultado geral é que muitas empresas permanecem pequenas, ao passo que os grandes atores do país ficam protegidos em um mercado doméstico cativo. O investimento privado é desestimulado por obstáculos burocráticos e regulatórios, e muitos empreendedores preferem buscar rendas monopolistas por meio de barreiras protetoras em vez de inovar e se integrar à economia mundial.

²⁰⁴ Na verdade, esses dois fatores podem estar diretamente relacionados. Para compensar o alto custo de operar no Brasil, as empresas já presentes no mercado podem exercer *lobby* visando a barreiras protetoras e a subsídios do governo; todavia, esses mesmos mecanismos de apoio distorcem ainda mais o campo de ação e reduzem os incentivos à inovação e à eficiência.

470. A análise demonstrou que medidas visando a aumentar investimentos públicos e privados permitiriam que mais recursos fossem alocados para melhorar a conectividade. Isso tem importância direta para os B40, pois garantiria melhor acesso a empregos em áreas urbanas, bem como acesso aos mercados no caso dos produtores rurais. Na mesma linha de pensamento, incluem-se medidas para melhorar a infraestrutura logística nas principais artérias econômicas (rodovias, ferrovias, transportes, unidades de armazenamento e portos), bem como uma regulação do setor de comunicações que favoreça a concorrência.

471. A qualidade de vida dos B40 também depende fundamentalmente do ambiente natural em áreas urbanas e rurais. O manejo dos recursos naturais, a proteção do meio ambiente e a mitigação/adaptação a riscos relacionados ao clima e outros riscos naturais são fundamentais para garantir uma prosperidade compartilhada. Muitas das pessoas mais pobres e vulneráveis dependem do ambiente natural para sua subsistência. Isso se aplica aos pequenos produtores agrícolas e às comunidades indígenas, cujos estilos de vida estão intrinsecamente ligados à preservação dos *habitats* naturais do Brasil, mas também às populações urbanas expostas à poluição, à escassez hídrica ou a falhas no sistema elétrico, bem como aos riscos de desastres naturais. Por possuírem meios muito mais limitados para se proteger ou se garantir contra riscos ambientais, os pobres e os B40 são particularmente afetados pela capacidade com que a regulamentação e as políticas governamentais conseguem equilibrar as necessidades de desenvolvimento econômico e os objetivos de sustentabilidade ambiental.

472. Três questões principais ligadas à gestão de recursos naturais destacam-se e afetam direta ou indiretamente os B40 por meio de seus efeitos no crescimento e nas rendas: (a) o acesso à terra e a insegurança dos direitos fundiários; (b) a gestão dos recursos hídricos; e (c) de maneira mais ampla, a gestão do meio ambiente. Portanto, as prioridades nessa área devem ser o fortalecimento da gestão dos ativos naturais brasileiros, incluindo: a regularização fundiária; a salvaguarda das florestas e a expansão do manejo sustentável das florestas nativas; a inovação agrícola; o manejo das bacias hidrográficas; o planejamento dos recursos hídricos e energéticos; a Gestão de Riscos de Desastres (GRD); e o fortalecimento do processo de licenciamento ambiental.

473. As prioridades identificadas nos parágrafos precedentes não constituem todos os desafios de desenvolvimento que o Brasil precisa enfrentar. No entanto, com base nas análises dos capítulos anteriores, esses são os desafios que, caso não sejam superados, impedirão o progresso do Brasil em direção à redução da pobreza e ao aumento da prosperidade compartilhada nos próximos anos. Acima de tudo, esses desafios exigem a tomada de decisões relativas à alocação de recursos de maneira que sejam beneficiados os mais pobres

e vulneráveis, bem como a garantia da existência de instituições que possam orientar tais escolhas e torná-las transparentes e responsáveis. A abordagem aqui adotada, no entanto, não visa a oferecer recomendações detalhadas de políticas (que naturalmente exigiriam um trabalho mais profundo em parceria estreita com outras partes interessadas governamentais e não governamentais), ela pretende identificar as causas dos problemas, o que serviria de base para desenvolver soluções práticas. A análise anterior não deve ser interpretada como uma indicação de que os problemas não priorizados nesta seção sejam menos importantes ou devam ser ignorados; na verdade, o que se tenta demonstrar é que, a menos que se envidem esforços significativos para resolver as questões aqui priorizadas, qualquer progresso nas outras áreas será extremamente difícil, ou talvez não beneficie os B40.

474. Ademais, as prioridades são amplas e exigirão trabalho para definição de seus detalhes e ordem. Um dos temas principais das prioridades é a necessidade de identificar e confrontar os *trade-offs* de políticas públicas. Contudo, mesmo no âmbito dessas prioridades, surgirão questões de ordem e ritmo das reformas. Ambas as reformas, estrutural e fiscal, serão difíceis e podem não gerar benefícios imediatos. Talvez seja necessário enfatizar um bloco em detrimento do outro. Mesmo no que diz respeito ao ajuste fiscal, a questão é quão rapidamente ele pode e deve ser executado. Os benefícios potenciais de um ajuste fiscal amplo e rápido resumem-se na imediata recuperação da confiança. Todavia, um ajuste fiscal demasiadamente rápido poderia exacerbar uma já intensa recessão, além de se provar insustentável. Da mesma forma, um ajuste fiscal mais lento poderia ser ineficaz, caso não haja confiança em sua sustentabilidade. Em essência, duas questões-chave de qualquer processo de reforma serão sua sustentabilidade e credibilidade. Por esse motivo, tão importantes quanto qualquer medida específica para fortalecer as perspectivas de desenvolvimento do Brasil serão a geração de um consenso político para apoiar um programa de reformas e o estabelecimento de mecanismos institucionais para garantir que futuras escolhas políticas e decisões sobre gastos sejam sujeitas a escrutínio para verificar sua eficácia e consistência com os recursos disponíveis. A tabela a seguir oferece um breve resumo das cinco principais restrições prioritárias derivadas da análise.

Restrições prioritárias	Oportunidades potenciais
<p>Ausência de espaço fiscal e grandes transferências de recursos aos não pobres.</p> <p>A resolução desta restrição permitiria mais investimentos, forneceria recursos aos B4o, reduziria os níveis de tributação e promoveria macroestabilidade, possibilitando, assim, a geração de empregos, a prosperidade compartilhada e a redução da pobreza.</p>	<p>Análise Base Zero de todas as despesas com foco em eficiência, eficácia e incidência entre pobres e não pobres. Possíveis áreas para economia: reforma previdenciária; redução da vinculação do orçamento; e racionalização das despesas. Melhorias no arcabouço da gestão fiscal (incluindo normas e instituições fiscais; elaboração e execução do orçamento; e gestão de investimentos públicos) também contribuirão para criar espaço fiscal e manter a estabilidade macrofiscal. Simplificação do sistema tributário, racionalização das despesas tributárias, redução de anistias fiscais e melhorias na tributação de grandes fortunas e capitais.</p> <p>Proteger os mais vulneráveis por meio da melhoria da capacidade de resposta dos programas não contributivos da rede de proteção social (por exemplo, o PBF) para beneficiar novos grupos elegíveis, com enfoque em grupos específicos, tais como populações indígenas em áreas remotas ou isoladas (Amazônia), afrodescendentes, mulheres e outras minorias; da redução da criminalidade e da violência por meio de programas multissetoriais; do fortalecimento do apoio a programas de combate à violência baseada em gênero; e da oferta de oportunidades econômicas para as mulheres.</p>
<p>Deficiências na governança do setor público e fragmentação institucional podem dificultar a elaboração, o planejamento e a implementação de políticas eficazes de longo prazo.</p> <p>No médio prazo, a resolução desta restrição melhoraria a qualidade dos serviços e garantiria seu enfoque nos B4o no contexto de um arcabouço político geral sustentável e flexível.</p>	<p>Desenvolver instituições e processos com foco na qualidade da prestação dos serviços públicos, bem como estimular a prestação de serviços pelo setor privado (por exemplo, por meio de PPPs e investimentos diretos locais e estrangeiros), acompanhados pela implementação mais sistemática de uma gestão baseada em resultados e uma formulação de políticas baseada em evidências. Por meio do aumento da eficiência e da redução da desigualdade no acesso à educação e à saúde, atraindo recursos privados no âmbito de um arcabouço robusto de garantia de qualidade.</p> <p>Melhorar a qualidade dos gastos em infraestrutura e habitação, bem como em programas de apoio à ciência, à tecnologia e à inovação (inclusive com melhorias na qualificação) para impulsionar a produtividade das empresas e, assim, gerar mais e melhores empregos. Isso se daria por meio do fortalecimento da prestação pública de contas e, ao mesmo tempo, da remoção dos obstáculos relacionados a mandatos sobrepostos e à articulação ineficaz de políticas.</p>

Restrições prioritárias	Oportunidades potenciais
<p>Segmentação dos mercados financeiros, ausência de crédito em longo prazo e altas taxas de juros.</p> <p>A resolução desta restrição aumentaria a eficiência da alocação de capitais e elevaria os investimentos privados.</p>	<p>Por meio da redução do direcionamento do crédito e da gradual eliminação das taxas de juros abaixo do mercado para garantir que todos os empréstimos sejam realizados com taxas de juros reais positivas; estabelecimento de mercados financeiros de longo prazo; e redução dos subsídios a empresas lucrativas com acesso ao mercado.</p>
<p>Concorrência insuficiente e ambiente de negócios deficiente.</p> <p>Melhorias no ambiente de negócios e maior concorrência são fundamentais para o aumento sustentável do crescimento da produtividade, permitindo salários mais altos e níveis mais elevados de investimentos privados.</p>	<p>Maior abertura para comércio e investimentos, com maior participação de empresas em cadeias globais de valor. Investimentos em qualificação, reforma tributária (para simplificar e aumentar a transparência do sistema tributário) e simplificação regulatória para melhorar o ambiente de negócios. Redução nos rents e subsídios oferecidos a empresas privilegiadas, criando, assim, condições mais igualitárias que recompensem as empresas por sua capacidade de inovação e sua produtividade e forcem as empresas com desempenho ruim a melhorar ou a sair do mercado.</p> <p>Investimentos em infraestrutura e logística para reduzir as distâncias, o tempo dos trajetos urbanos, o custo e o tempo de utilização das principais artérias econômicas (rodovias, ferrovias, transporte aéreo, portos e transportes em geral), além de uma regulamentação do setor de comunicações que incentive a concorrência. Integração do planejamento fundiário com políticas habitacionais, de transportes e prestação de serviços para que os mais pobres não precisem sacrificar sua qualidade de vida para ter acesso a empregos. Melhor acesso de pequenos produtores rurais aos mercados de forma que lhes sejam oferecidas oportunidades de renda e, assim, mais recursos para investirem na melhoria de sua produtividade agrícola.</p>

Restrições prioritárias	Oportunidades potenciais
<p>Deficiências na gestão dos recursos/ativos naturais do Brasil e baixa resiliência contra riscos climáticos.</p> <p>Melhorar a gestão dos recursos naturais do Brasil é essencial para sua conservação e para garantir a subsistência sustentável dos que dependem de tais recursos.</p>	<p>Continuar no caminho do crescimento verde e fazer o melhor uso possível dos recursos naturais do Brasil, por meio de uma melhor gestão dos recursos hídricos, energéticos e florestais, bem como das práticas agrícolas; reformar as estruturas e os processos de licenciamento ambiental; fortalecer os direitos fundiários; e criar um cadastro fundiário nacional. Manter os esforços de mitigação da mudança do clima e investir em medidas de adaptação. Implementação de licenças e salvaguardas ambientais mais eficazes de forma que sejam reduzidos custos de operação e investimentos para as empresas e, ao mesmo tempo, fortalecidos o controle e a gestão de riscos durante as fases de planejamento.</p>

Lacunas críticas de dados e conhecimentos e áreas para análises adicionais

475. O SCD baseou-se em um grande número de estudos já concluídos ou em andamento. Apesar da riqueza de dados e da abundância de estudos empíricos disponíveis no Brasil, o SCD identificou diversas lacunas de dados e conhecimento que, caso preenchidas, seriam particularmente úteis para que o país realizasse avanços na redução sustentável da pobreza e na melhoria do compartilhamento da prosperidade.

476. Em relação aos conhecimentos, várias lacunas importantes foram identificadas e merecem mais atenção. A primeira está relacionada a um exame detalhado das despesas públicas que permita identificar áreas para potenciais mudanças (principalmente nas transferências aos não pobres) visando à recuperação do equilíbrio fiscal, ou reformas tributárias que ampliem a base tributária e, ao mesmo tempo, reduzam as distorções e os custos de cumprimento (*compliance costs*). O SCD identificou categorias amplas de despesas que poderiam sofrer cortes sem que isso prejudicasse os mais pobres, tais como, principalmente, as pensões públicas. Contudo, para passar de tal identificação a uma recomendação detalhada, seria necessária uma análise mais profunda. Uma revisão abrangente das despesas públicas e uma avaliação dos sistemas de gestão financeira e orçamentos públicos devem ser consideradas prioridades urgentes para que o Brasil possa superar o amplo desafio de recuperar seu espaço fiscal.

477. A segunda lacuna de conhecimento está relacionada à primeira e refere-se à disponibilidade de dados empíricos sobre os impactos de uma série de políticas públicas para o bem-estar dos mais pobres. Sistemas robustos de monitoramento e avaliação (M&A) com

base em resultados, acompanhados por uma rigorosa avaliação de impacto, já estão sendo utilizados de maneira eficaz nas áreas de assistência social (por exemplo, PBF e BSM) e combate à criminalidade/violência (por exemplo, Pacto Pela Vida). No entanto, há pouquíssimos dados disponíveis sobre os impactos das políticas públicas voltadas a promover o ensino terciário, ampliar o acesso à educação infantil, aumentar a produtividade dos trabalhadores por meio de programas de treinamento vocacional e técnico (TVET), fornecer apoio a pequenos agricultores ou melhorar a qualidade da prestação de serviços em educação e saúde. A implementação de sistemas robustos de M&A baseados em resultados em todas essas áreas permitiria que os formuladores de políticas públicas brasileiros aprendessem com as suas ações atuais e avaliassem de maneira correta a relação entre custo e eficácia de suas políticas, bem como seu impacto. Dessa maneira, os resultados poderiam sistematicamente subsidiar a tomada de decisões e a expansão, ou possível contração, de programas no contexto de um espaço fiscal limitado. Outro fator intimamente ligado ao que foi dito anteriormente é a importância de sistematizar dados sobre a relação entre despesas públicas e a qualidade dos serviços públicos, inclusive em nível subnacional.

478. A terceira lacuna, também relacionada à primeira, refere-se à compreensão limitada sobre o impacto de subsídios (implícitos e explícitos) na produtividade empresarial. Um dos temas-chave que emergiu do SCD foi a dificuldade de mensurar a eficácia de muitas das políticas que visam, por meio de subsídios e transferências, a estimular setores específicos e a aumentar a produtividade e a inovação. Por si só, já é difícil documentar os fluxos de recursos dirigidos a empresas (mediante isenções fiscais e subsídios explícitos) em diferentes setores. Além disso, há pouquíssimos dados sobre quais dessas políticas (ou se alguma delas) atingiram os resultados esperados, embora, em geral, seja possível afirmar que a competitividade do Brasil não melhorou o suficiente. Estudos nessa área poderiam ajudar a elaborar políticas eficazes que aumentassem a produtividade, os investimentos e os empregos sem desperdiçar recursos fiscais.

479. A quarta lacuna está relacionada a uma melhor compreensão das causas dos problemas de implementação em investimentos de infraestrutura. As questões principais foram identificadas neste SCD e incluem a ineficiência na preparação dos projetos; a sobreposição de jurisdições, o que causa atrasos na implementação; o impacto dos contingenciamentos orçamentários ao longo do ano na previsibilidade dos financiamentos; ineficiências nos processos públicos de provisionamento e, de maneira mais geral, na transparência e na governança do setor público; e um ambiente que parece beneficiar, por meio de propostas não solicitadas, as empresas nacionais de construção que têm acesso a informações privilegiadas, o que torna os processos menos atraentes para investidores estrangeiros estratégicos. Além disso, a falta de financiamentos de longo prazo constitui um desafio adicional. Todavia, devido

à prioridade conferida por sucessivos governos à redução dos gargalos de infraestrutura do Brasil e ao sucesso limitado de tais iniciativas até agora, são necessárias análises mais detalhadas e soluções práticas para demonstrar modelos de implementação com uma melhor relação custo-eficácia, que sejam mais oportunos e atraiam mais financiamento comercial.

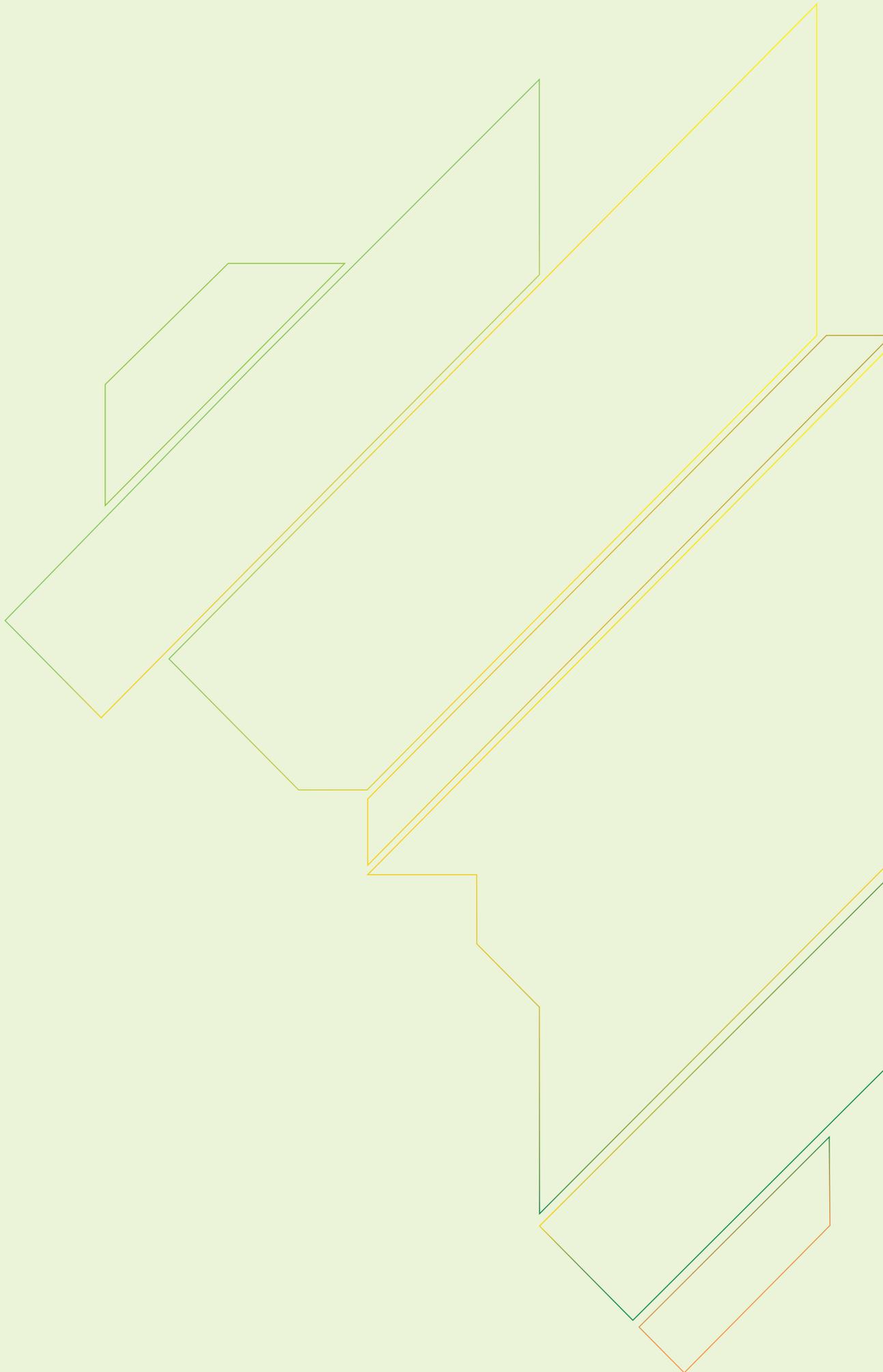
480. Em quinto lugar, é necessária uma análise mais profunda dos impactos das distorções do mercado financeiro nos níveis das taxas de juros e na competitividade das empresas em geral. Como no caso dos subsídios explícitos, há pouca evidência sobre a eficácia do crédito direcionado a setores específicos. Há, contudo, um risco significativo de que essas linhas de crédito estejam sendo alocadas de maneira ineficiente. A alocação de crédito abaixo das taxas do mercado também tem um papel importante na capacidade de os bancos oferecerem crédito de longo prazo aplicando as taxas de juros do mercado. Isso certamente está ligado às causas das altas taxas de juros de curto prazo. O exame dessas questões será de suma importância para a elaboração de políticas financeiras mais eficazes e para o fortalecimento das instituições financeiras.

481. A sexta lacuna refere-se à qualidade ambiental e seus impactos nas diversas dimensões de bem-estar entre os segmentos populacionais mais pobres. Por exemplo, os dados disponíveis até agora sobre os impactos adversos da poluição atmosférica e da água não tratada sobre o bem-estar dos mais pobres são inferidos de maneira indireta com base no fato de os pobres residirem em áreas com maior probabilidade de poluição atmosférica e hídrica (domicílios rurais) e falta de saneamento (domicílios pobres em áreas urbanas/favelas). Ao mesmo tempo, é necessário analisar as oportunidades econômicas para os pobres e os B40 decorrentes de uma gestão melhorada dos ativos naturais do país. Com base nisso, seria possível, por exemplo, ultrapassar o conflito tradicional entre preservação e conversão do uso da terra. Possíveis soluções para explorar os ativos naturais do Brasil de maneira mais sustentável de forma que fossem promovidas melhorias de longo prazo no bem-estar social fazem parte de uma fascinante fronteira de conhecimento a ser desbravada.

482. Há também uma carência de dados adequados sobre as condições sanitárias e nutricionais dos povos indígenas do Brasil, o que mina a elaboração e a adoção de políticas sólidas baseadas em evidências que efetivamente resolvam as iniquidades sanitárias que afetam esses povos. A primeira pesquisa nacional sobre saúde, nutrição e estado nutricional dos povos indígenas, baseada em dados de uma amostra representativa de povos indígenas realizada em 2010 com o apoio do Projeto de Vigilância e Controle de Doenças do Banco Mundial (VIGISUS II), fornece uma base sólida para uma avaliação mais frequente da acessibilidade

(inclusive econômica), da utilização, da qualidade e da capacidade local para melhoria dos serviços a um segmento predominantemente pobre da população brasileira.

483. Em muitas outras áreas, análises adicionais poderiam ajudar a aperfeiçoar as políticas públicas. Em parceria com as autoridades e com uma série de excelentes instituições brasileiras de pesquisa, *think-tanks* e organizações da sociedade civil, a próxima Estratégia de Parceria com o País do Banco Mundial (CPF) oferecerá a oportunidade de tratar de muitas das lacunas de conhecimento que ainda existem. O *SCD* forneceu a base para um diálogo sobre as prioridades futuras do Brasil. O próximo passo para a elaboração de uma nova estratégia seria a identificação das áreas com as quais o Grupo do Banco Mundial possa contribuir de maneira mais eficaz por meio de seu conhecimento global, sua experiência e seus muitos instrumentos de apoio financeiro.





ANEXO 1

Engajamento da equipe e
processo de consultas

Com a ajuda dos líderes de programa, duas reuniões informais anteriores à Nota Conceitual do SCD foram realizadas com representantes de todas as Práticas Globais, inclusive da Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA, da sigla em inglês) e da Corporação Financeira Internacional (IFC, da sigla em inglês), nas quais foram discutidas as áreas de ênfase propostas para o SCD e a metodologia proposta para a priorização. Em seguida a uma reunião de análise da Nota Conceitual, uma descrição anotada do SCD foi elaborada incorporando todos os principais comentários recebidos, e, por meio dos líderes de programa, foi distribuída uma nota de orientação e metodologia aos membros de todas as Práticas Globais e da IFC. Todos os insumos específicos recebidos foram amplamente utilizados para elaborar o SCD do Brasil. Uma apresentação das principais mensagens do SCD do Brasil foi realizada durante o reunião da Equipe do Brasil em 25 de junho de 2015, seguida de um debate aberto. A priorização final das recomendações do SCD do Brasil foi concluída em uma reunião com a equipe central do SCD em 1º de setembro de 2015. Um debate adicional sobre o SCD e as prioridades foi realizado em 17 de setembro de 2015 com a participação de toda a Equipe do Brasil do Banco Mundial. Essa última reunião recomendou um refinamento das prioridades, e, como resultado, as prioridades críticas foram reduzidas para cinco.

Consultas externas

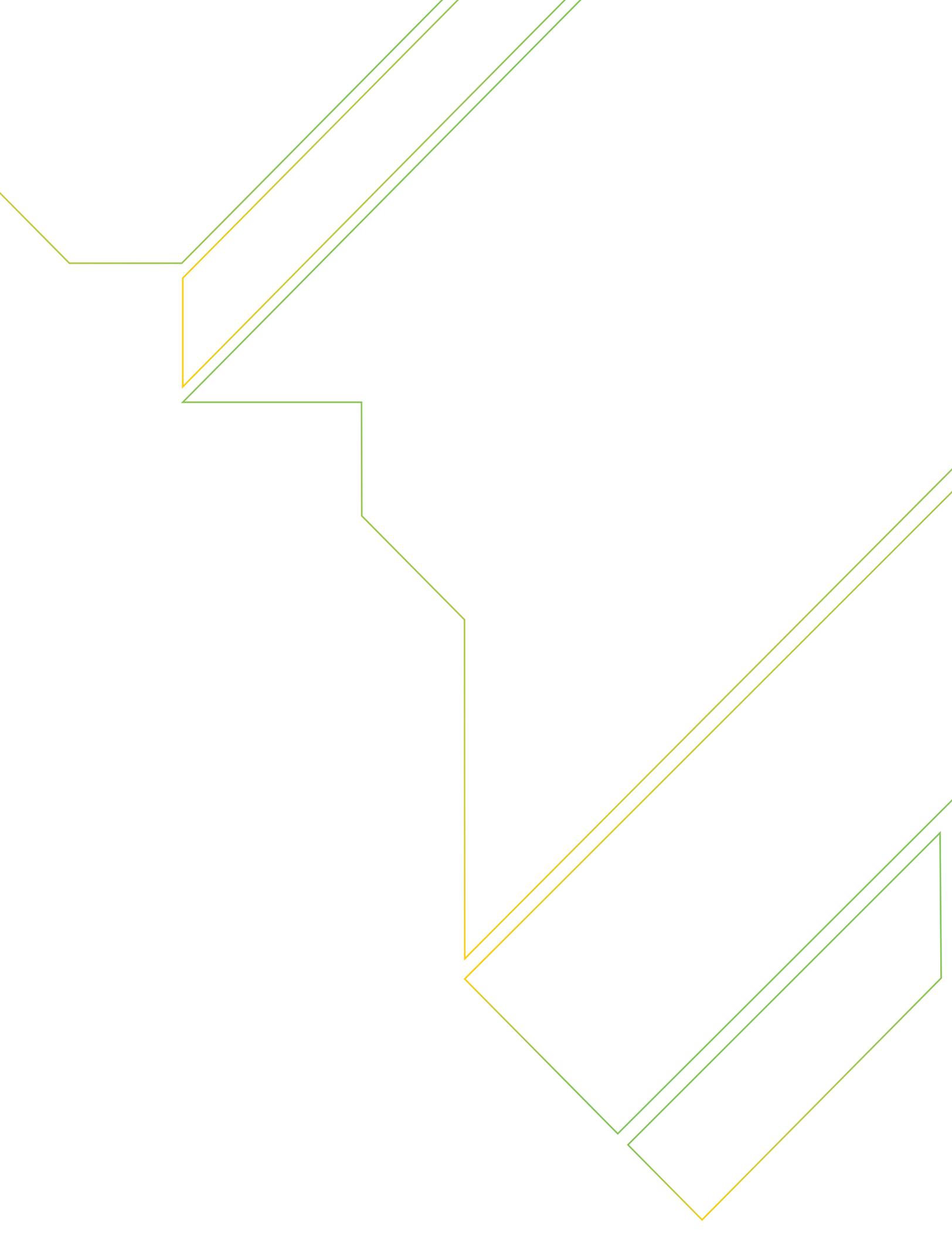
O SCD foi acompanhado por um processo de consultas externas que visava a garantir que todas as principais partes interessadas fossem incluídas nas deliberações e que suas opiniões fossem ouvidas.

Tendo em vista os recentes acontecimentos políticos e econômicos no Brasil desde outubro de 2014, duas mesas-redondas foram realizadas sobre os temas Governança e Economia Política das Tomadas de Decisão no Brasil, com a participação de importantes autoridades acadêmicas do Brasil e dos EUA. A primeira mesa-redonda, realizada em Brasília em 13 de abril de 2015, contou com a presença de Argelina Maria Cheibub Figueiredo (Universidade Estadual do Rio de Janeiro – Uerj); Fernando Limongi (professor de Ciências Políticas da Universidade de São Paulo – USP); Marcus Melo (professor de Ciências Políticas da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE); Marcos José Mendes (Senado Federal); Carlos Pereira (Fundação Getúlio Vargas – FGV); Jonathan Rodden (Stanford University) e Ben Ross Schneider (Massachusetts Institute of Technology – MIT). A segunda mesa-redonda, realizada em Washington D. C. em 24 de abril de 2015, contou com a presença de Barry Ames (University of Pittsburgh); Frances Hagopian (Harvard University); Scott Mainwaring (University of Notre Dame); Ben Ross Schneider (Massachusetts Institute of Technology – MIT) e Matthew Taylor (American University). Além disso, cinco documentos de apoio foram comissionados sobre os temas: Os Motivadores da Fragmentação Política (Fernando Limongi, USP); A Economia Política da Reforma e Federalismo

(Jonathan Rodden, Stanford University); Política, Grandes Empresas e Política Industrial no Brasil (Ben Ross Schneider, MIT); A Economia Política dos Investimentos Públicos no Brasil (Marcus Melo, UFPE, e Carlos Pereira, FGV); e Investimentos Públicos e Investimentos em Infraestrutura no Brasil (Marcos Mendes, Senado Federal).

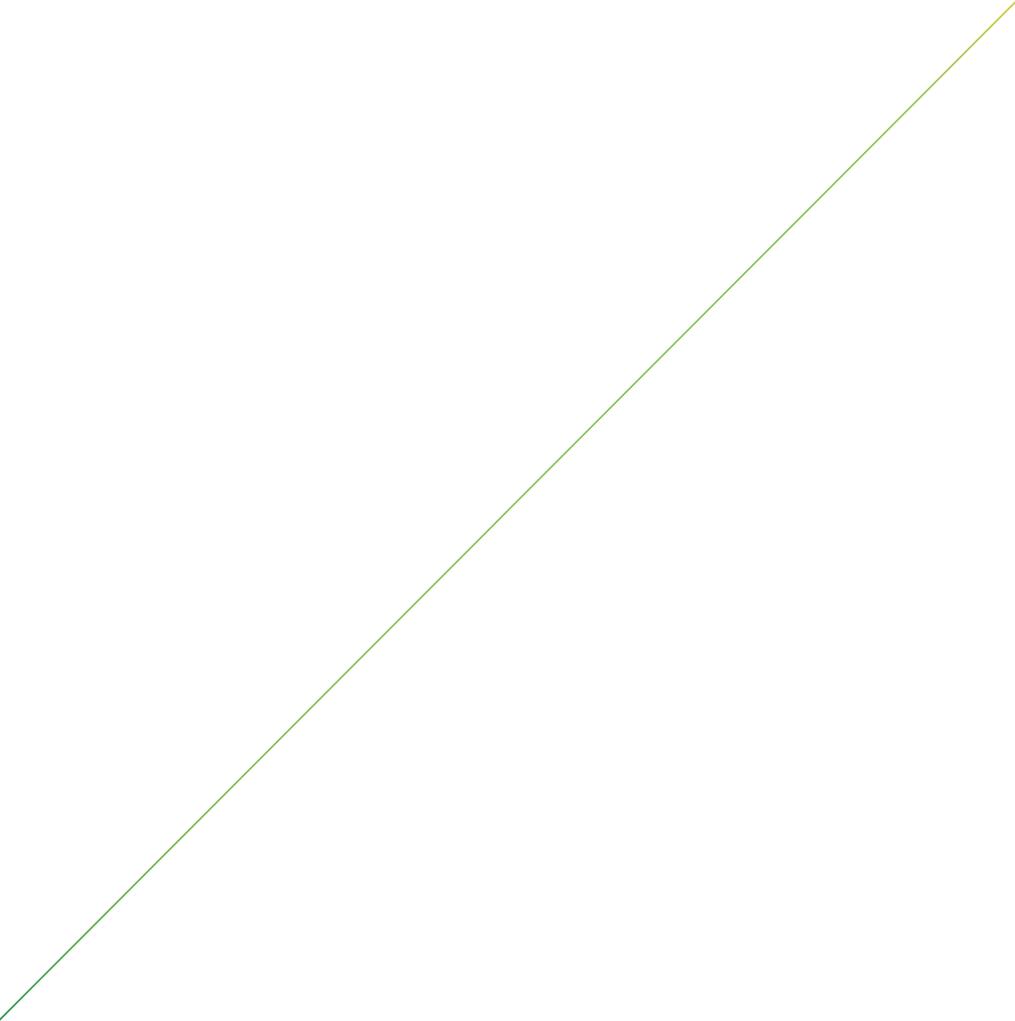
Ademais, uma série de consultas com representantes do setor privado brasileiro foi realizada pela IFC entre 1º e 10 de junho de 2015 em São Paulo. O objetivo de tais consultas era ouvir as opiniões e observar as reações do setor privado em relação às principais restrições em seu setor, às políticas identificadas como prioridade para o Brasil pelos representantes do setor privado e à condição da economia.

Também foram realizadas extensas consultas com o governo para garantir a acurácia da análise. Uma versão preliminar do *SCD* foi compartilhada com representantes do governo em 31 de agosto de 2015. Em seguida, foram recebidos comentários escritos detalhados sobre cada capítulo e, em 5 de novembro de 2015, realizou-se uma reunião com representantes do governo para esclarecer dúvidas relativas aos comentários escritos. Consultas adicionais foram realizadas em novembro e dezembro de 2015, e uma versão final do texto foi compartilhada com representantes do governo em janeiro de 2016. Em seguida a isso, outros comentários foram recebidos e considerados para esta versão final.





GRUPO BANCO MUNDIAL



GRUPO BANCO MUNDIAL