

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO

JORGE ABRAHÃO DE CASTRO

Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Diretor de Planejamento da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

MÁRCIO GIMENE DE OLIVEIRA

Economista pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Mestre em Geografia pela Universidade de Brasília (Unb) e Doutor em Geografia pela UFRJ. Analista de Planejamento e Orçamento e Coordenador Geral de Gestão do Conhecimento na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

INTRODUÇÃO

A história do processo de desenvolvimento da maioria dos atuais países desenvolvidos contou com a consolidação e com a permanência, no largo prazo, de forte ação do Estado. Essa ação, em toda sua diversidade e complexidade, trouxe influências e consequências em diversos elementos conformadores da economia, da sociedade e do mercado, como, por exemplo, a montagem de fortes estruturas de proteção social no chamado *welfare state*.

Em geral, as Constituições e demais instituições adotadas procuraram se estruturar em torno de um projeto de desenvolvimento – fruto das disputas políticas e correlações de forças entre diferentes segmentos sociais –, estabelecendo direitos e deveres de cada cidadão de acordo com o referido projeto, sendo as políticas públicas um dos meios mais importantes de concretização dos direitos e dos deveres pactuados.

No caso do Brasil, a Constituição vigente estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Além disso, desde a sua promulgação a Constituição tem sido um elemento norteador da formulação e da implementação de políticas públicas que contribuam para o alcance desses objetivos pactuados.

Embora o período de 1930 a 1980 costume ser apontado como um dos momentos importantes da promoção do desenvolvimento no Brasil, só a partir do início do presente século é que o país passou a experimentar a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento num sentido socialmente mais inclusivo do que o praticado anteriormente. Dessa constatação deriva a motivação do presente artigo, que tem como objetivo contribuir para o debate sobre as conexões entre o padrão de desenvolvimento e as políticas públicas em curso no país. Seria demasiado pretensioso, e fadado ao fracasso, tentar neste breve artigo abarcar todas as possibilidades que os temas aqui tratados ensejam. Ainda assim, os autores entendem que esforços de síntese como o aqui apresentado, apesar de todas as suas limitações, podem contribuir para esse necessário debate¹.

A primeira seção apresenta breve contextualização acerca das conexões entre políticas públicas e desenvolvimento. Na segunda seção, é analisado o caso do

(1) Os autores agradecem aos dirigentes e técnicos da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI) e ao professor Ricardo Bielschowsky pelos ricos debates que resultaram na publicação de dois relatórios de avaliação da dimensão estratégica do Plano Plurianual (PPA) da União para o período 2012-2015 (BRASIL, 2013, 2014) e contribuíram em grande medida para a elaboração do presente artigo, isentando-os de responsabilidade pelas análises e proposições aqui realizadas.

Brasil a partir de cinco dimensões: social, econômica, ambiental, territorial e político-institucional. Por fim, breves considerações finais encerram o artigo.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO: CONEXÕES

Esta seção apresenta a discussão sobre as principais relações entre as políticas públicas e o processo de desenvolvimento. Para tanto, foi norteadora a ideia de que o processo de desenvolvimento de um país abrange muito mais do que o campo de reflexão da economia, incluindo também elementos relativos à análise das relações sociais, das instituições, e das dinâmicas ambientais e territoriais. Referindo-se à teoria do desenvolvimento econômico, Furtado (1961) já alertara que tal teoria não cabe nos termos gerais das categorias de análise econômica. A análise econômica não nos pode explicar a dinâmica das mudanças sociais senão de maneira limitada. Contudo, ela pode identificar alguns mecanismos – relações estáveis entre variáveis quantificáveis – do processo de desenvolvimento econômico.

Para que se compreenda o papel das políticas públicas na promoção do desenvolvimento, é importante situar os conceitos aos quais se refere cada termo em discussão. A tarefa é mais complicada do que parece à primeira vista, pois as políticas públicas e os processos de desenvolvimento têm aspectos bastante dinâmicos, uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade reconhece problemas e propõe soluções de acordo com suas capacidades. Ou seja, tais processos constituem, em cada sociedade, políticas com maior ou menor abrangência e com características próprias, estando, na maior parte do tempo, em construção ou em reforma.

Apesar de todas as dificuldades e limitações, o termo *desenvolvimento* será aqui entendido como a capacidade de determinada sociedade superar os entraves à realização de suas potencialidades. A partir dessa leitura, o desenvolvimento pode ser abordado em múltiplas dimensões, sempre levando em consideração as especificidades históricas e espaciais de cada sociedade².

Por sua vez, as *políticas públicas* serão aqui entendidas como o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de inte-

(2) Diante da vasta literatura sobre desenvolvimento, tomaremos como referência neste artigo os trabalhos de List (1986), Myrdal (1972), Hirschman (1960), Chang (2004), Reinert (2007), Furtado (1961), Furtado (1992), Furtado (2011), Tavares (1998) e Tavares (2002).

resse público³. O conceito de política pública pressupõe, portanto, o reconhecimento de que há uma área ou domínio da vida que não é privada ou somente individual. Independentemente da escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados. Nas sociedades contemporâneas, cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade. Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas.

Pode-se dizer que as políticas públicas, como sugerido no esquema proposto na figura a seguir, dão partida a um circuito de influências bastante complexo em diversos fatores do desenvolvimento, esquematicamente aqui divididos em cinco grandes dimensões: social, econômica, ambiental, territorial e político-institucional. Os resultados esperados do processo de desenvolvimento, considerando essas dimensões, vão depender das combinações de políticas públicas conduzidas pelo diversos Estados nacionais. Para o entendimento desse modelo simplificado, é importante, primeiro, determinar o que compreende cada dimensão.

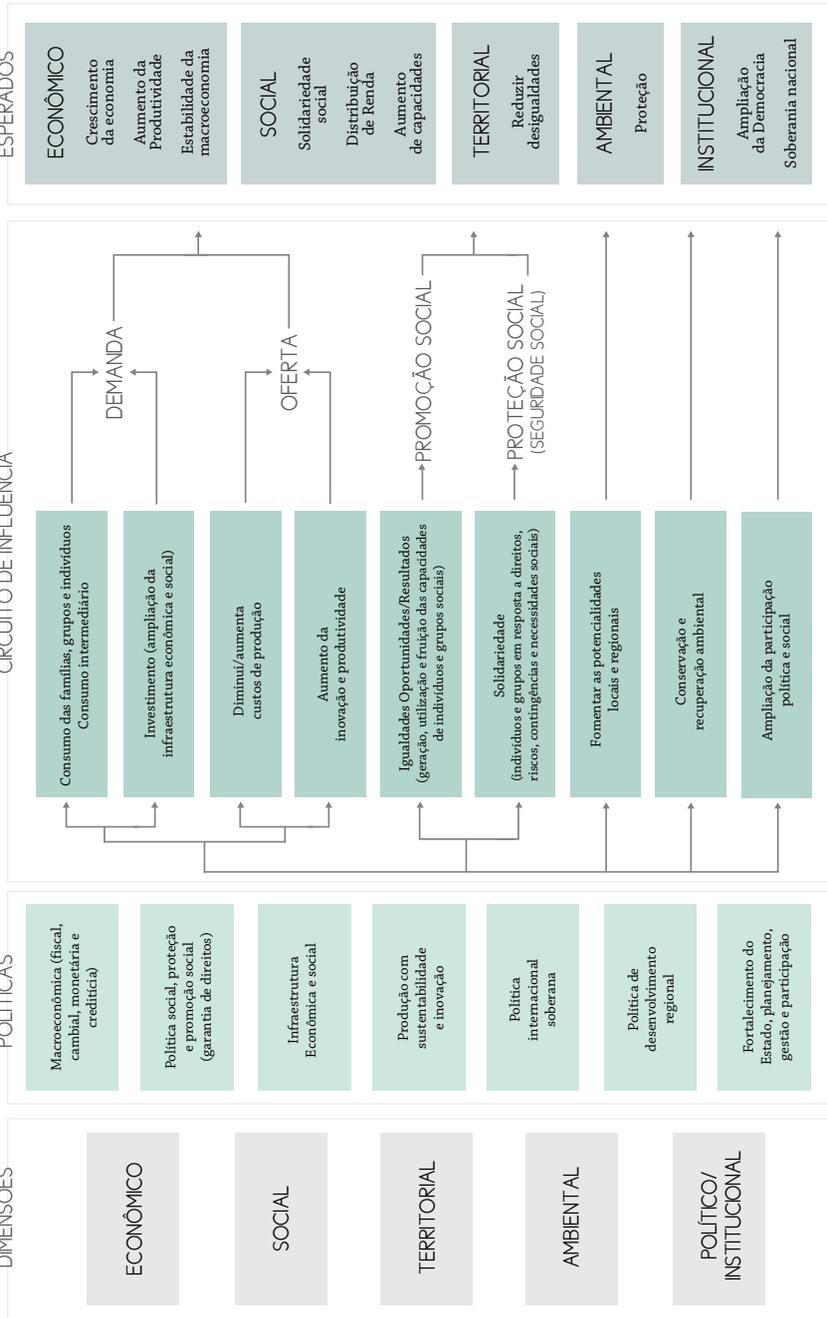
Começando pela dimensão social, argumenta-se que ela terá as políticas sociais como eixo principal, sendo composta por um conjunto de políticas, programas e ações do Estado que se concretizam na garantia da oferta de bens e serviços, nas transferências de renda e na regulação de elementos do mercado. Para tanto, as políticas sociais buscam realizar a justiça social mediante dois objetivos conjuntos: a proteção social, a qual se manifesta na seguridade social, que tem como ideia força a solidariedade, apesar do critério do seguro social ainda prevalecer em grande parte dos países⁴; e a promoção social, entendida como a resultante da geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais, para dar respostas aos direitos sociais⁵ e a outras situações não inclusas nos direitos, as quais dizem respeito às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população, inclusive os relacionados à pobreza e à desigualdade. O processo de universalização deve conseguir atingir as populações

(3) Conforme Dias e Matos (2011), considerada uma área do conhecimento contida na Ciência Política, as políticas públicas foram adquirindo autonomia e *status* científico a partir de meados do século 20 na Europa e nos Estados Unidos. Especialmente a partir de 1951, com a publicação de *O processo governamental*, de David B. Truman, e *As ciências políticas*, de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell. No Brasil, os estudos específicos sobre políticas públicas só avançariam de forma mais intensa a partir do final da década de 1970, com a publicação de trabalhos sobre a formação histórica das ações de governo.

(4) Para o caso brasileiro, ver: Teixeira (1992); Fleury (2005); Vianna (1998); Sposati (2009).

(5) Para Esping-Andersen (1991), a introdução dos direitos sociais modernos implica um afrouxamento do *status* de pura mercadoria dos indivíduos. Para Marshal (1967), os direitos sociais corresponderiam ao direito a um mínimo de bem-estar econômico, ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que se estabelecem na sociedade.

Figura 1 – Forma simplificada das conexões entre políticas públicas e desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria.

mais pobres com bens e serviços de boa qualidade⁶. No entanto, as várias formas e possibilidades de implementação da política social levam a diferentes tipos e/ou padrões de atuação governamental na resolução das questões sociais.

A dimensão econômica se caracteriza por políticas macroeconômicas e de financiamento que buscam garantir os objetivos de estabilidade macroeconômica e de crescimento, em alguns casos podendo ter preocupações com a redistribuição de renda. Além disso, nessa dimensão as políticas públicas podem dar curso e velocidade aos investimentos em produção e consumo de massa e investimentos em infraestrutura econômica e social. Também são importantes as políticas voltadas para potencializar o processo de inovação, fortalecendo os encadeamentos produtivos.

Para um enfoque dessa natureza, a demanda agregada – consumo das famílias, gastos do governo, investimentos e exportações líquidas – cumpre um papel proeminente para explicar o processo de crescimento. Na determinação da demanda, o padrão de atuação do governo é um elemento importante, e quanto maior o compromisso social do governo, maior é a importância dos gastos sociais. Ou seja, a demanda agregada é afetada diretamente quando o gasto com os investimentos em infraestrutura, com as transferências de renda e com a prestação de bens e serviços permitem a manutenção/alteração da distribuição pessoal e funcional da renda, com consequências para o respectivo padrão de consumo dos indivíduos, famílias e grupos.

Em sociedades heterogêneas, quanto mais amplas forem as rendas manejadas e destinadas às camadas mais pobres, maior a capacidade de alteração do padrão, gerando a possibilidade de ampliação da demanda agregada com capacidade de criar um amplo mercado interno de consumo⁷. Em contrapartida, também é importante para a economia a garantia da oferta de bens e serviços sociais, pois, para sua implementação, estes trazem consigo a necessidade de aumento dos gastos na contratação de pessoal, construção, manutenção e equipamentos em escolas, hospitais e postos de saúde, bem como na compra de livros, medicamentos e de outros insumos estratégicos⁸.

(6) A respeito desse tipo de abordagem, ver Sen (2001, 2009, 2011), Rawls (1992), Cepal (2007) e Delgado e Theodoro (2005).

(7) “A hipótese de que os recebimentos de renda de cidadania transformam-se em gasto em bens de consumo popular, equipara a assertiva ‘os trabalhadores gastam o que ganham’, numa outra equivalente: ‘os pobres gastam o que ganham’. Esta tese nos leva, admitindo o princípio da demanda efetiva (sentido de determinação da renda e produto pelas variáveis de gasto macroeconômico), a atribuir sentido causal ao gasto social. A causalidade aqui tem a ver com as variações de curto prazo do gasto social, co-determinando (sic) a renda dos familiares pobres e sustentando a produção e o consumo popular de bens-salários” (DELGADO; THEODORO, 2005, p.426).

(8) De acordo com o modelo de Kalecki, algumas restrições são importantes a serem consideradas, uma vez que a melhor distribuição da renda e o aumento da demanda de bens dos trabalhadores elevariam a demanda agregada para um patamar superior, e isso apenas significaria crescimento sustentável se houvesse capacidade de oferta desses mesmos bens. Ou seja, esse mecanismo funciona se houver capacidade ociosa para atendimento. Caso a economia esteja em pleno emprego, esse crescimento da demanda acarretará pressões inflacionárias, sem que

Pelo lado da oferta agregada, argumenta-se que as políticas públicas, principalmente em seu objetivo de ampliação das habilidades, capacidades e inclusão produtiva da população, são também elemento determinante para o progresso técnico e para aumento da produtividade do trabalho, fatores decisivos para o crescimento econômico, além de facilitar a elevação dos salários e a queda da pobreza. Ademais, também podem significar melhor distribuição de renda com queda da desigualdade, a depender, no caso, do resultado em termos de ampliação da renda do fator trabalho.

A dimensão ambiental, por sua vez, tem como centro a sustentabilidade, associando o desenvolvimento produtivo a um meio ambiente equilibrado e saudável, pelo uso adequado dos recursos naturais, tais como os recursos hídricos, as florestas, o solo e os recursos minerais. No que diz respeito às questões ambientais, as políticas públicas podem e devem cumprir papel relevante, buscando a recuperação e preservação do meio ambiente como critério para o desenho e para a implementação dos programas e das ações. Em contrapartida, os problemas ambientais, quando de sua ocorrência, atingem fortemente as populações mais pobres, forçando ainda mais a necessidade de aperfeiçoamento das políticas públicas.

Na dimensão territorial, as políticas públicas tendem a buscar, essencialmente, a distribuição pelo território nacional de condições mais adequadas de acesso a bens e serviços, e a redistribuição de oportunidades e renda, fortalecendo e estimulando as potencialidades de cada território. A atuação do Estado nesse sentido é fundamental, pois o jogo das forças de mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades territoriais. Isso porque, a partir de uma aglomeração inicial verificada em determinada localidade, ocorrem economias de escala e externalidades tecnológicas, atraindo novos recursos que reforçam circularmente a expansão do mercado. O primeiro empreendedor cria facilidades para a implantação de novos empreendimentos, contribuindo para o sucesso das iniciativas subsequentes (MYRDAL, 1972).

Já a dimensão político-institucional envolve a promoção da inserção internacional soberana e o contínuo fortalecimento do Estado e das instituições em um regime democrático que estimule a participação e a inclusão social. Nesse sentido, Evans (2010, p.37) chama a atenção que “tanto os teóricos quanto os formuladores de políticas não podem ignorar o papel fundamental das instituições estatais na criação bem-sucedida do desenvolvimento”. Como adverte Chang (2004), contudo, muitas instituições atualmente imprescindíveis ao desenvolvimento são mais a consequência do que causa do desenvolvimento econômico e social das nações.

ocorra crescimento da economia. O resultado é que o processo de distribuição será anulado, pois a inflação corroeria o salário real do trabalhador. Uma saída seria uma maior demanda por produtos estrangeiros necessários a cobrir a demanda, o que acarretaria um aumento das importações. Logicamente, para países em desenvolvimento que tradicionalmente têm escassez de divisas, essa pressão pode levar ao aprofundamento dos desequilíbrios no Balanço de Pagamentos, que teria repercussões negativas para o país e para o seu processo de crescimento.

As conexões entre os principais itens apresentados no esquema da figura anterior dependem também do tamanho e da qualidade das políticas públicas envolvidas. Isso porque, dependendo do tamanho de sua cobertura, da qualidade dos bens e serviços ofertados à população, e da abrangência do investimento público conduzido pelo Estado, torna-se elemento importante a ser considerado para o ritmo de expansão da atividade – crescimento econômico – e também para a qualidade dessa expansão – aumento da produtividade –, como apresentado na Figura 1⁹.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A partir do modelo analítico proposto anteriormente, apresenta-se, nesta seção, uma análise da relação entre políticas públicas e o padrão de desenvolvimento que está ocorrendo atualmente no Brasil. Priorizaram-se na análise as cinco dimensões: econômica, social, territorial, ambiental e político-institucional. Para a consecução da análise, foram fundamentais os esforços de monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) da União para o período 2012-2015, realizado anualmente pela SPI/MPOG, os quais, por sua vez, utilizam informações de diversas fontes, dentre as quais destacamos o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), os relatórios de acompanhamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e as pesquisas domiciliares feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹⁰.

27

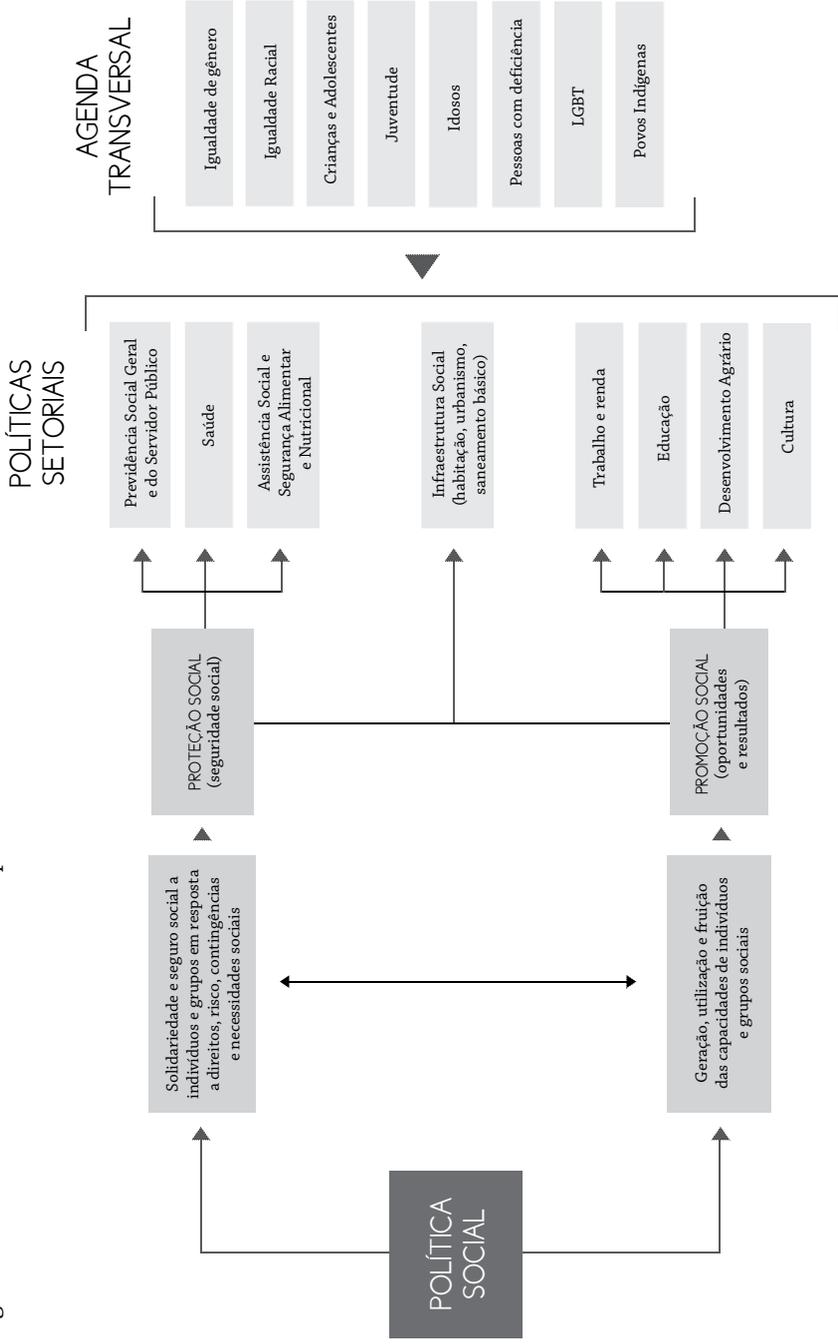
DIMENSÃO SOCIAL

O Estado brasileiro atualmente desenvolve um conjunto diversificado de políticas públicas voltadas à área social, que são apresentadas resumidamente na Figura 2, a seguir. Essas políticas circunscrevem-se no interior de organismos estatais que estão preparados para efetuar uma série de programas e ações de três tipos básicos: (i) garantia de renda; (ii) garantia da oferta de bens e serviços sociais; e (iii) regulação. As duas primeiras ocorrem principalmente mediante gastos públicos pelo aparato do Estado, e a última envolve poucos gastos e mais recursos de poder para regular o comportamento dos agentes econômicos.

(9) Esse tipo de enfoque segue Kalecki (1954, 1975), Thirlwall (1975) e Tavares (1998). Mais recentemente, na mesma perspectiva, o IPEA (2010c) e os trabalhos de Amitrano (2011) e Bruno et. al (2009) são interessantes por buscarem uma abordagem específica ao estudo do crescimento econômico de médio e longo prazo que leva em conta elementos de demanda e de oferta, e fatores institucionais, bem como a interação entre eles.

(10) Ver, especialmente, Brasil (2013, 2014).

Figura 2 – Políticas setoriais e transversais da política social brasileira



Fonte: Elaboração própria.

As políticas de garantia de renda ocorrem principalmente na modalidade transferências monetárias, cujas formas mais comuns são aposentadorias, pensões, seguro-desemprego e auxílio monetário à família. Estas consistem em transferências em dinheiro que os beneficiários podem gastar no mercado segundo suas preferências, sem restrições ou determinações políticas. Contudo, elas podem não ser transferências incondicionadas, uma vez que os indivíduos necessitam cumprir certos requisitos para se beneficiarem de alguns programas, como no caso do Programa Bolsa Família (PBF). Existem também ações de garantia de renda não monetárias, que buscam ofertar condições aos indivíduos e grupos para que eles possam gerar sua própria renda, tais como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Os números dos beneficiários envolvidos nesse tipo de política são bastante expressivos, como pode ser constatado de forma resumida na Figura 2. No Regime Geral de Previdência Social (RGPS), por exemplo, são distribuídos mensalmente cerca de 28 milhões de benefícios; no Regime Público de Previdência Social (RPPS), são distribuídos cerca de 4,3 milhões de benefícios, ou seja, somente esses dois regimes distribuem cerca de 32,3 milhões de benefícios, sendo grande parte deles bastante superiores ao Salário Mínimo (SM), e absorvem 11,5% do PIB. Além disso, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) da assistência social atende a 3,9 milhões de pessoas, sendo 2,1 milhões de pessoas com deficiências e 1,8 milhão de idosos. A transferência direta de renda associada à política de assistência social ainda é composta pelo Programa Bolsa Família (PBF), que é voltado a famílias em situação de grande vulnerabilidade, tendo sua relevância associada especialmente à extensão da população que alcança – mais de 13,4 milhões de famílias em 2012 – com recursos disponibilizados de forma contínua. Estima-se que esse programa alcance cerca de 50 milhões de pessoas.

Essas políticas ampliaram de forma expressiva a importância relativa das transferências monetárias na composição da renda das famílias. Nesse sentido, embora as rendas do trabalho continuem majoritárias, sendo a maior fonte de renda das famílias brasileiras, o sistema de garantia de renda da seguridade social brasileira, ao ocupar espaço maior, permitiu compensar as perdas de rendimento observadas nos anos 1980 e 1990, recompondo a renda familiar. Essa expansão da importância das transferências enquanto parcela da renda das famílias reflete também uma expansão importante no percentual de domicílios/famílias alcançados por essas políticas sociais.

Além desse vetor das políticas sociais, outro tipo de política importante é o da garantia da oferta de bens e serviços sociais, que pode se dar de duas formas: (i) produção, que implica a participação direta de organismos estatais na fabricação de bens e oferta de serviços – por exemplo, educação pública e saúde; e (ii) provisão de bens e serviços, que implica, por parte do Estado, destinar os recursos

financeiros para viabilizar bens e serviços à comunidade¹¹.

Nesse tipo de ação da política social, ganha relevância a política de educação, mediante a inclusão de grupos populacionais cada vez maiores nas escolas e nas universidades, em condições que, se ainda longe das ideais, melhoraram nos últimos anos. Pode-se dizer que o número de matrículas ampliou-se em todos os níveis educacionais. Para tanto, conta com serviços públicos estruturados de alfabetização, educação básica, educação superior e pós-graduação. O número de escolas disponíveis no sistema chega próximo a 180 mil. Na educação básica, estão empregados cerca de 2 milhões de professores – dos quais 1,6 milhão na rede pública. No ensino superior, são quase 340 mil docentes – 120 mil em instituições públicas. Esse aparato físico e humano se faz acompanhar da distribuição de alimentos e refeições, livros e materiais didáticos, de serviços de transporte escolar, e do acesso aos meios digitais de aprendizagem e à internet para alunos da rede pública da educação básica.

Na área da política de saúde, a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS) promoveu a unificação dos serviços públicos nessa esfera, assim como a universalização do acesso a esses serviços. Além disso, organizou sua oferta de forma descentralizada, com a participação pactuada dos diversos níveis de governo: União, estados e municípios. A prioridade à atenção básica incorporou às suas responsabilidades atividades de vigilância sanitária e epidemiológica, assistência farmacêutica e promoção da saúde bucal. Com a introdução do programa Saúde da Família – principal instrumento da política de atenção básica –, a cobertura à saúde foi significativamente ampliada, especialmente nos municípios e localidades distantes dos grandes centros. Em termos de benefícios oferecidos, observa-se que o SUS realiza, em média, 2,3 bilhões de procedimentos ambulatoriais por ano; 11 mil transplantes; 215 mil cirurgias cardíacas; 9 milhões de procedimentos de quimioterapia e radioterapia; e 11,3 milhões de internações. Tanto na linha da atenção básica quanto na de medicamentos mais complexos, o SUS tem contribuído, com maior ou menor êxito, para ampliar o acesso a remédios e a tratamentos.

Outras políticas importantes de garantia da oferta de bens e serviços sociais são aquelas voltadas à habitação e ao saneamento, que atualmente vêm fortalecendo seu aparato institucional com a criação de um ministério que tem a responsabilidade de implementar os programas e ações, e um agente de financiamento do porte da Caixa Econômica Federal.

(11) A provisão pública não requer necessariamente produção pública – por exemplo, o governo pode garantir, por meio do financiamento público, o atendimento a um paciente que necessite de uma cirurgia que só pode ser realizada em hospital particular; essa separação requer, contudo, adequada regulação e fiscalização da produção privada para que essa não se afaste das metas fixadas pelas autoridades públicas.

Na regulação, o foco reside na fixação de normas que regulem o comportamento dos agentes econômicos privados e públicos – um exemplo de mecanismo regulador é o controle de qualidade sobre a produção e a comercialização de medicamentos, alimentos etc. As políticas de regulação estão ganhando importância crescente no papel a ser desempenhado pelo Estado, mas ainda se constituem como práticas recentes. Por isso, os gastos desse tipo de ação referem-se apenas à manutenção das atividades do órgão regulador.

Nesse âmbito, destaca-se a política de salário mínimo, correspondente às determinações estatais relacionadas ao piso salarial legal, que tem influência sobre o mercado de trabalho, mas que, no caso brasileiro, tem importância também como elemento determinante do valor dos benefícios previdenciários – pensões e aposentadorias –, e da assistência social e do seguro desemprego. A quantificação da influência do SM, para o ano de 2009, mostra um impacto direto de 21,9 milhões de benefícios das políticas sociais todos os meses. Além disso, quando computamos todos os valores conjuntamente, observa-se que os gastos com esses benefícios podem chegar a 4,5% do PIB brasileiro. Já a influência da regulação direta do SM no mercado de trabalho tem impacto diretamente no emprego de 8,8 milhões de pessoas, o que representa cerca de 10% da população economicamente ativa (PEA) ocupada. Além disso, quando computamos todos os valores, observa-se que esses gastos podem chegar de 1,6% do PIB brasileiro.

Além de expandir e materializar direitos, as políticas sociais viabilizam a incorporação de milhões de brasileiros ao mercado, mediante, por exemplo, as transferências de renda e a oferta de bens e serviços públicos, o que aumenta o bem-estar e proporciona maior justiça social. Por outro lado, em sua atribuição reguladora, as políticas sociais agem no sentido da redução das desigualdades no interior do mercado de trabalho via elevação do salário mínimo, o que amplia a renda disponível e o acesso a bens e serviços sociais, também reforçando o bem-estar e a justiça social. Estes dois movimentos se retroalimentam, possibilitando a redução das desigualdades sociais e regionais, o que, além de ser autojustificável, gera como subproduto a ampliação do mercado interno.

DIMENSÃO ECONÔMICA

Na dimensão econômica, conforme aponta Bielschowsky (2012), a estratégia de desenvolvimento brasileira deve reconhecer a existência de três frentes de expansão, movidas pela demanda – três “motores do investimento”: consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura, que devem ser “turbinadas” pela inovação tecnológica e pela reativação de encadeamentos produtivos tradicionais. Segundo o autor, essa fórmula corresponde a um padrão viável de expansão econômica a longo prazo no Brasil – tal como, no passado, deu-se com o processo de

industrialização¹².

De acordo com essa argumentação, se os impulsos à expansão da capacidade produtiva derivados dessas três correntes de demanda efetiva vierem a ser adequadamente traduzidos em expansão do investimento no país, o desenvolvimento econômico brasileiro poderá ser vigoroso nas próximas décadas¹³. Especialmente se os investimentos forem acompanhados por amplos processos de inovação e pelo fortalecimento dos encadeamentos produtivos.

Nessa leitura, a inovação tecnológica aparece como um “turbinador” fundamental por permitir transformar em núcleos estruturantes da economia nacional atividades produtivas ainda inexistentes ou em fase incipiente – como, por exemplo, o pré-sal e a utilização sustentável da biodiversidade –, e inaugurar ou reforçar a existência de encadeamentos produtivos com alta densidade tecnológica. Isso significará adensar as três frentes de expansão, ampliar seus efeitos multiplicadores de renda e emprego, e reduzir a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Todavia, a inovação não é considerada por Bielschowsky (2012) uma frente de expansão em si mesma, já que a atividade de pesquisa e desenvolvimento (P&D) no país ainda não está suficientemente inserida nas estratégias de expansão das empresas. Quando isso vier a ocorrer, como se dá nos países mais desenvolvidos, argumenta o autor, a inovação poderá tornar-se um quarto motor do desenvolvimento econômico brasileiro.

Já o segundo “turbinador” consiste no fortalecimento de encadeamentos produtivos tradicionais, aí incluída a recuperação dos que se fragilizaram por circunstâncias macroeconômicas internas e/ou internacionais adversas e que são potencialmente competitivos. Nesse campo, ainda que o processo inovador tenda a ser relevante, as decisões de investimento inclinam-se a depender menos de

(12) Segundo Bieschowsky (2012), trata-se de um enfoque ao mesmo tempo keynesiano, kaldoriano e estruturalista. Inspira-se em Keynes porque toma o investimento como resultado de estímulos de demanda efetiva. Em Kaldor, porque considera o progresso técnico e o *learning by doing* processos que acompanham o investimento gerado por expansão de demanda e ajudam a alimentar os rendimentos crescentes de escala que permitem o aumento de produtividade. É estruturalista porque, ao centrar a análise no investimento e nas transformações estruturais que suscita, orienta a discussão diretamente ao “estilo” de desenvolvimento desejado e historicamente viável.

(13) Bielschowsky (2012) informa estar propositadamente ausente nesta formulação a ideia de que as exportações de bens industriais possam ser um motor de investimento em si mesmo. Isso porque, no Brasil, elas atuariam como complemento à demanda gerada pelo mercado interno. É o que o autor conclui a partir de estudos sobre os determinantes do investimento brasileiro, segundo os quais as decisões de investir nas empresas industriais sediadas no país acontecem essencialmente em função do mercado interno e só de forma complementar visam ao mercado internacional. Segundo o autor, as exceções, como os aviões da Embraer, apenas confirmariam a regra. Isto é, ao invés de crescimento pela via das exportações (modelo *export-led growth*), ocorreria o oposto: o amplo mercado interno permite a conquista da capacidade para exportar por meio de ganhos de escala e de produtividade.

inovações tecnológicas do que de outros incentivos à rentabilidade, como taxas de câmbio mais favoráveis, demanda de governo e outras políticas industriais que possam contribuir para a reconstituição da competitividade perdida.

Quanto ao consumo de massa, trata-se de ampliar o mercado interno mediante a combinação entre políticas sociais e econômicas. Conforme apontado anteriormente, as políticas sociais permitiram a ampliação do poder de compra da população via aumento real do salário mínimo, geração de emprego e renda e por programas de transferência de renda, incluindo milhões de brasileiros nos mercados de bens duráveis e não duráveis e de serviços em geral. Esse imenso contingente, que por décadas esteve carente de bens e serviços, finalmente pode ter acesso a uma gama de possibilidades, gerando uma contínua demanda interna.

Ocorre que para o modelo ser exitoso é preciso que os produtores nacionais, especialmente na indústria, sejam capazes de atender ao acréscimo de demanda decorrente do processo de inclusão social. E isso não vem ocorrendo, ao menos no ritmo desejável. A esse respeito, Bielschowsky (2012) alerta para o risco, que em parte já vem se observando, de que a produção em massa estimulada pelo consumo também em massa seja feita no exterior – notadamente na China –, provocando vazamento de renda com impacto não desprezível nas contas externas.

Após forte queda em 2009 e recuperação em 2010, a produção industrial encontra-se estagnada no patamar que havia alcançado em 2008. A atual política industrial, organizada pelo Plano Brasil Maior (PBM), lançado em 2011, vem tentando contribuir para a reversão desse quadro em três grandes frentes: (i) redução dos custos dos fatores de produção (trabalho e capital) e indução do desenvolvimento tecnológico; (ii) estímulo ao desenvolvimento das cadeias produtivas e defesa do mercado interno; e (iii) estímulo às exportações e defesa comercial.

Embora seja necessário maior tempo de maturação para que as medidas adotadas no PBM apresentem os resultados esperados, é preciso considerar que desde o lançamento do Plano Real, em 1994, a taxa de câmbio tem sido utilizada sistematicamente como instrumento de controle da inflação, em sintonia com políticas monetárias e fiscais contracionistas. A manutenção da taxa básica de juros brasileira entre as mais altas do mundo tem sido um instrumento não apenas para desestimular a oferta de crédito e o consumo, mas também para atrair capitais externos de forma a manter a taxa de câmbio valorizada, controlando a inflação doméstica por meio da concorrência com produtos importados¹⁴.

Em relação ao segundo motor, o desafio maior é agregar valor aos recur-

(14) Diversos analistas apontam que o vazamento de renda está acontecendo como consequência, entre outros fatores, da combinação entre taxa de câmbio sobrevalorizada e taxas de juros elevadas. Para uma análise crítica sobre o tripé macroeconômico em vigor no Brasil desde 1999 ver Biancarelli e Rossi (2013).

tos naturais. No mercado doméstico, a agricultura familiar é responsável por cerca de um terço do valor bruto da produção agrícola, sobretudo pela produção de um grande número de alimentos, como mandioca, feijão, arroz e hortaliças, garantindo a segurança alimentar da população e gerando emprego e renda no campo. Em complemento, na agropecuária empresarial o quadro tem sido positivo. O Brasil é hoje o maior exportador mundial de soja em grãos, café, açúcar, suco de laranja, carne bovina e carne de frango, além de deter o maior rebanho bovino comercial do planeta.

Esse processo de fortalecimento da agricultura, tanto empresarial como familiar, é indissociável das políticas públicas, em especial da expansão do crédito rural ao grande, médio e pequeno agricultor. A safra 2013/2014 conta com R\$ 136,1 bilhões para a agricultura empresarial, sendo R\$ 115,6 bilhões a juros inferiores aos de mercado e R\$ 20,4 bilhões a juros livres. A agricultura familiar, por sua vez, conta com R\$ 22,0 bilhões do Pronaf, a linha de crédito rural com as mais baixas taxas de juros.

A agropecuária brasileira constitui-se como um exemplo na área de inovação e de absorção de conhecimento científico e tecnológico na produção, para o que vem contribuindo decisivamente a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). O aumento da produtividade vem permitindo ampliar a produção em ritmo mais acelerado do que a expansão da área plantada.

34

Na indústria extrativa, temos enorme potencial. Nesse particular, o setor de petróleo e gás é emblemático. Sob liderança da Petrobras, o setor vem mobilizando expressivos investimentos com fortes encadeamentos produtivos. Ao final de 2013, o país já tinha 16 bilhões de barris de óleo equivalente (boe) em reservas provadas de óleo condensado e de gás natural. Considerando os projetos de desenvolvimento da produção em implantação no País, estima-se que a produção de petróleo e gás natural atinja 5,9 milhões de boe/dia até 2022, o que demandará elevados investimentos em exploração e produção.

Esse conjunto de investimentos reveste-se de suma importância, tendo em vista o impacto da conta petróleo nas contas externas do país. Como estratégia para atenuar esse impacto, somente a Petrobras deverá investir cerca de US\$ 220 bilhões no período de 2014 a 2018, o que permitirá considerável redução da dependência externa, atendimento do mercado interno e exportação de excedentes.

No âmbito da estratégia de desenvolvimento industrial, a política de conteúdo local prevê cláusula com valores mínimos para as fases de exploração, desenvolvimento e produção. Destaca-se, nessa política, o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), que corresponde a um conjunto de iniciativas para maximizar a participação da indústria nacional, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de petróleo e gás natural. É preciso aproveitar as oportunidades para fortalecer os encadeamentos

produtivos e ampliar a agregação de valor aos recursos naturais em território nacional, de forma a reverter o histórico de país exportador de produtos primários e importador de manufaturados e de serviços de média e alta complexidade.

Em relação ao terceiro motor de investimentos no Brasil contemporâneo, a infraestrutura tem uma vertente de caráter social, discutida anteriormente, e outra econômica, que é condição necessária para ampliar a oferta de bens e serviços, permitindo a sustentação do crescimento econômico, a ampliação e a interiorização das bases produtivas, e a redução sistêmica de custos. Nesse quesito, após aproximadamente 30 anos de baixo investimento em infraestrutura, desde o lançamento do PAC, em 2007, o país vem reaprendendo a elaborar e implementar projetos de grande envergadura.

Assegurar a oferta e a disponibilidade de energia a preços módicos, por exemplo, é fundamental para viabilizar as atividades produtivas e conferir maior conforto e qualidade de vida para a população. Dotado de privilegiados recursos naturais, o Brasil tem uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo, com cerca de 42% de fontes renováveis frente à média mundial de 9%. O mesmo vale para a matriz elétrica brasileira, com fontes renováveis respondendo por 88% do total de energia elétrica gerada no país em 2013, enquanto no mundo esse índice está abaixo de 20%. Manter ou mesmo ampliar esse perfil limpo e diversificado, e ao mesmo tempo atender ao crescente aumento de demanda, vem mobilizando vultosos investimentos.

No setor de transportes, o desafio é semelhante: conciliar ampliação e diversificação da oferta, com o agravante de que, nesse caso, nossa matriz é ainda muito concentrada no modal rodoviário. Os dados mais recentes mostram que o modal rodoviário, que no final do século 20 representava cerca de 60% da matriz logística brasileira, vem lentamente reduzindo sua participação no volume total de cargas transportadas no país, como decorrência da retomada dos investimentos nos demais modais, com destaque para o ferroviário.

A principal aposta do Governo Federal neste setor atualmente é o Programa de Investimentos em Logística (PIL), caracterizado pela oferta de concessões à iniciativa privada. No caso das rodovias, adotou-se o modelo em que a empresa que oferecer o menor valor de pedágio – dentro de um limite preestabelecido – é a vencedora do certame. Quanto ao modal ferroviário, o modelo adotado para as novas concessões prevê a criação de um operador de infraestrutura, responsável pelos trilhos da linha, que venderá capacidade para as diferentes empresas de transporte, estimulando a competição entre elas e visando à redução dos preços praticados.

Em relação aos aeroportos, o modelo de concessão é baseado na outorga remunerada. Ou seja, ganha a empresa que oferecer o maior valor pela concessão, sendo que sua receita virá das tarifas aeroportuárias e serviços oferecidos no aeroporto – estacionamento, aluguel de pontos comerciais, hotéis, entre outros. No

setor portuário, a aprovação do novo marco legal – a chamada “lei dos portos” – pretende estimular a expansão dos investimentos, uma vez que se permitiu que os Terminais de Uso Privado (TUPs) operem cargas de terceiros. Espera-se, com isso, estabelecer um novo patamar para as operações dos portos públicos e privados, com vistas a reduzir os custos de transportes, e, portanto, tornar as exportações brasileiras mais competitivas.

Paralelamente, o Brasil vem investindo na provisão de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), com destaque para o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) e o projeto “Cidades Digitais”. A infraestrutura do país também inclui o esforço de assegurar a oferta de água, com destaque para o Programa Água para Todos e para o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF).

DIMENSÃO AMBIENTAL

A sustentabilidade do processo de desenvolvimento impõe que os avanços socioeconômicos sejam complementados, ao invés de se oporem, pela preservação e uso sustentável do meio ambiente. O Brasil é um país fundamental nesse processo, pois ao mesmo tempo em que dispõe de abundantes recursos naturais e elevada biodiversidade, tem grandes desafios a superar nos âmbitos social e econômico. A esse respeito merece destaque a tendência, inaugurada em 2005, de redução do desmatamento na Amazônia que, em 2013, alcançou o segundo mais baixo patamar da série histórica iniciada em 1988, com 5.843 Km².

A tendência de queda do desmatamento é resultante de um conjunto de políticas interministeriais de combate ao desflorestamento, com foco em comando, controle e desenvolvimento sustentável. Dentre elas, destaca-se o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), lançado em 2004 e já por duas vezes atualizado. Outra iniciativa de destaque do Governo Federal foi o Decreto nº 6.321/2007, que, além de criar a Lista de Municípios Prioritários da Amazônia, onde se priorizam ações de combate ao desmatamento, impede a concessão de crédito por agências oficiais para (i) atividade agropecuária ou florestal realizada em imóvel rural que descumpra embargo de atividade e (ii) serviço ou atividade comercial ou industrial de empreendimento que incorra em infrações ao meio ambiente.

A redução do desmatamento vem se refletindo também na tendência e no perfil das emissões de gases de efeito estufa no país. As estimativas divulgadas em 2013, ano base 2010, demonstram redução dessas emissões a partir de 2005, com mudança de perfil refletida em diminuição do peso do “uso da terra e florestas” e maior protagonismo das emissões oriundas da “agropecuária” e “energia”.

No que tange à agricultura, o Programa de Agricultura de Baixo Carbono (ABC), criado em 2010, consiste no fomento, por meio da equalização de juros,

à recuperação de pastagens degradadas, implantação de sistemas orgânicos de produção agropecuária, plantio direto na palha, sistemas de integração lavoura-pecuária-floresta e sistemas agroflorestais, implantação e manejo de florestas comerciais, regularização ambiental das propriedades rurais, tratamento de dejetos de animais, implantação de florestas de dendezeiro e estímulo ao uso da fixação biológica do nitrogênio.

Ainda sobre a agropecuária e o uso da terra, o novo Código Florestal, instituído em 2012 (Lei 12.651/2012), criou instrumentos mais efetivos de regularização das propriedades rurais e de promoção da sustentabilidade ambiental. Dentre eles, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), registro cartográfico eletrônico com abrangência nacional, integrará informações ambientais georreferenciadas das propriedades rurais, com o objetivo de monitoramento da situação das áreas de reserva legal, de preservação permanente e de uso restrito, das florestas e vegetação nativa e das áreas consolidadas. O novo Código Florestal estabelece que, a partir de 2017, o acesso ao crédito rural, em qualquer uma de suas modalidades, estará restrito aos produtores rurais que tenham aderido ao CAR.

O Governo Federal também implementa políticas de incentivo à produção agroecológica e orgânica para agricultores familiares, assentados da reforma agrária e comunidades tradicionais. Em 2013, foi lançado o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo). Com duração prevista de três anos, o plano tem como missão articular políticas e ações de incentivo ao cultivo de alimentos orgânicos e com base agroecológica.

Na indústria de transformação, o Plano Indústria, que envolve os setores produtores de bens de consumo não duráveis, bens duráveis, química fina, papel e celulose e construção civil, estabelece uma meta de redução de emissões de 5% em relação ao cenário tendencial para 2020.

Progressivamente, a sustentabilidade também se integra às compras da administração pública federal, pois a partir de 2010 os critérios de sustentabilidade ambiental passaram a compor o rol de considerações observadas nos processos licitatórios. Assim, critérios de eficiência energética, redução do consumo de água no processo produtivo, uso de energias renováveis, gestão de resíduos sólidos, biodegradabilidade e rastreabilidade paulatinamente vêm se incorporando às compras públicas.

DIMENSÃO TERRITORIAL

Na perspectiva territorial, a principal diretriz das políticas públicas tem sido distribuir pelo território nacional condições mais adequadas de renda – mediante transferências de renda – e de acesso a bens e serviços, visando fomentar as potencialidades locais e regionais.

As regiões Norte e Nordeste são as que têm apresentado resultados mais expressivos. Nessas duas regiões diversos indicadores estão melhorando acima da média nacional: índice de Gini; renda domiciliar real per capita; rendimento médio real do trabalho principal; taxa de crescimento anual de vínculos formais de trabalho; expectativa de vida ao nascer; taxa de analfabetismo; percentual de domicílios com energia elétrica; percentual de domicílios com telefone; e proporção de domicílios com acesso à Internet.

Se, por um lado, isso se deve à base de partida mais baixa nessas regiões, por outro sinaliza o êxito do conjunto de políticas públicas que visam reduzir as desigualdades sociais e regionais. O Nordeste é a região que tem apresentado os avanços mais significativos. Entre 2001 e 2011, no indicador de expectativa de vida, todas as regiões do país apresentaram aumento, mas o Nordeste se sobressai com nítida variação positiva, aumentando em 3,9 anos contra valores entre 3,0 e 3,2 anos das demais regiões.

A renda domiciliar real per capita na região Nordeste também apresenta uma taxa de crescimento maior que as demais regiões do Brasil no período 2001-2011, de 2,9% contra 1,7% ao ano na média nacional. Isso é reflexo tanto das políticas de transferência de renda, tais como o Programa Bolsa Família e a ampliação do sistema de proteção previdenciária, quanto da geração de empregos formais via investimentos em infraestrutura na região.

Outros indicadores corroboram essa tendência de crescimento acelerado dos indicadores sociais para o Nordeste. Registrou-se que a taxa de formalização do trabalho teve variação positiva de 5% ao ano no Nordeste de 2004 a 2012, enquanto na média nacional esta ficou em 3,1% ao ano no mesmo período.

A taxa de mortalidade infantil entre 2004 e 2012 também apresentou decréscimos significativos no Nordeste, na casa de 5% ao ano contra 4% ao ano na média nacional. A média de anos de estudo também ficou acima da nacional, com variação anual de 2,8% face os 2% da média nacional. As condições de acesso à água e esgoto no Nordeste evoluíram praticamente três vezes mais rápido do que no restante do país, tanto no meio urbano quanto rural, no intervalo entre 2004 e 2012, o mesmo acontecendo para o percentual de domicílios com acesso a energia elétrica, de 0,8% ao ano no Nordeste e de 0,3% ao ano na média nacional.

Aliada às políticas de geração de emprego e renda e redução das desigualdades sociais, a garantia de recursos para os empreendimentos em infraestrutura e exploração de recursos naturais é condição indispensável para a dinâmica do modelo de desenvolvimento adotado. Para isso, o PAC e a participação dos fundos regionais nesse processo se revestem de extrema importância, haja vista a relevância dos aportes realizados em infraestrutura e nos mais variados segmentos da atividade econômica.

Os fundos de financiamento são instrumentos relevantes para o desenvolvimento regional ou para a estruturação da economia, atuando também na redução das desigualdades intraregionais. Os aumentos nos aportes do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE) demonstram a importância desse instrumento no financiamento das políticas regionais. Até dezembro de 2012, o FDNE envolveu diretamente cerca de R\$ 6 bilhões e fomentou o investimento de mais de R\$ 9 bilhões, totalizando um potencial de aporte de mais de R\$ 15 bilhões. O setor de transporte tem recebido maior volume de recursos desse fundo, em consonância com o objetivo de melhoria da infraestrutura. Da mesma forma, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) também tem se mostrado relevante para o estímulo ao setor produtivo, reservando 50% de seus recursos para a região do semiárido. Em menor volume, mas não menos importante, o Fundo Fiscal de Investimentos do Nordeste (Finor) tem apoiado, por exemplo, os empreendimentos da Transnordestina.

Nas políticas de transferência de renda, 50% dos beneficiários do Bolsa Família e 49,8% da previdência rural estão no Nordeste. Na saúde, o compromisso em expandir e qualificar a infraestrutura e os serviços do SUS no Nordeste traduz-se no percentual de recursos federais transferidos para a região em 2013: 41,1% para Programa Saúde da Família; 39,6% para contratação de Agentes Comunitários de Saúde, 47,7% do Programa Brasil Sorridente; 32,5% para SAMU 192; e 42% para Centros de Especialidades Odontológicas.

Nas políticas de educação, o Nordeste também tem atenção diferenciada por parte do Governo Federal. A complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), tem privilegiado o Nordeste, disponibilizando, desde 2007, mais de 70% desse montante para a região. Em 2013, 72,6% da complementação do FUNDEB foi destinado ao Nordeste. Da mesma forma, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem dedicado boa parte de seus recursos à região, atingindo 45,8% em 2013.

O acesso ao ensino superior também apresentou números expressivos para o Nordeste, com crescimento do financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) em mais de 600% entre 2010 e 2013, e 18% com concessões de bolsas do ProUni no mesmo período.

Para melhoria da qualidade de vida nos centros urbanos, foram alocados ao Nordeste, aproximadamente, R\$ 19,5 bilhões em investimentos de mobilidade urbana, equivalente a quase um terço do valor total. Ainda com relação à qualidade de vida, o Nordeste apresentou expressiva elevação da proporção de pessoas vivendo em domicílios com condições satisfatórias, com variação anual de 12,3% entre 2004 e 2012, quase três vezes mais rápido do que a média nacional.

O Nordeste também tem se beneficiado dos recursos do PAC para saúde,

recebendo 40% dos recursos destinados para construção de UBS, R\$ 1,46 bilhões, 47% para ampliação de UBS, R\$ 0,43 bilhões, e 26% de UPA, R\$ 0,46 bilhões. A carteira de investimentos do PAC, em particular, além de dinamizar a economia da região, estrutura os territórios para que seu desenvolvimento futuro se dê em condições de maior equidade com as outras regiões do país. Por isso, as regiões Norte e Nordeste, prioritárias nas ações de desenvolvimento regional, apresentam os maiores índices da relação entre os investimentos do PAC e sua participação no PIB nacional, mostrando que tais investimentos têm maior peso na economia dessas regiões do que nas demais.

No eixo de rodovias, destaca-se a BR-101/NE, que interliga as capitais dos estados do Nordeste, possuindo recursos de mais de R\$ 5 bilhões para sua duplicação, promovendo maior segurança para seus usuários e facilitando o transporte de cargas e passageiros. As ferrovias Nova Transnordestina e Integração Oeste-Leste (FIOL) juntas, que possuem recursos da ordem de R\$ 11 bilhões para o período 2011-2014 e mais R\$ 3 bilhões para o período posterior a 2014, promoverão a interligação com os portos de Suape (PE), Pecém (CE) e Ilhéus (BA), bem como o desenvolvimento do interior dos estados do Ceará, Pernambuco, Piauí e Bahia, favorecendo o escoamento da produção agrícola.

Para o aumento da capacidade de movimentação de cargas nos portos do Nordeste do País, foram destinados aproximadamente R\$ 1,5 bilhão, com destaque para a conclusão da construção de berços no porto de Itaqui (MA), e a ampliação e adequação do Terminal Salineiro no Porto de Areia Branca (RN).

A conclusão da Hidrelétrica de Estreito, no rio Tocantins, acrescentará 1.087 MW ao Sistema Integrado Nacional (SIN), do Operador Nacional do Sistema (ONS). Ainda há a previsão da construção de 6 usinas hidrelétricas na região Nordeste, com total estimado de geração de 2.696 MW de energia, além de mais 3.642 MW de energia com a implantação de parques eólicos na região, notadamente nos estados da Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte. Para proporcionar a garantia de abastecimento de energia elétrica no período de estiagem, 12 usinas termelétricas foram concluídas no Nordeste e uma está em obras, fornecendo mais 3.802 MW ao custo de R\$ 8,5 bilhões. Por fim, foram construídos 2.653 km de linhas de transmissão na região Nordeste, melhorando a distribuição de energia elétrica e promovendo a segurança na distribuição de energia.

As intervenções do PAC em petróleo, gás e combustíveis renováveis na região Nordeste trazem como benefícios a geração de empregos diretos e indiretos, o desenvolvimento econômico e social local, e o fomento à produção industrial. A perfuração e recuperação de poços nos estados da Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Sergipe e Alagoas visam ao incremento de 170 mil barris na produção diária. Além da extração, os investimentos nas refinarias de Abreu e Lima/PE, Premium I/MA e Premium II/CE permitirão que estas processem juntas mais de 1

milhão de barris de petróleo por dia, gerando produtos, tais como diesel, gás de cozinha, querosene de aviação, etc. de qualidade internacional.

Com relação à oferta e ao abastecimento de água, deve-se ressaltar o foco prioritário em ações governamentais voltadas para o semiárido brasileiro, como o programa Água para Todos e o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional. Para mitigar os efeitos da seca, o Governo Federal tem empreendido diversas ações em caráter emergencial, como a concessão de Garantia-Safra, Bolsa Estiagem, construção de cisternas e perfuração e recuperação de poços. Além disso, disponibiliza o PRONAF Semiárido, que consiste em linhas de créditos especiais para financiamento de pequenos produtores rurais.

O Projeto de Integração do Rio São Francisco está com todos os lotes dos eixos Norte e Leste em obras, empregando mais de 8.700 trabalhadores e mobilizando cerca de 2.700 máquinas nos estados do Ceará, Paraíba e Pernambuco. Esse projeto assegurará a oferta de água para 12 milhões de habitantes de 390 municípios do Agreste e do Sertão dos estados de Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte.

Destacam-se também a ampliação do sistema de abastecimento de água da Região Metropolitana de Recife (PE), que está beneficiando mais de 75 mil famílias, e a conclusão dos empreendimentos Barragem Figueiredo (CE) e Sistema Adutor Piaus (PI).

Reafirmando a importância dos bancos públicos no processo de desenvolvimento e redução das desigualdades regionais, o BNDES incrementou os desembolsos para o Nordeste, viabilizando grandes projetos de infraestrutura. Os desembolsos do banco para o Nordeste, em 2013, foram da monta de 25,7 bilhões de reais, o que corresponde a 13,5% dos desembolsos totais, porcentagem muito próxima da participação da região no PIB do Brasil, de 13,4%. Assim, esse conjunto de intervenções do poder público com foco territorial tem alavancado a redução das desigualdades regionais brasileiras.

DIMENSÃO POLÍTICO-INSTITUCIONAL

No que se refere à dimensão político-institucional, duas são as ideias centrais: i) criar condições para uma inserção internacional mais soberana; e ii) o contínuo fortalecimento do Estado e das instituições, de forma a atender aos legítimos anseios de uma sociedade cada vez mais exigente e ciente dos seus direitos.

A inserção internacional soberana é condição necessária para que a estratégia de desenvolvimento em curso no país obtenha êxito. Dessa constatação decorre a necessidade de que o Brasil participe do sistema político internacional em condições de defender e promover seus interesses atuais e futuros, o que in-

clui a solução pacífica de conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; acordos internacionais que favoreçam a agregação de valor e a ampliação da produtividade e da competitividade das economias dos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil; e a adoção de capacidade de defesa capaz de dissuadir eventuais agressores externos, resguardando a soberania sobre o território nacional.

A estratégia brasileira de inserção internacional, situada em um contexto de reordenamento dos polos dinâmicos da economia mundial, implica a ampliação dos esforços de formação de um bloco regional na América do Sul, com fundamento nos princípios de não intervenção, de autodeterminação e de cooperação para redução das assimetrias regionais, ao mesmo tempo em que se procura intensificar a cooperação com parceiros de todos os níveis de desenvolvimento, participando ativamente dos principais debates da agenda internacional, em particular em organismos multilaterais, tanto no plano econômico-comercial quanto no âmbito político e social.

No âmbito militar, a estratégia brasileira implica a priorização do desenvolvimento tecnológico nacional, com ampliação e diversificação do parque industrial nacional de produtos de defesa, de forma a reduzir a dependência de compras externas e ampliar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias de uso civil e militar.

Desde o início da década de 2000 o Brasil tem conferido à integração regional atenção especial em sua política externa. Destacam-se a atuação brasileira no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Nota-se que a perspectiva de integração regional vem sendo gradativamente incorporada a um conjunto cada vez mais amplo das políticas nacionais. É preciso seguir avançando nessa direção, tendo em vista as potencialidades do continente, por exemplo, no que se refere à integração física e produtiva, agregando valor às atividades baseadas em recursos naturais, bem como aquelas relacionadas à biodiversidade e à energia, dentre as quais se destacam o nióbio e o lítio, minerais estratégicos em função de sua importância em equipamentos eletrônicos de alta tecnologia.

Do ponto de vista geopolítico, a posição geográfica do Brasil, simultaneamente marítima e continental, influencia em grande medida a inserção regional do país: na base continental, participa de regiões estratégicas como as bacias do Prata e do Orinoco, voltadas para o Oceano Atlântico; busca também a conexão com o Oceano Pacífico, onde se defronta com interesses de países como Estados Unidos e China, que ampliam sua influência na região, em grande medida, por meio de mecanismos de financiamento e acordos comerciais.

Nesse particular, o Brasil se defronta com o desafio de buscar complementaridades entre as vertentes interna e externa do seu projeto de desenvolvimento. Afinal, os sucessivos superávits comerciais com os países vizinhos, com destaque

para a exportação de manufaturas, têm sido importantes para a geração de emprego e renda no Brasil. Todavia, para assumir maior protagonismo no processo de integração sul-americana, contribuindo, em particular, com a reorganização do parque industrial e das cadeias produtivas dos países vizinhos, o Brasil precisará arcar com custos e compromissos que, no curto prazo, podem implicar resistências de setores da sociedade que não estejam convencidos dos benefícios, inclusive para a população brasileira, de vivermos em uma região mais desenvolvida e integrada social e economicamente.

Nossa integração com os países vizinhos não tem ocorrido, todavia, em detrimento de outros relacionamentos com parceiros tradicionais. O Brasil figura entre as poucas nações que mantêm relações diplomáticas com todos os demais 192 membros da Organização das Nações Unidas (ONU). Sem prejuízo ao fortalecimento das relações com os países desenvolvidos, o país tem diversificado suas parcerias e aprofundado o diálogo com atores de crescente importância internacional, como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul, além de outros países emergentes, como os membros da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), os países africanos e o Oriente Médio. Tem sido destacada a atuação do Brasil junto a esses parceiros, seja no plano bilateral, seja no contexto de mecanismos como o BRICS¹⁵, as cúpulas América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA), bem como o IBAS¹⁶.

No âmbito do BRICS, vêm avançando as decisões no sentido de estabelecer-se um Arranjo Contingente de Reservas, no valor de US\$ 100 bilhões, que funcionará como mecanismo de salvaguarda para eventuais crises de balanço de pagamentos, e de criar um novo Banco de Desenvolvimento, cujo capital inicial foi estimado em US\$ 50 bilhões. Trata-se de iniciativas que visam complementar os benefícios obtidos com as estruturas nacionais e multilaterais existentes e que não deixam de ter o efeito de estimular a aceleração da reforma da governança global na área econômico-financeira.

No que se refere à soberania nacional, cabe lembrar que incentivos estatais a investimentos relacionados à defesa nacional são dispensados de restrições estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio. Esse recurso tem sido utilizado especialmente pelos países centrais como forma de estímulo às indústrias nacionais, desenvolvendo tecnologias de uso dual civil e militar.

Há uma clara contraposição, no entanto, entre o que afirma a carta das Nações Unidas sobre o monopólio do uso da força por parte da ONU e a prática dos países centrais, notadamente os que compõem o Conselho de Segurança da ONU

(15) Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

(16) Índia, Brasil e África do Sul.

na condição de membros permanentes com poder de veto (Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China), os quais decidem entre si as questões internacionais mais relevantes, como intervenções militares e a possibilidade de se deter e de usar armas atômicas. Esses países e seus aliados concentram a produção industrial e o comércio de armas em nível mundial, ao mesmo tempo em que desestimulam o armamento e a adoção de políticas industriais pelos demais países.

Embora o Brasil seja um país que busca a solução pacífica de controvérsias, não podemos descartar riscos e ameaças decorrentes, por exemplo, da crescente demanda mundial por recursos naturais. Nesse contexto, cabe ao Brasil zelar pelos seus interesses, reduzindo a dependência de compras externas e, ao mesmo tempo, ampliando e diversificando seu parque industrial. Essa é a concepção que orienta a Política de Defesa Nacional (PDN), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa (LBD).

Uma das diretrizes da END é capacitar a indústria nacional para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa. Nesse sentido, o Decreto nº 8.122, de 16 de outubro de 2013, regulamentou o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa, estabelecendo regras diferenciadas para a produção e aquisição de produtos de defesa, a fim de contribuir para o desenvolvimento da indústria nacional. A intenção é evitar a importação de produtos de alto valor agregado e estimular o potencial econômico interno para transformar o país em exportador desse seletivo nicho de produtos no mercado mundial de defesa.

Para além dos aspectos associados à soberania nacional, o contínuo fortalecimento do Estado e das instituições se faz necessário para atender aos legítimos anseios de uma sociedade cada vez mais exigente e ciente dos seus direitos. Fundamental nesse sentido é a participação social. Cabe registrar que entre 2003 e 2013 foram realizadas no Brasil 97 conferências nacionais sobre 43 temas diferentes, de onde se extraíram subsídios e diretrizes que, em grande medida, vêm influenciando o direcionamento das políticas públicas. Trata-se de um movimento expressivo, especialmente se levarmos em consideração que de 1941 a 2002 haviam sido realizadas apenas 41 conferências nacionais sobre 11 temáticas diferentes (BRASIL, 2014).

Para além da sua ampla dimensão territorial e diversidade cultural, as especificidades do Estado brasileiro estão relacionadas a um federalismo tripartite singular, que exige esforços de gestão para fazer com que as políticas públicas, de responsabilidades muitas vezes compartilhadas, alcancem os cidadãos onde são mais necessárias. Nesse sentido, uma série de iniciativas vêm sendo realizadas visando contribuir com o aperfeiçoamento da capacidade de planejamento e gestão dos estados e municípios, tais como as que estimulam o consorciamento de municípios e o aprimoramento da capacidade de elaborar e implementar projetos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observar as conexões entre as diferentes dimensões do desenvolvimento e das políticas públicas permite uma melhor compreensão do estágio de desenvolvimento pelo qual determinado país pode estar passando. É importante, contudo, salientar que as conexões são previstas no plano teórico, mas precisam ser coadunadas com o mundo real, observando-se o estágio de cada país e as trajetórias e condições históricas estruturais, pois cada sociedade, dependendo das lutas políticas, irá incorporar o reconhecimento de determinadas necessidades e igualdades desejáveis. Assim, exigirá que o Estado assuma a responsabilidade pela produção, provisão e regulação de sua defesa e promoção. Tais processos diferenciam-se conforme cada sociedade, tendo maior ou menor abrangência, sendo dinâmicos e estando, na maior parte do tempo, em construção.

Neste artigo, procurou-se demonstrar que a estratégia de desenvolvimento vigente no Brasil está organizada para a busca do crescimento econômico com inclusão social. Esse modelo se desdobra em cinco dimensões: social, econômica, ambiental, territorial e político-institucional.

As políticas sociais permitiram a ampliação do poder de compra da população via aumento real do salário mínimo, geração de emprego e renda, e por programas de transferência de renda, elevando milhões de brasileiros à categoria de participantes ativos do mercado de bens duráveis e não duráveis e de serviços em geral. Esse imenso contingente, que por décadas esteve carente de bens e serviços, finalmente pode ter acesso a uma gama de possibilidades, gerando uma contínua demanda interna.

Na dimensão econômica destacam-se os três “motores do investimento” (consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura), que precisam ser “turbinados” pela inovação tecnológica e pela reativação de encadeamentos produtivos tradicionais. O PAC vem sendo o grande indutor desses investimentos que visam melhorar tanto a infraestrutura social quanto a econômica, de forma a potencializar a produção nacional. Essa melhoria da infraestrutura leva à redução de custos sistêmicos, dando condições para o aumento das escalas de produção, tornando produtos e serviços mais acessíveis, evitando o ciclo inflacionário, e promovendo o aumento da produtividade e o conseqüente crescimento econômico.

O crescente aumento dos investimentos em políticas sociais, aliado à ação reguladora do Estado, proporciona a diminuição da desigualdade, que a seu turno promove o aumento da demanda interna, estimulando a economia. Assim, estabeleceu-se no país um círculo virtuoso em que a justiça social promove o crescimento econômico e vice-versa.

Em paralelo, na dimensão ambiental as políticas públicas buscam fomentar a sustentabilidade do processo de desenvolvimento, de forma que os avanços socioeconômicos sejam complementados, ao invés de se oporem, pela preservação e pelo uso sustentável do meio ambiente. Sob a perspectiva territorial, as políticas públicas têm contribuído para distribuir pelo território nacional condições mais adequadas de acesso a bens e serviços, visando fomentar as potencialidades locais e regionais. Com relação à dimensão político-institucional, vem se procurando criar condições para uma inserção internacional mais soberana e para fortalecer o Estado e as instituições.

O circuito de elaboração e implementação das políticas públicas é, portanto, produto das tensões latentes em cada sociedade e fonte de permanente aprendizado institucional. Afinal, as políticas públicas, ao permitirem a ampliação das habilidades e capacidades dos indivíduos, famílias e grupos, podem ser elemento importante para a melhoria da compreensão dos processos pelos quais passa cada sociedade. Consequentemente, podem ser um elemento para ampliação da participação política e social, bem como para maior defesa e ampliação da igualdade e solidariedade social, tanto entre as gerações atuais como entre estas e as futuras gerações, como princípio e pilar da estruturação da sociedade, fomentando alterações nas instituições estatais fundamentais aos processos de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AMITRANO, C. **Regime de crescimento, restrição externa e financeirização: uma proposta de conciliação**. Brasília, IPEA, 2011. (Texto para Discussão, n. 1612)

BIANCARELLI, A.; ROSSI, P. A política macroeconômica em uma estratégia social-desenvolvimentista. In: FONSECA, A.; FAGNANI, E (Orgs.). **Políticas sociais, cidadania e desenvolvimento: economia, distribuição de renda e mercado de trabalho**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 729-747, 2012. Número Especial.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação**, ano base 2012. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento

e Investimentos Estratégicos. **Relatório Anual de Avaliação**, ano base 2013. Brasília, 2014.

BRUNO, M. et. al. Finance-led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências e consequências macroeconômicas. **Texto para Discussão**, n. 1455, Brasília: IPEA, dez. 2009.

CHANG, H. J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CASTRO, J. A. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 1011-1042, dez. 2012. Número Especial.

_____. Política Social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, junho de 2009.

CASTRO, J. A. et. al. **Política Social**: vinte anos da constituição federal de 1988. Brasília: IPEA, dez. 2008.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Cohesión social**: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, 2007.

DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, L. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília, IPEA. 2005.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2012.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias do Welfare State. **Lua Nova**, n. 24. p. 85-115, 1991.

EVANS, P. Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls. In: EDIGHEJI, O. (Ed). **Constructing a Democratic Developmental State in South Africa**: Potentials and Challenges. HSRC Press, Capetown, South Africa, 2010.

FLEURY, S. **A segurança social e os dilemas da inclusão social**. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, v. 39 n.3, p. 449-69, mai./jun. 2005. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6776/5358>>. Acesso em: 03 ago. 2014.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

_____. **O subdesenvolvimento revisitado**. Campinas: Revista Economia e Sociedade, n. 1. 1992.

_____. **Raízes do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2011.

HIRSCHMAN, A. **Estratégia do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

KALECKI, M. **Theory of Economic Dynamics**. Londres: Allen & Unwin, 1954.

_____. **Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas**. São Paulo: Hucitec, 1975.

LIST, G. F. **Sistema Nacional de Economia Política**. São Paulo: Nova Cultural, 1986 [1841].

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

RAWLS, J. Justiça como Equidade – uma concepção política não metafísica. **Lua Nova** n. 25, 1992.

REINERT, E. **How rich countries got rich and why poor countries stay poor**. London: Constable & Robinson Ltd, 2007.

SEN, A. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SPOSATI, A. Modelo Brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil**. Brasília, Unesco/Mds, 2009.

TAVARES, M. C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: IE/Unicamp, 1998. Coleção 30 anos de Economia.

TAVARES, M. C.; BELLUZZO L.G. Desenvolvimento no Brasil – lembrando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs.): **A Política para a Retomada do Crescimento** – reflexões de economistas brasileiros. Brasília, DF: IPEA/CEPAL, 2002.

TEIXEIRA, A. O Conceito de Seguridade Social e a Constituição de 1998. In: **Previdência em Dados** v.7, Rio de Janeiro, 1992.

VIANNA, M. L. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan/Ucam/IUPERJ, 1998