

Produção e desenvolvimento

23

INTEGRAÇÃO NACIONAL

Desenvolvimento regional

O BRASIL É UM PAÍS COM ABUNDANTES RECURSOS NATURAIS, QUE DETÉM A POSIÇÃO DE DÉCIMA PRIMEIRA ECONOMIA DO MUNDO, MAS CONVIVE COM UMA GRANDE DESIGUALDADE EM TERMOS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA. OS 10% MAIS RICOS CONTROLAM CERCA DE 50% DA RENDA TOTAL, ENQUANTO OS 50% MAIS POBRES SE APROPRIAM DE CERCA DE 10%. ESSA DESIGUALDADE ESTÁ ASSOCIADA A QUESTÕES ECONÔMICAS E SOCIAIS (EDUCAÇÃO, DIFERENÇAS DE RAÇA E SEXO, DIFICULDADES NA GERAÇÃO DE EMPREGO, ETC.), MAS TOMA UM CARÁTER REGIONAL, COM DIFERENTES NUANCES DO PROBLEMA NAS DIVERSAS REGIÕES DO PAÍS.

Muitos indicadores podem ser utilizados para demonstrar o grau da desigualdade no País, tanto econômicos (PIB, PIB *per capita*, produtividade, nível de emprego, etc.), como sociais (Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, escolaridade, mortalidade infantil, etc.). Os dados do IDH divulgados recentemente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD confirmam essas disparidades. Apesar de pequenas alterações no grupo dos dez estados com maior nível do IDH, não houve mudança no padrão de desigualdade entre 1991 e 2000. Os estados com maior nível de IDH estão localizados nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Das cem localidades com o IDH-M (IDH municipal) mais alto do País, apenas quatro não estão localizadas nas Regiões Sul e Sudeste. E, mesmo assim, duas delas desfrutam de situações especiais: o arquipélago de Fernando de Noronha e a capital federal.

As outras duas cidades são fronteiras agrícolas bem-sucedidas do Centro-Oeste: Campos de Júlio (MT) e Chapadão do Céu (GO). Na outra ponta da lista, os cem municípios com menor IDH estão todos localizados nas Regiões Nordeste e Norte.

Além das diferenças inter-regionais, o problema da desigualdade adquire um caráter intrínseco a cada região (intra-regional). Mesmo o Sul e o Sudeste apresentam desigualdades internas relevantes. A constatação de que as Regiões Norte, Centro-Oeste e, especialmente, Nordeste convivem com os maiores problemas econômicos e sociais não exclui a possibilidade de um tratamento nacional da desigualdade, que está presente em todas as regiões do País com estrutura e dinâmica heterogêneas.

Desenvolvimento do Nordeste

A divulgação, em 1998, do relatório conjunto do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, sobre o indicador IDH do Brasil (estados e municípios), demonstrou a posição inaceitável do Nordeste no que concerne ao desenvolvimento humano.

O Censo 2000 também destaca a diferenciação entre as regiões. No Nordeste, 48,4% dos empregados não tinham carteira de trabalho assinada, contra 32,0% no Sudeste e 28,4 no Sul. A população do Nordeste deteve o maior percentual (46,2%) de pessoas que ganhavam até um salário mínimo, enquanto no Brasil o percentual era de 24,4%, ou seja, a metade. A proporção de trabalhadores nordestinos com salários até 2 salários mínimos alcançou a elevada cifra de 73,3% do total das pessoas ocupadas.

O nível educacional da população também varia de maneira significativa. Enquanto no Sudeste a proporção de pessoas de dez anos ou mais de idade com quinze anos de estudo atinge 5,5%, seguido pelo Sul com (4,6%) e o Centro-Oeste com (4,3%), no Nordeste essa proporção apresentava-se muito baixa, limitando-se a apenas 2,0%.

O Nordeste foi, ainda, a região que apresentou o maior índice de pessoas com menor instrução. O percentual da população com até três anos de estudo

chega a 46,8%. Destes, 17,9% não tinham instrução ou tinham menos de um ano de estudo, e 28,9% tinham de um a três anos de estudo. Nas demais regiões, como o Sudeste, essa proporção representava a metade da taxa nordestina, ou seja, 23,4%. Destes, 6,6% não tinham instrução ou tinham menos de um ano de estudo, enquanto os 16,8% restantes possuíam de um a três anos de estudo.

Em um contexto no qual informação e conhecimento são cada vez mais importantes para determinar o padrão de vida das sociedades, as desvantagens relativas do Nordeste ficam evidentes, ainda mais quando se considera que, em 1996, as taxas de analfabetismo na região eram o dobro daquelas verificadas para o País, cerca de 27,8% para o Nordeste e 13,6% para o Brasil, considerando-se as pessoas com mais de quinze anos de idade.

A velocidade de convergência entre o PIB regional e o nacional tem se mostrado muito baixa. Entre os anos de 1960 e 1998, a participação do Nordeste no PIB do País avançou de 13,2% para 16,1%. O PIB *per capita* nordestino, que, em 1960, representava 41,8% do brasileiro, passa para 56,1% da média nacional em 1998. Um aumento pouco significativo. De fato, entre 1990 e 1996, a taxa média de crescimento anual da Formação Bruta de Capital Fixo no Nordeste apresentou-se negativa (-1,7%), enquanto para o País como um todo se situou em 4,2%. Na década de 1970, essa taxa era idêntica para o Brasil e o Nordeste (10,2%). A manter-se essa perspectiva, continuarão a existir no Nordeste o modernismo das capitais aliado às más condições de vida e pobreza, tornando o preço da cidadania cada vez mais alto para o Brasil.

Apesar dos indiscutíveis avanços no crescimento da economia observados nas últimas cinco décadas, o Brasil continua ostentando situação de destaque no cenário internacional no que tange às desigualdades sociais e à pobreza de ampla parcela de sua população.

Visando à minimização desses desequilíbrios, a década de 1950 assistiu à instituição de um conjunto de órgãos responsáveis por políticas ou projetos de desenvolvimento regional, dentre os quais se destacam a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco – Chesf e o Banco do Nordeste. No final de 1959, foi instituída a Superintendência de Desenvolvimento do

Nordeste – Sudene para coordenar a implementação das políticas e dos programas de desenvolvimento do Nordeste, articulando a atuação das demais instituições regionais e as ações regionalizadas dos ministérios e das entidades vinculadas na região. Contudo, a implementação das políticas e dos programas tipicamente regionais, associada às intervenções regionalizadas dos ministérios e das entidades vinculadas, não gerou resultados significativos nos últimos quarenta anos no que tange à redução da defasagem socioeconômica do Nordeste em relação às áreas mais desenvolvidas do Brasil.

A ineficácia das políticas públicas brasileiras no que diz respeito ao enfrentamento e à efetiva redução das desigualdades sociais, inclusive a relativa frustração das políticas e dos programas de desenvolvimento regional, se vem constituindo no principal obstáculo para que o Brasil possa assumir uma posição de maior liderança no processo de aperfeiçoamento do ordenamento institucional e das relações multilaterais no contexto internacional em benefício das nações emergentes e de menor desenvolvimento.

Os condutores da política econômica não conseguiram, até o momento, formular e implementar uma política de desenvolvimento que proporcionasse simultaneamente a retomada do crescimento, a redução das notáveis desigualdades sociais internas e seus relevantes reflexos espaciais e a reconstrução do sistema nacional de planejamento em novas bases, adequadas à realidade brasileira.

Dentro da nova realidade política brasileira e na expectativa do início da retomada do desenvolvimento nacional, o marco da atuação da entidade regional do Nordeste deverá recair na questão social, encarada fundamentalmente como abertura de oportunidades concretas e permanentes de inserção no sistema produtivo (atividades produtivas sustentáveis) da grande parcela da população regional excluída da vida social ou vivendo em condições de extrema pobreza.

Com respeito à intervenção governamental no âmbito social e de produção, esta deve buscar a concretização de potencialidades já existentes e a identificação de novas alternativas em cada sub-região específica, de forma que promova a melhoria das condições de desenvolvimento humano das populações, bem como a integração funcional desses espaços na dinâmica econômica regional/nacional.

Faz-se urgente a recuperação de recursos e instrumentos de ação, em consonância com as prioridades do desenvolvimento nacional, para que o desenvolvimento do Nordeste possa finalmente transformar-se em realidade.

Desenvolvimento da Amazônia

A Amazônia brasileira ocupa um espaço territorial de aproximadamente 5,1 milhões de km², cerca de 60% do território brasileiro, o que lhe confere uma posição de quase continente, representando, por si só, grande potencial ecológico, econômico e político de importância estratégica nacional.

Ao longo das três últimas décadas, a Amazônia experimentou profundas mudanças estruturais na economia (industrialização), no povoamento (urbanização), na sociedade, com a emergência de novos atores locais e internacionais, e na apropriação do território, mediante a demarcação de terras indígenas, a criação de unidades de conservação ambientais e de projetos de coletividade, fruto das políticas implementadas para a região.

O padrão de povoamento regional, tradicionalmente fundamentado na circulação fluvial, sofreu alterações estruturais substantivas. As rodovias atraíram o povoamento para terra firme e para novas áreas, abrindo clareiras na floresta e, sob o influxo da nova circulação, a Amazônia urbanizou-se e industrializou-se, embora com sérios problemas sociais e ambientais. O crescimento urbano fez-se de forma acelerada, passando a população urbana de uma proporção de 35,7%, em 1970, para 68,2%, em 2000, constituindo a urbanização, ao lado da mobilidade populacional, um dos aspectos mais dolorosos do processo de ocupação regional, uma vez que as cidades não tiveram tempo nem recursos para absorver os migrantes. Resulta, assim, que a Amazônia é uma floresta urbanizada, representando, porém, os núcleos urbanos um de seus maiores problemas ambientais.

Em termos econômicos, o acelerado processo de crescimento foi acompanhado da diversificação e da modernização da estrutura produtiva, conforme atestam alguns indicadores. De fato, ao longo das décadas de 1970 e 1980, o PIB regional cresceu a taxas superiores à média nacional (de 11,6% ao ano e 5,3% ao ano, respectivamente). Nos anos 1990, há uma reconversão desse

comportamento, acompanhando a tendência nacional, com o PIB apresentando um índice de crescimento de 2,3% (1990-1998). Assim, ao longo do período 1970-2000, a participação do PIB regional no nacional ascendeu de cerca de 2% para 7%.

Mudanças relevantes foram, também, processadas na composição estrutural do PIB, registrando-se um crescimento significativo do setor industrial, que, no final de 1998, representava 23% do PIB, com os setores agropecuários e de serviços participando com 16% e 61%, respectivamente.

Em que pese as significativas taxas de crescimento verificadas, os resultados em termos de desenvolvimento são limitados, já que o processo de crescimento, além de espacialmente concentrado, teve uma reduzida articulação endógena no que tange à geração de emprego e à internalização de renda.

Os desequilíbrios internos são nitidamente visíveis quando se constata que 51% do PIB regional estão concentrados nos estados do Pará (27%) e Maranhão (24%). Essa concentração mostra-se ainda mais significativa quando se considera que quatro (PA, MA, AM, MT) dos nove estados que integram a Amazônia Legal detêm 81% do PIB regional.

Em termos sociais, o traço marcante da realidade amazônica é a diversidade de situações encontradas em seu vasto território. Associada ao processo de ocupação territorial e à concentração da atividade econômica, uma característica recente da Amazônia é o aprofundamento da heterogeneidade social, revelando os principais indicadores um mosaico de situações que requer atenção própria na formulação de uma estratégia voltada para a redução das desigualdades e da pobreza.

Nesse particular, merece referência o IDH, que para o conjunto da Amazônia é de 0,73, contra 0,83 registrado para o Brasil, mas que encerra grandes diferenciais entre os municípios, variando entre 0,31, o mais baixo, e 0,796, o mais elevado.

Um outro indicador de desigualdade diz respeito aos diferenciais de renda *per capita*, cujo valor regional representa cerca de 57% do nacional. Esse diferencial reproduz-se entre os municípios da região, verificando-se, no ano 2000, uma variação de R\$ 32,00 (ou 0,21 salário mínimo) a R\$ 777,00 (ou 5,15 salários mínimos).

No aspecto educacional, ressalta-se a taxa de analfabetismo da população acima de quinze anos, que atinge 19%, em oposição à média brasileira, que é de 13,6%. No nível intra-regional, são também significativas as diferenciações, registrando-se em vários municípios, principalmente nos menos populosos e de menor dinamismo econômico, taxas tão elevadas que, de cada três adultos maiores de quinze anos, pelo menos um é analfabeto. Com relação ao nível de escolaridade, em geral, a proporção de domicílios cujos responsáveis possuem até três anos de estudo (nível fundamental incompleto) é superior a 40%.

Em termos de saneamento, as carências e as diferenciações mostram-se também bastante significativas. No que se refere aos domicílios com canalização interna de água, a taxa observada é de 68,3%; com rede coletora de esgoto sanitário, 10%, e quanto ao destino do lixo coletado, 23,8%. Porém, mesmo reconhecendo as especificidades da região, no que se refere a soluções alternativas, essas carências existem e assumem relevância incontestável no caso de municípios com população superior a 40 mil habitantes.

Apesar do intenso e acelerado processo de ocupação, transformação, integração e crescimento econômico da Amazônia, ela ainda se constitui na maior riqueza natural e densidade florestal do mundo, o que lhe confere importância estratégica no contexto do desenho de uma nova geografia socio-econômica brasileira.

A região apresenta condições e potencialidades que permitem situá-la como um caso especial de desenvolvimento em termos mundiais, de modo que promova, mediante um planejamento inovador, a utilização sustentável de sua base de recursos, que poderá abrir novos caminhos à cristalização das oportunidades de progresso para si própria e para o Brasil.

Nesse contexto, destacam-se como fundamentos principais da valorização estratégica da Amazônia os seguintes: sua extensão territorial e sua autodefesa, representadas, no caso, pelo “fator amazônico”; disponibilidade de uma bacia hidrográfica de mais de 6 milhões de km²; posição geográfica como entroncamento dos blocos de poder norte-americano, europeu e asiático, favorecendo a política multilateralista perseguida pelo Brasil; potencial e oportunidade que representa para o mundo de promover uma utilização alternati-

va de recursos naturais; sua identidade cultural e ampliação das comunicações e da própria circulação de informação, dinheiro e negócios.

Apesar das vantagens apresentadas, alguns fatores podem ser apontados como limitantes ao alcance dos objetivos de um desenvolvimento sustentável da Amazônia com maior equidade e justiça social, destacando-se: estrutura produtiva excessivamente concentrada, com reduzida articulação endógena; deficiente sistema de gestão do território amazônico; reduzida capacidade científica e tecnológica instalada; escassez e deficiência de infra-estrutura econômica; baixos níveis educacionais; grave quadro de desarticulação agrária; crescente e desordenado processo de urbanização; e incipiência na utilização de processos disciplinadores de gestão ambiental.

Portanto, a nova inserção da Amazônia no desenvolvimento nacional e no contexto internacional requer a formulação de política que tenha como referencial básico uma nova visão espacial do território amazônico, constituída a partir do entendimento das mudanças que estão sendo processadas e da diferenciação regional dela resultante. Requer, também, a convergência de objetivos e a coordenação na formulação e na implementação das políticas nacional e regional de desenvolvimento, de modo que propicie a exploração da riqueza de sua biossociodiversidade em benefício não só do Brasil, mas, também, de seus habitantes.

Desenvolvimento do Centro-Oeste

O desenvolvimento do Centro-Oeste enquadra-se no processo de desconcentração geográfica da produção, iniciado durante as décadas de 1940 e 1950, e propiciado pelo avanço da fronteira agropecuária no sentido do Sul do Brasil e, mais recentemente, em direção às Regiões Centro-Oeste e às faixas de cerrado do Nordeste. Esse processo estendeu-se à indústria na década de 1970 com o movimento de transbordamento da produção de São Paulo para outras regiões do País, que se acentuou a partir daí, levando aquele estado a perder posição relativa na geração do PIB nacional em prol dos demais. Embora se tenha beneficiado desse processo de desconcentração mais geral, a Região Centro-Oeste assumiu uma trajetória específica, marcada pela construção de

Brasília, pelas políticas direcionadas ao fortalecimento econômico do entorno da capital e pela própria lógica da expansão da fronteira agrícola, que se tornou possível pelo desenvolvimento da rede de transportes que passou a integrar, de forma crescente, o Centro-Oeste à economia regional e, mais recentemente, à internacional.

Nesse processo, e mais especificamente a partir da década de 1990, a região contou, entre os instrumentos propulsores de seu desenvolvimento, com o papel do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, que foi criado com a Constituição Federal de 1988, juntamente com os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte – FNO e do Nordeste – FNE, para apoiar e incentivar, por meio da oferta de crédito para investimentos, a taxas subsidiadas, seus setores produtivos, especialmente os que não têm acesso ao mercado financeiro tradicional, visando contribuir para a geração de renda e emprego regionais e para a expansão de sua capacidade produtiva.

As grandes linhas estratégicas de desenvolvimento regional para o Centro-Oeste apontam a relevância da Ciência e Tecnologia, e, numa perspectiva temporal de quatro anos (2003-2007), devem estabelecer as condições para a formação e a capacitação de recursos humanos; o fortalecimento da infra-estrutura de pesquisa e desenvolvimento; o fortalecimento dos sistemas locais de inovação; o fortalecimento da gestão e a diversificação das fontes de financiamento.

A ampliação do impacto das intervenções do Governo Federal na Região Centro-Oeste está intrinsecamente associada ao aperfeiçoamento dos instrumentos de articulação com outras esferas de governo, bem como com entidades representativas da sociedade civil organizada e do setor produtivo.

A melhoria das condições socioeconômicas do Centro-Oeste brasileiro pressupõe a implementação de ações no combate à pobreza da população da região, previstas nos Programas de Desenvolvimento do Centro-Oeste e Desenvolvimento Sustentável da Região Integrada do Distrito Federal e Entorno, os quais poderão contribuir de maneira significativa para o Programa Fome Zero.

Dentre as iniciativas a serem implementadas na região, no ano de 2003, com o objetivo de incentivar a geração de emprego e renda no Centro-Oeste e na Região Integrada do Distrito Federal e Entorno – RIDE, destacam-se a

ação de Apoio às Exportações, que deverá contemplar no seu desenvolvimento a identificação, a implementação e a avaliação de projetos; e a implementação de ações de Apoio a Pólos Produtivos.

Instrumentos do desenvolvimento regional

Os instrumentos de incentivos fiscais que, até recentemente, constituíam a base do apoio ao investimento produtivo regional vêm sofrendo mudanças profundas na sua operacionalidade, como na definição dos setores prioritários para os benefícios de redução do imposto sobre a renda, e na sua própria natureza, como a extinção dos Fundos de Investimentos Regionais (Finam e Finor), que padeciam de distorções graves.

A criação de novos instrumentos em substituição aos mecanismos de incentivos fiscais constitui um desafio importante no interesse de disponibilizar recursos ao setor produtivo regional, no sentido de aumentar sua capacidade produtiva, produtividade e competitividade, promovendo a geração de emprego e renda nas regiões menos desenvolvidas.

O Fundo de Desenvolvimento do Nordeste – FDNE e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA, regulamentados em 31 de maio de 2002, constituem iniciativas nessa direção, mas ainda necessitam de uma discussão maior com as lideranças regionais e, também, com o Congresso Nacional para viabilizar suas operacionalizações em condições compatíveis com as especificidades das duas regiões.

O FDNE e o FDA ainda não estão sendo operacionalizados. O primeiro aguarda a aprovação do regimento interno e do Contrato de Gestão da Agência de Desenvolvimento do Nordeste – Adene. Nessa nova concepção, seus recursos vinculam-se ao Orçamento Geral da União, e seus beneficiários estão submetidos a rigorosas exigências cadastrais e garantias, além de amarras burocráticas. Por sua vez, o FDA vem sofrendo falta de interesse por parte de seu público-alvo, a classe empresarial, que tece severas críticas às bases e às condições operacionais, na forma estabelecida em seu regulamento, representando a pouca atratividade ante os instrumentos financeiros atualmente disponíveis para a promoção do desenvolvimento regional.

Ao mesmo tempo, os Fundos Constitucionais de Financiamento (FNO, FNE e FCO), criados com a Constituição de 1988, passaram a constituir novas alternativas de financiamento, sobretudo para pequenos e médios produtores, servindo para estimular a geração de emprego e renda nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No entanto, haverá a necessidade de que haja maior agressividade desses fundos, os quais, na média, não têm sido utilizados em sua totalidade apresentando, parte dos recursos ociosos, seja por falta de uma operacionalização mais adequada, seja por ausência de articulação com potenciais investidores, ou por carência de planos regionais que integrem os recursos aos esforços dos demais programas de desenvolvimento regionais, ou, ainda, por excessiva ênfase aos retornos financeiros de curto prazo utilizada por alguns agentes operadores.

No âmbito dos Fundos Constitucionais de Financiamento, é necessário promover ajustes para estender o crédito aos microempreendedores não rurais, associações e cooperativas, a exemplo do que já ocorre com os agricultores familiares. Para a implementação do benefício, há a necessidade de alteração de dispositivos da Lei nº 7.827, de 1989. Se implantada, a assistência aos microempreendedores concorrerá para a sustentabilidade de empreendimentos ao longo do tempo e para a redução dos fluxos migratórios em direção às regiões mais desenvolvidas, constituindo-se em mecanismo que permitirá às populações inteiramente excluídas do mercado o acesso a linhas de financiamento.

Os financiamentos realizados com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento contribuirão para o aumento da produção e da produtividade das regiões assistidas, para o incremento da renda e para a geração de novos postos de trabalho.

Infra-estrutura hídrica

O aproveitamento de recursos hídricos, visando ao consumo humano e ao desenvolvimento hidroagrícola, faz parte do importante conjunto de instrumentos governamentais que pode ser mobilizado para promover investimentos com excelentes retornos econômicos e sociais.

A despeito da importância que os empreendimentos desse tipo têm na promoção dos valores humanos, como, por exemplo, a melhoria dos padrões sanitários e a criação de oportunidades de emprego, que vão de encontro aos anseios do Governo em resgatar o débito social que se acumulou ao longo dos anos, os programas relacionados a essas questões vão ter que se adequar, neste exercício, às restrições orçamentárias ainda prevaletentes e dificilmente superáveis no curto prazo.

Por isso, e visando maximizar os recursos disponíveis, partiu-se do estágio atual das obras em andamento, concentrando esforços nos empreendimentos que demandam menores dotações para conclusão, envolvendo os programas de Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos e de Irrigação.

Tais empreendimentos vão permitir, neste exercício, disponibilizar para a sociedade infra-estruturas que propiciem melhorias significativas nas condições de vida das populações. Destaque especial merece o atendimento de escolas públicas com sistemas de abastecimento de água, principalmente nos municípios onde o IDH é inferior a 0,5, e com a implantação de hortas escolares, com o objetivo de qualificar os alunos na atividade, produzir alimentos destinados à merenda escolar e fornecer excedentes às famílias carentes.

O desenvolvimento da aquíicultura terá prosseguimento com a produção de alevinos para povoamento de rios, reservatórios, açudes e lagoas marginais com vistas a incrementar a pesca profissional nas bacias hidrográficas dos rios São Francisco e Parnaíba. A atividade constitui excelente alternativa para ocupação da mão-de-obra e garantia de renda crescente e sustentável no meio rural. Essa ação poderá contribuir significativamente com os esforços do Programa Fome Zero.

No segmento de irrigação, cujos projetos viabilizam primordialmente a produção agrícola no semi-árido e maximizam a produção nas demais regiões, garantindo uma segunda safra, ou reduzindo o valor dos prejuízos, nos casos de secas sazonais, os recursos serão concentrados em treze projetos, que incorporarão ao processo produtivo mais 29 mil ha irrigáveis, gerando 73 mil novos empregos diretos e indiretos, beneficiando uma população de cerca de 144 mil pessoas.

É importante assinalar que a agricultura irrigada gera empregos, comprovadamente, a custos inferiores aos de outras alternativas. É um setor que se

caracteriza por maximizar o uso da tecnologia e o emprego, ao contrário de outros que trocam emprego por tecnologia. No caso do semi-árido, cria condições efetivas para viabilizar a produção em áreas onde, sem irrigação, o investimento seria inviável.

Tudo isso reflete ainda um reduzido papel em relação à dimensão que, de forma planejada, o País poderá assumir na produção de alimentos em quantidade suficiente para satisfazer à demanda existente, interna e externamente, considerando-se a expectativa de que, no futuro, a população do planeta, na sua totalidade, possa viver sob padrões que dignifiquem os valores humanos.

Nesse contexto, o Brasil, dotado de um elevado estoque de terras de alto potencial para a exploração agrícola, ao ampliar sua área irrigada, maximizando o uso dos fatores envolvidos, dará um passo decisivo para incrementar a produção, aumentando a disponibilidade de alimentos para o mercado interno e habilitando-se a competir e suprir, em futuro próximo, parte da demanda mundial. O alcance desses objetivos atenderá à necessidade de abastecimento do mercado interno e promoverá substantivo incremento nos níveis de emprego e, conseqüentemente, na distribuição de renda.

A inserção das políticas de governo nesse processo deve ocorrer de forma planejada e paulatina, considerando a dimensão atual do setor, a seguir retratada.

Em 2001, o Brasil contava com 3,15 milhões de hectares de terras irrigadas, correspondendo a 6,1% da área cultivada total do País. No mesmo período, possuía 51,6 milhões de hectares ocupados com lavouras permanentes e temporárias (Fonte: IBGE, 2003). Tais áreas distribuíam-se por todas as regiões, com maior concentração nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste, conforme demonstram os dados a seguir.

TABELA 7

Região	Área irrigada (1.000 ha)	Participação da região na área total irrigada
Norte	91,0	2,9
Nordeste	693,7	22,0
Sudeste	909,6	28,9
Sul	1.168,8	38,0
Centro-Oeste	258,1	8,2
Brasil	3.149,2	100,0

Fonte: SIH/MI.

Ademais, quando se confrontam os indicadores atuais da agricultura irrigada brasileira com a área irrigada no mundo, a situação nacional é bastante desvantajosa – 456 m² e 177 m² de área irrigada *per capita* disponível, no mundo e no Brasil, respectivamente, expressando as grandes possibilidades que o País tem para crescer nesse setor, principalmente sob a expectativa de uma previsível retomada do crescimento econômico.

No planejamento desse crescimento, há de se enfatizar a importância que a irrigação assume no Nordeste para a reversão do quadro de enorme déficit social, a partir de uma estrutura produtiva eficiente e capaz de competir nos mercados interno e externo.

A agricultura irrigada poderá e deverá exercer um papel preponderante na desconcentração das áreas produtivas, promovendo a especialização regional, principalmente em áreas estagnadas, como é o caso de grande parte da Região Nordeste, a despeito das vantagens comparativas que detém e que necessitam ser mais bem aproveitadas.

Defesa civil

Doutrinariamente, os Governos Federal, municipais e estaduais, mediante ações de defesa civil, devem garantir o direito à vida e à incolumidade das pessoas e do patrimônio, em circunstâncias de desastres, em consonância com a Política Nacional de Defesa Civil, por meio das ações de Prevenção de Desastres, de Preparação para Emergências e Desastres, de Resposta aos Desastres e de Reconstrução.

No País, além da seca na Região Nordeste, outros desastres também apresentam repercussão nacional. Há de se registrar as estiagens na Região Sul, deslizamentos na Região Sudeste, inundações em todas as regiões, incêndios florestais, acidentes com produtos perigosos, que geram grandes prejuízos econômicos e sociais.

No atual momento, o País está a lamentar as significativas perdas de vidas humanas e de patrimônio na Região Sudeste, especialmente em municípios do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, quando as fortes chuvas vêm provocando inundações, deslizamentos e alagamentos. A falta de planejamento municipal, a ocupação desordenada de áreas de risco e a falta de fiscalização local têm sido os principais fatores de desencadeamento desses desastres.

Entre os instrumentos da política de expansão urbana, pode-se citar o Plano Diretor das cidades, cujos objetivos primordiais visam à garantia do bem-estar dos seus habitantes. Nesse sentido, a Lei nº 6.766, de 1979, não permite o parcelamento do solo urbano em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, terrenos com declividade igual ou superior a 30% ou que apresentem condições geológicas desfavoráveis à ocupação.

Entende-se que a estrutura institucional responsável pela administração das questões do uso e da ocupação do solo é representada por nada menos que as 5.561 prefeituras municipais, além dos Governos Federal e estaduais. Entretanto, o País ainda vivencia a ocorrência de desastres cíclicos e altamente previsíveis, como as recentes inundações na Região Sudeste, que provocaram mortos, feridos e desabrigados, demonstrando a necessidade de ações preventivas e de preparação para minimizar as conseqüências dos desastres.

De acordo com a Constituição Federal, o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, compete aos municípios. Para a melhor convivência da sociedade com esses desastres, é preciso estimular e mobilizar os administradores públicos para que cumpram os dispositivos constitucionais e legais ao promover a ocupação do solo urbano, dando ênfase à gestão adequada das áreas de risco sujeitas a deslizamentos de encostas e a inundações.

As ações de prevenção e de preparação das comunidades devem ser promovidas pelos municípios mediante a criação das Coordenadorias Municipais de Defesa Civil – Comdec, para a atuação na gestão de riscos antes mesmo da ocorrência dos desastres. Para isso, é fundamental a capacitação de técnicos e de agentes de defesa civil, municipais e estaduais. O papel do Governo Federal deve ser o de complementar a ação dos estados e dos municípios.

Outro desastre cíclico que merece atenção é a seca. Para enfrentá-la, uma mudança de estratégia faz-se necessária, com ações permanentes e continuadas, evitando as ações meramente paliativas. Nesse contexto, este Governo sancionou a Lei nº 10.638, de 2003, instituindo o Programa Permanente de Combate à Seca – Proseca, cujas linhas de ação serão discutidas com a sociedade civil dentro de uma intensa articulação com os governos estaduais e municipais.

Com o Proseca, será possível a desmobilização dos programas emergenciais, especialmente o fornecimento de água potável, por intermédio de carros-pipa, aos municípios que tiveram suas reservas hídricas esgotadas ou impróprias para consumo. Essa ação foi iniciada pelos governos estaduais, mas o esgotamento crescente dos mananciais exigiu a participação do Governo Federal.

Um avanço concreto na redução de desastres será obtido com a aprovação do Projeto de Lei nº 4.395, que trata das Diretrizes Nacionais de Defesa Civil, e do Projeto de Lei do Senado nº 219, de 1997, que classifica como crime de responsabilidade dos prefeitos municipais contra a probidade na administração os casos de omissão ou retardamento de medidas que concorram para a prevenção de desastres. Faz-se necessária a destinação de recursos ao Fundo Especial para Calamidades Públicas – Funcap, instituído pelo Decreto nº

1.080, de 1994, para a atuação imediata do Governo Federal na ocorrência de desastres de grandes proporções.

A coordenação das políticas regionais

Os impactos regionais das políticas macroeconômicas e setoriais é um tema que sempre vem à tona quando o debate se volta para as distorções provocadas por uma ausência de coordenação das ações executadas pela União e por órgãos federais e estaduais no espaço regional. Não basta desenvolver a capacidade de avaliação desses impactos se não for possível exercer uma efetiva ação política. O posicionamento das instituições de planejamento regional no modelo de gerenciamento do planejamento nacional é, portanto, uma questão que deve merecer atenção, de modo que ordene a atuação das organizações governamentais encarregadas da questão regional, evitando a desconexão, o paralelismo, a superposição e a fragmentação das políticas públicas.

A formulação da política de desenvolvimento nacional integrada, dos planos regionais de desenvolvimento e dos seus instrumentos de implementação deverá ser complementada por uma profunda reforma institucional, cujos objetivos principais sejam a cooperação intergovernamental no planejamento e na gestão da política regional. A reforma institucional pressupõe, como peça central de um novo modelo de gestão, a criação de mecanismos que possam estabelecer um sistema de co-gestão entre os Governos Federal, estaduais e municipais, estimulando, ainda, a parceria entre o setor público, a sociedade civil organizada e a iniciativa privada com vistas a uma maior eficiência das ações voltadas para a promoção do desenvolvimento regional.

Independentemente da configuração institucional que vier a ser adotada para a gestão do desenvolvimento regional, o Governo deverá estabelecer um sistema de coordenação vinculado a sua estrutura político-administrativa que tenha centralidade e poder institucional de decisão para propiciar a convergência dos esforços atualmente pulverizados e, conseqüentemente, potencializar as ações governamentais com vistas a reduzir as desigualdades intra e inter-regionais mediante a complementaridade de políticas que contribuam para a otimização do uso dos recursos destinados ao desenvolvimento regional.

24

AGRICULTURA

DENTRE AS PRIORIDADES DEFINIDAS PELO GOVERNO FEDERAL PARA OS PRÓXIMOS ANOS, O PAPEL DA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA INICIA-SE COM O PROGRAMA FOME ZERO, CUJO LASTRO É JUSTAMENTE A PRODUÇÃO RURAL. O DESAFIO MAIOR PARA A AGRICULTURA É O DE PRODUZIR MAIS COMIDA, O QUE DESENCADEARÁ UM PROCESSO DE AUMENTO DE DEMANDA PELOS MAIS DIVERSOS INSUMOS: MAIS TECNOLOGIA, MAIS ADUBOS, MAIS MÁQUINAS, MAIS DEFENSIVOS, MAIS SEMENTES, RAÇÕES, GENÉTICA ANIMAL, MAIS CAMINHÕES E ARMAZÉNS, MAIS DISTRIBUIÇÃO. O FOME ZERO VAI ALAVANCAR A GERAÇÃO DE MILHARES DE EMPREGOS NO PAÍS, GARANTINDO RENDA TAMBÉM AOS PRODUTORES RURAIS, ESPECIALMENTE AOS PEQUENOS.

O abastecimento interno, portanto, é tarefa que iremos cumprir. Mas o Governo Federal também dá ênfase especial à expansão da atividade agrícola produtiva no intuito de gerar mais excedentes de exportação e assim melhorar o saldo de nossa balança comercial. As exportações agropecuárias brasileiras têm respondido, nos últimos anos, por algo em torno de 40% do total exportado pelo País. Ao mesmo tempo, o valor das importações agrícolas tem respondido por uma participação abaixo de 10% no total importado.

Dentre as principais iniciativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento para o ano de 2003, destacam-se as ações na esfera do crédito rural, da sustentação dos preços ao produtor, do seguro rural, do apoio ao desenvolvimento comunitário, além da ênfase nas negociações multilaterais de comércio e na pesquisa agropecuária, dois pilares do desenvolvimento do setor primário brasileiro.

Crédito rural

Com o propósito de facilitar a decisão de plantio dos agricultores e criar condições para uma boa distribuição temporal da oferta ao longo do período de comercialização, o Governo Federal empreenderá esforço especial para oferecer um volume adequado de financiamento de capital de giro para custeio e comercialização da produção com taxas de juros acessíveis.

Sustentação de preços ao produtor

A natureza dos mercados agrícolas para alguns produtos e em algumas regiões do Brasil impõe a necessidade de ações governamentais que assegurem preços de comércio capazes de garantir a continuidade da atividade produtiva. Para assegurar a boa comercialização da safra 2002/2003, a iniciar-se em março de 2003, está programado um montante de recursos orçamentários da ordem de R\$ 1,6 bilhão.

Seguro rural

Visando proporcionar ao produtor rural os meios para reduzir os elevados riscos associados ao processo produtivo, estimulando a expansão das atividades do setor agropecuário, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento está viabilizando o Seguro Privado Rural, por intermédio do Projeto de Lei nº 7.214, de 2002, em tramitação no Congresso Nacional, que permitirá a subvenção, pelo Governo Federal, de parte do prêmio do seguro rural praticado pelo mercado, segundo critérios estabelecidos.

Apoio ao cooperativismo e ao desenvolvimento comunitário

O Governo estará empenhado também em dar ênfase ao cooperativismo agrícola e ao desenvolvimento comunitário, com a perspectiva de que medidas direcionadas às ações coletivas têm capacidade de gerar emprego e renda muito maior do que aquelas direcionadas aos agentes econômicos individuais. Serão adotadas medidas visando:

- Ao estímulo ao associativismo e ao cooperativismo agrícola, bem como às agroindústrias comunitárias;
- Ao apoio aos micro, pequenos e médios agroempreendimentos;
- Ao incentivo ao uso de corretivo agrícola para pequenos produtores;
- Ao fornecimento de sementes às pequenas comunidades rurais e
- À recuperação da lavoura cacaueteira por meio de adensamento.

Negociações comerciais multilaterais

A abertura da economia brasileira aos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais significou a inserção do País nos negócios mundiais. Por outro lado, a formação de blocos regionais, a desregulamentação comercial, a criação da Organização Mundial do Comércio – OMC, em 1995, e as rodadas de negociação no setor agrícola requerem uma nova postura do País no contexto das relações internacionais.

A posição geográfica privilegiada do Brasil permite-lhe cultivar a maioria das lavouras comerciais conhecidas. Diversos segmentos de produção, apesar de seu grande potencial econômico, nunca tiveram uma política pública que permitisse sua alavancagem como uma atividade regular e rentável. Para estimular alguns desses segmentos, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento promoverá, dentre outros, a continuidade e o aprimoramento dos seguintes programas: Programa de Desenvolvimento da Fruticultura; Programa de Cultivo de Especiarias; Programa de Desenvolvimento da Floricultura e Plantas Ornamentais e Revitalização do Cultivo do Algodão do Nordeste.

As diretrizes a serem observadas no tratamento desses assuntos, vitais para a modernização e o crescimento da agricultura brasileira, voltam-se à criação de espaço para o aumento das exportações brasileiras no âmbito dos principais foros regionais e globais nos quais o Brasil atua.

Pesquisa agropecuária

O desenvolvimento sustentável depende fortemente dos progressos alcançados na compatibilidade dos objetivos econômicos e sociais da sociedade e

seus agentes com os princípios imanentes aos ecossistemas. A utilização adequada da biodiversidade como indutora do desenvolvimento econômico, em benefício dos agentes sociais, e o fortalecimento da garantia do estoque e da qualidade dos recursos naturais para as gerações futuras requerem adequação dos sistemas produtivos prevalentes às restrições ambientais.

A pesquisa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento deverá ser orientada para:

- Promover a disseminação de conhecimentos e tecnologias, em particular para a agroindústria familiar;
- Aperfeiçoar o processo de transferência de tecnologia e conhecimentos;
- Usar os princípios de propriedade intelectual como indutores da inclusão dos pequenos produtores no acesso aos avanços da tecnologia e da ciência;
- Melhorar a qualidade de alimentos e de matérias-primas em aspectos de interesse para a nutrição humana e
- Aprimorar estratégias de manejo integrado de pragas, doenças, invasoras e zoonoses que comprometem a qualidade e o valor econômico de matérias-primas e alimentos.

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa tem desenvolvido um grande esforço no sentido de acompanhar o rápido processo de mudanças nos padrões tecnológicos e no conhecimento técnico. No sentido de aprimorar seu modelo gerencial e adaptar-se às novas prioridades, o foco da pesquisa nos próximos anos deverá privilegiar os seguintes temas:

- No campo dos transgênicos, a Embrapa consolidará sua posição de instituição capaz de atuar, com competência científica, na avaliação dos impactos dessa alternativa tecnológica sobre o consumo humano e o meio ambiente, assim como nas análises econômicas comparativas;
- A empresa consolidará seu conceito de excelência, em nível internacional, na área de melhoramento vegetal e fortalecerá sua atividade de pesquisa em biotecnologia para que o Brasil não perca o passo do progresso científico nessa área estratégica para o desenvolvimento;
- O Projeto Indústria Nacional de Sementes, que visa contribuir para o desenvolvimento dos pequenos e dos médios produtores num setor fortemente

oligopolizado, tendo em vista ser a semente o principal veículo de difusão de progresso tecnológico na agricultura, será fomentado;

- A manutenção do controle estratégico sobre o germoplasma e a criação de variedades e híbridos das principais culturas adaptadas a diferentes nichos ecológicos do País;
- Oferta de material genético de qualidade, mediante o trabalho de associações de criadores e centrais de inseminação. Técnicas em biotecnologia estão mudando a pecuária brasileira e vão mudar ainda mais. É simbólico, nesse campo, o nascimento de Vitória, o primeiro animal clonado brasileiro e
- Promoção de políticas institucionais de propriedade intelectual, aprovando normas internas para a proteção e o licenciamento de tecnologias com a criação de uma Secretaria de Propriedade Intelectual diretamente subordinada à Presidência da Embrapa.

25

AQUICULTURA E PESCA

O GRANDE DESAFIO PARA A AQUICULTURA E A PESCA NOS PRÓXIMOS ANOS É ABRIR O LEQUE DE OPORTUNIDADES PARA OS EXCLUÍDOS DO SETOR, UMA VEZ QUE ATÉ O ANO DE 2010 O BRASIL SERÁ UM DOS POUCOS PAÍSES A EXPERIMENTAR UM PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DO SETOR PESQUEIRO. ISSO SIGNIFICA DISTRIBUIR OS FRUTOS DESSA NOVA ETAPA DO DESENVOLVIMENTO PARA MELHORAR AS CONDIÇÕES DE VIDA DE PARTE SUBSTANCIAL DA POPULAÇÃO BRASILEIRA.

O Brasil possui um enorme potencial para ampliar a produção de produtos oriundos da pesca e da aquicultura: 8.400 km de linha de costa, 820 mil km² de plataforma continental, 3,5 milhões de km² de Zona Econômica Exclusiva, que equivale a um terço do território nacional, 12% da água doce disponível no planeta, distribuída em uma vasta malha fluvial, lagos e 5,5 milhões de hectares de reservatórios, clima altamente favorável para o cultivo de espécies aquáticas e abundância de terras propícias à implantação de empreendimentos aquícolas.

A sinalização de estratégias para a efetiva alavancagem do desenvolvimento desse setor no Brasil antecipa as intenções do Governo Federal na busca de alternativas para a recuperação da economia brasileira e da sua capacidade de geração de riqueza e de emprego.

Até o presente momento, não se registrou ação pública efetiva para o setor. Somente em 1998 foi criado o Departamento de Pesca e Aquicultura no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, onde se tentou articular,

com outras esferas do Governo, algumas iniciativas isoladas de fomento para a pesca e a aquicultura.

Não é por acaso, portanto, que a atividade da pesca extrativa no Brasil ainda se baseia preponderantemente na utilização dos mesmos procedimentos de há quarenta anos. Por falta de investimentos estratégicos no setor, o Brasil não conseguiu, por exemplo, competir com os países asiáticos na exploração da pesca oceânica no próprio Atlântico Sul. No Atlântico Norte, o Brasil não tem qualquer presença na exploração dos recursos pesqueiros.

No campo da aquicultura, embora a produção nacional venha crescendo a taxas superiores a 20% ao ano na última década e represente hoje cerca de 250 mil toneladas/ano, as ações que poderiam colocar o Brasil entre os maiores produtores mundiais de pescados cultivados vêm sendo adiadas e restrin- gidas por razões diversas.

De fato, a negligência histórica do Governo Federal para com a atividade pesqueira está na origem da enorme assimetria entre a medíocre *performance* econômica dessa atividade no Brasil e as vantagens comparativas do País para essa atividade, que o singularizam no plano mundial. O Brasil produz menos de 1% da produção mundial de pescado, quando poderia estar produzindo, de forma sustentável, cerca de 10%.

Os principais objetivos da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca para os próximos anos são:

- Aumentar a produção da aquicultura e da pesca extrativa em 50%, passando de 1,0 milhão de toneladas/ano para 1,5 milhão de toneladas/ano até 2006;
- Incentivar o aumento do consumo *per capita* de pescado para que se aproxime do padrão recomendado pela Organização Mundial de Saúde – OMS, que é de 12 kg/hab./ano. Hoje, o consumo no País é de 6,8 kg/hab./ano;
- Modernizar a cadeia produtiva da aquicultura e da pesca;
- Reduzir substancialmente o desperdício de pescado;
- Aumentar a renda média familiar do produtor/pescador;
- Aumentar o superávit comercial pela elevação do valor exportado, passando de US\$ 111 milhões em 2002 para US\$ 333 milhões até 2006;
- Reduzir a diferença entre o preço da primeira e da última comercialização e
- Eliminar o analfabetismo entre os pescadores.

Para alcançar esses objetivos, o Governo pretende adotar as seguintes medidas:

- Promover amplo debate em torno do Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentado da Aquicultura e Pesca e garantir sua aprovação na Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca;
- Assegurar a sustentabilidade das atividades aquícola e pesqueira pelo reforço institucional e pela estruturação do Sistema de Informação Pesqueira;
- Estruturar o setor aquícola, priorizando as diretrizes colocadas pelo Programa Fome Zero, incrementando as pesquisas e a produção de larvas e alevinos, formulando políticas de uso das águas públicas, realizando o zoneamento das áreas aquícolas, integrando as cadeias produtivas das espécies, estimulando a implantação de fazendas e sítios de engorda, em especial sob a forma de micro e pequenas empresas, e intensificando o uso de tecnologias avançadas;
- Estruturar o setor pesqueiro em águas fluviais e costeiras, priorizando as diretrizes do Programa Fome Zero e as necessidades dos pescadores artesanais e familiares e dos micro e pequenos armadores, aprimorando a infra-estrutura de distribuição e comercialização, fomentando a renovação da frota, estimulando a implantação de indústrias de processamento dos pescados e intensificando a proteção das áreas de repovoamento pesqueiro;
- Estruturar o setor pesqueiro em águas oceânicas, fomentando o aprimoramento de sua infra-estrutura, mediante a construção de terminais, postos e entrepostos, incentivando a indústria naval na construção e na manutenção de embarcações modernas para a substituição dos barcos estrangeiros arrendados por barcos nacionais, intensificando o estudo e a pesquisa sobre estoques pesqueiros na Zona Econômica Exclusiva e nas áreas pelágicas e reforçando a regulação da pesca de alto-mar;
- Revitalizar o setor de comercialização de pescados reduzindo a extensa cadeia de intermediários na distribuição e na comercialização e ampliando a oferta de pescados de qualidade a preços módicos. Garantir o aproveitamento da fauna acompanhante (pescados não-comerciais capturados) e estimular o consumo de pescados industrialmente processados, implantando mecanismos de fornecimento de pescados que atendam às prioridades do Programa Fome Zero.

- Estruturar políticas de crédito e extensão acessíveis, mediante a criação do Fundo Nacional de Pesca, abrindo linhas de crédito específicas para as diversas modalidades de criação e pesca, estabelecendo parcerias com estados e municípios e com instituições nacionais e internacionais voltadas para o desenvolvimento sustentado da produção pesqueira;
- Fomentar o desenvolvimento tecnológico para expandir a produção e reduzir o desperdício, realizando estudos sobre as áreas de implantação de atratores e recifes artificiais, intensificando as pesquisas e os experimentos de cultivos de espécies autóctones, marinhas e de água doce, prospectando a potencialidade pesqueira da Zona Econômica Exclusiva e das águas oceânicas, estudando o aproveitamento da fauna acompanhante (pescados não-comerciais capturados), qualificando a mão-de-obra nos diversos elos das cadeias produtivas pesqueira e de aquicultura, implantando escolas para pescadores e a Universidade da Aquicultura e Pesca e ampliando a cooperação técnica e científica internacional e
- Contribuir para o Programa Fome Zero, priorizando a implantação de projetos de desenvolvimento de aquicultura e pesca costeira e continental nas regiões de maior carência alimentar, fomentando o aproveitamento da fauna acompanhante e estimulando a captura de espécies de menor valor comercial mediante a garantia de sua comercialização.

26

DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR

Situação atual

O AUMENTO DO NÍVEL DE DESEMPREGO, A PRECARIZAÇÃO DO EMPREGO, A ESTAGNAÇÃO DOS NÍVEIS DE RENDA E A CONTINUIDADE DE SUA MÁ DISTRIBUIÇÃO, POTENCIALIZADA PELO AUMENTO DA CONCENTRAÇÃO DA PROPRIEDADE, CARACTERIZAM A SITUAÇÃO DE EXCLUSÃO SOCIAL QUE O BRASIL VIVE E QUE PRECISAMOS CORRIGIR.

Uma década de políticas neoliberais produziu no Brasil taxas de crescimento médio ao redor de apenas 2,5% ao ano. Isso se deveu ao fato de não se ter atribuído ao mercado interno a atenção necessária e à ausência de políticas ousadas de exportação, que desarticularam e desorientaram o setor produtivo. As políticas ativas de liberalização promovidas até agora fragilizaram as contas externas do País e desequilibraram as contas públicas. A abertura financeira executada aumentou a vulnerabilidade externa e reduziu a capacidade de financiamento das atividades produtivas, em especial no que se refere ao investimento.

A abertura comercial, por sua forma e velocidade, produziu em muitos casos uma regressão do setor produtivo, enfraqueceu as cadeias produtivas e comprometeu nossa competitividade e capacidade exportadora. Disso resultou uma ampliação do coeficiente importado, sem a contrapartida do aumento das exportações, o que implicou perda de participação no mercado internacional, atrofia do mercado interno e redução dos encadeamentos intersetoriais.

Perspectivas

O desenvolvimento com justiça social implica uma ruptura com duas tendências históricas da sociedade brasileira: a excessiva dependência externa e a aguda concentração de renda, que gera forte exclusão social. Por isso mesmo, a dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico. A recuperação da capacidade de definir e operar políticas industriais ativas, o aumento da competitividade brasileira e o impulso às exportações constituem aspectos indissociáveis do novo estilo de desenvolvimento, voltado para o fortalecimento da economia nacional.

Assim, a mudança a partir do cenário descrito anteriormente advém, necessariamente, da constituição de um novo modelo econômico que priorize três aspectos:

- o crescimento do emprego;
- a geração e distribuição de renda;
- a ampliação da infra-estrutura social.

Além de um papel mais ativo na consecução dos objetivos relativos à distribuição de renda e à geração de novos postos de trabalho, mediante o incentivo às micro, pequenas e médias empresas, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior deverá desempenhar um papel estratégico na articulação de políticas que incrementem a capacidade competitiva e as exportações do País. Daí a necessidade imperiosa de políticas industriais e tecnológicas claras e coordenadas, capazes de viabilizar um programa de substituição competitiva de importações e de promoção de exportações. Diferentemente do velho padrão de desenvolvimento, esse modelo requer a configuração de um ambiente econômico que leve ao aumento constante da competitividade do País. Essa será a base para o desenvolvimento das políticas industriais que estão sendo coordenadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, viabilizando a construção de um sistema nacional de exportações competitivas.

Para tanto, estamos buscando a ampliação da autonomia e o fortalecimento da economia pela implantação de políticas ativas em três frentes distintas:

- Capacitação das empresas nacionais: com foco central no adensamento das cadeias produtivas integradas e em ganhos de competitividade nacional. Isso será atingido por meio da intensificação do diálogo entre o poder público, o setor privado, o terceiro setor e os trabalhadores. O estreitamento dessa relação estará centrado no fortalecimento e na ampliação dos Fóruns de Competitividade como espaço de discussão na busca de soluções consensuais dos diversos obstáculos que limitam o desenvolvimento industrial e comercial brasileiro. Esses fóruns desempenharão um papel não somente de diagnosticar tais barreiras, mas de formular e implementar políticas e programas que eliminem tais problemas;
- Fortalecimento e expansão das exportações: caberá ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, em parceria com o setor privado, aumentar as exportações brasileiras em 10% no ano de 2003. Tal meta só será possível com a ampla participação da sociedade brasileira na construção de uma imagem nacional (marcas brasileiras) que apresente o Brasil como país produtivo, criativo e de imensas potencialidades. Ao concretizar essa meta, estaremos contribuindo para o crescimento do PIB brasileiro em 1,5% e para a geração de mais de 400 mil novos empregos. Tal meta será sustentada por políticas integradas de governo, bem como pelo fortalecimento do esforço de promoção comercial, eixo central desse processo. Nesse sentido, o Governo Federal já adotou, por meio da Medida Provisória nº 106, as providências necessárias ao fortalecimento da Agência de Promoção de Exportações do Brasil – APEX-Brasil, cujo objetivo primordial é promover os produtos brasileiros no exterior;
- Ampliação das fontes de financiamento produtivo para a exportação e modernização da indústria: com a ampliação das linhas de financiamento e a redução da distância entre as taxas de juros de captação e de empréstimos (*spread*), estaremos impulsionando a economia brasileira a um crescimento econômico sólido e sustentado. No setor financeiro, há elementos que podem e devem ser utilizados na construção de um novo modelo de financiamento

capaz de alavancar o crescimento interno e reduzir a dependência de recursos externos. O primeiro deles refere-se às instituições especiais de crédito, tais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a Caixa Econômica Federal – CAIXA, o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste – BNB e o Banco da Amazônia – BASA. Esse tipo de instituição, presente também nos países capitalistas avançados, é essencial para o financiamento de atividades de maior risco (agricultura; inovação tecnológica; micro, pequenas e médias empresas; comércio exterior) ou de setores com prazos de retorno mais longos (infra-estrutura; habitação).

Para implementar tais políticas, será necessária uma compreensiva articulação de todos os órgãos governamentais – em todas as esferas do poder público – envolvidos com o comércio exterior e com a capacitação produtiva. Isso significa uma reestruturação dos setores hoje responsáveis pelo comércio exterior, promoção comercial e relações internacionais.

Nessa nova perspectiva, vislumbramos um Brasil estruturado sob a égide de um esforço exportador, com políticas públicas capazes de levar as empresas a investir recursos e esforços em inovação e no desenvolvimento de marcas e produtos aptos a competir internacionalmente.

27

TURISMO

Situação atual

A PARTIR DO ENTENDIMENTO DE QUE O TURISMO SE CONSTITUI EM UM IMPORTANTE SETOR PARA ALAVANCAR O CRESCIMENTO ECONÔMICO, ESSA ATIVIDADE VEM CRESCENTEMENTE SENDO CONSIDERADA PELA SOCIEDADE BRASILEIRA CAPAZ DE TRADUZIR NOSSA IMENSA RIQUEZA NATURAL, ÉTNICA E CULTURAL, BEM COMO NOSSA CAPACIDADE EMPREENDEDORA EM EFETIVO INSTRUMENTO DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA, CONTRIBUINDO PARA MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA E INCLUSÃO SOCIAL.

TABELA 8

Turismo – dados gerais

US\$ 25,8 bilhões de renda gerada (aproximadamente 4% do PIB) – ano 2000

US\$ 9,3 bilhões de receitas diretas com o turismo interno – ano 2000

US\$ 7,0 bilhões de impostos gerados (diretos e indiretos) – ano 2000

US\$ 4,2 bilhões de ingressos de divisas – ano 2000

41,35 milhões de turistas domésticos – ano 2001

4,77 milhões de turistas estrangeiros – ano 2001

5,8 milhões de empregos (diretos e indiretos) – ano 2000

Fonte: Embratur.

O papel do turismo como atividade econômica relevante, capaz de oferecer contribuição significativa para solução de problemas tão presentes como a criação de empregos e a geração de divisas, não é, entretanto, percebido claramente em sua verdadeira dimensão. Cabe registrar que, entre 1994 e 2000, segundo a Embratur, o número de estabelecimentos relacionados ao turismo cresceu de 83.436 para 150.227. No mesmo período, os empregos gerados evoluíram de 3.322.550 para 5.811.220. O quadro a seguir mostra a presença do turismo na balança comercial, assumindo a quarta posição como gerador de receitas.

TABELA 9
Turismo brasileiro e sua participação no ranking das exportações – 2001

1. Material de transportes e componentes: US\$ 9,443 bilhões

2. Complexo soja: US\$ 5,297 bilhões

3. Produtos metalúrgicos: US\$ 4,985 bilhões

4. Turismo: US\$ 3,701 bilhões

5. Produtos químicos: US\$ 3,641 bilhões

6. Minérios metalúrgicos: US\$ 3,129 bilhões

7. Máquinas e aparelhos mecânicos: US\$ 3,109 bilhões

Fonte: Secex/MDIC/Embratur.

O turismo no Brasil vem crescendo consistentemente. No entanto, o cenário otimista que se desenhava para o ano de 2002, com expectativa do aumento do fluxo de turistas estrangeiros, foi frustrado diante dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, que desencadearam uma crise mundial sem precedentes nas companhias aéreas e operadoras de viagem. Esse quadro foi agravado pela crise econômica da Argentina, importante pólo emissor para o Brasil.

No tocante ao turismo interno, as dificuldades da economia brasileira impediram um crescimento mais expressivo das viagens domésticas, embora estas tenham evoluído em relação ao ano anterior, pois a alta do dólar fez que muitos brasileiros trocassem destinos no exterior por destinos no Brasil.

Com o objetivo de consolidar e ampliar o setor como atividade econômica geradora de emprego, trabalho e melhoria da distribuição de renda, ratifica-se a necessidade de realizar um esforço de investimento permanente em infra-estrutura básica e turística, qualificação de recursos humanos e principalmente nas ações de promoção e *marketing*.

As questões conjunturais verificadas não podem servir de empecilhos para a consolidação do setor. Para tanto, devemos romper com as limitações estruturais existentes, ressaltando-se, dentre elas, a pouca oferta de produtos diversificados, e buscar a solução dos problemas na construção de parcerias e articulações coletivas entre o setor público e a sociedade organizada.

Diante desses desafios e acreditando que o turismo se constitui em um importante vetor de desenvolvimento econômico e social, o Governo Federal, em seu primeiro ato, criou o Ministério do Turismo, demonstrando sua convicção na capacidade do setor de contribuir para um Brasil melhor.

Perspectivas

O Ministério do Turismo tem como metas prioritárias de sua gestão:

- Atingir até 2006 o total de 9 milhões de turistas estrangeiros por ano, gerando divisas na ordem de US\$ 8 bilhões e
- Aumentar de 41 milhões para 60 milhões os desembarques anuais nos vôos domésticos e criar condições para gerar 1,2 milhão de novos empregos no turismo ao final do período.

O ano de 2003 marca o início desse processo, estando a atuação do Ministério caracterizada por duas linhas bem definidas:

Estruturação do Ministério

- Criar e implantar uma estrutura organizacional apta a conduzir o turismo para atingir as metas indicadas, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Senhor Presidente da República;
- Lançar o Plano de Metas para o período 2003-2006;

- Formular a Política Nacional do Turismo em parceria com a sociedade brasileira, especialmente com todos aqueles organismos públicos, privados e não governamentais que possuem interfaces com o setor;
- Consolidar a atuação do Conselho Nacional de Turismo – CNT como espaço de discussão dos interesses do setor, reforçando as relações institucionais entre os poderes públicos, setor produtivo, associações, ONGs, universidades e entidades de classe;
- Consolidar a parceria com o Fórum de Secretários Estaduais de Turismo como instrumento de implantação do Plano Nacional de Turismo;
- Criar um Sistema de Acompanhamento e Avaliação Trimestral de Resultados da execução da Política Nacional do Turismo;
- Criar um Sistema Nacional de Pesquisa de Informações sobre a atividade turística;
- Promover o turismo buscando o reconhecimento da atividade como fator de desenvolvimento econômico, geração de emprego e distribuição de renda;
- Aprimorar os métodos para identificação do turismo na pauta de exportação e importação de serviços brasileiros;
- Ampliar a participação do turismo nas macroestratégias de Governo, promovendo a integração efetiva com ações dos demais ministérios;
- Promover a descentralização da gestão pública do turismo, privilegiando as articulações e as parcerias entre os Governos Federal, estaduais e municipais, estimulando os roteiros integrados e os consórcios de cooperação, potencializando, assim, as diferenças regionais;
- Promover a capacitação profissional para o setor;
- Intensificar as ações de captação e estímulo aos investimentos privados para o setor;
- Promover articulações para estruturar e aperfeiçoar as linhas de financiamento para a atividade do turismo;
- Desenvolver a produção artesanal e de demais produtos associados que agreguem valor ao turismo e
- Desenvolver e negociar ações, planos e projetos com instituições internacionais, bem como acompanhar sua implementação para consolidar e captar financiamentos destinados aos programas de desenvolvimento regionais para o setor.

Reformulação das ações da Embratur

- Revisar a estrutura organizacional e gerencial da Embratur – Instituto Brasileiro de Turismo para o cumprimento das metas e dos objetivos do Ministério do Turismo;
- Aumentar a participação do Brasil na captação do fluxo intencional de turistas, contribuindo com a consolidação de uma imagem positiva do País e
- Potencializar os atrativos turísticos dos diversos segmentos transformando-os em produtos para a comercialização, de sorte que fortaleça e amplie o turismo interno.

