

Assistência Social

A área de assistência social do Governo tem como prioridade o aprofundamento do processo político-administrativo da assistência social no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitando as diversidades e potencialidades de cada Unidade da Federação e atuando sobre os fenômenos da pobreza e da exclusão com políticas e ações específicas e intersetoriais.

Para a consecução dos objetivos definidos na Política Nacional de Assistência Social, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, em dezembro de 1998, foram adotadas algumas estratégias, que incluem a construção de um sistema de informações com vistas à ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos da área, contribuindo para o exercício dos direitos da cidadania. Com o mesmo objetivo, buscou-se dar publicidade aos padrões de qualidade estabelecidos para as políticas setoriais de atenção à família, criança e adolescente, idoso e pessoa portadora de deficiência.

Outros elementos importantes dessa estratégia foram a utilização de indicadores para a construção do Sistema de Avaliação de Resultados da Política Nacional de Assistência Social e a implementação do sistema de monitoramento e acompanhamento da Assistência Social, de modo a que todo processo de implementação da Política Nacional da Assistência Social fosse continuamente monitorado e avaliado, visando à obtenção dos melhores resultados.

O conjunto de políticas sociais deste Governo vem tendo, no conteúdo e na forma, um importante papel no sentido de dotar o País de um sistema de proteção social capaz não só de eliminar, no curto prazo, a miséria e a indigência, como também de reduzir substancialmente, no médio prazo, os índices de pobreza, melhorar a distribuição de renda e promover a integração do conjunto da população brasileira nos direitos básicos da cidadania moderna, sem discriminações nem exclusões de qualquer natureza.

Nos últimos anos, tem sido significativa a expansão dos recursos em Assistência Social. O volume aplicado na prestação de serviços e pagamento de benefícios assistenciais pelo Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS passou de R\$ 580 milhões, em 1996, para R\$ 2,9 bilhões, em 2000 – um crescimento superior a quatro vezes.

O pagamento de benefícios assistenciais pelo FNAS passou de R\$ 580 milhões, em 1996, para R\$ 2,9 bilhões, em 2000.

Diante do crescimento das ações nesta área, ganha relevância a questão do monitoramento e da avaliação das ações como forma de obter melhorias nos padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede hoje instalada, bem como maximizar os resultados que estão sendo alcançados.

Visando melhorar a qualidade dos Serviços de Ação Continuada – SAC, que incluem os programas de Apoio à Criança Carente, Apoio a Pessoas Portadoras de Deficiência e de suas Famílias, Apoio à Pessoa Idosa, Erradicação do Trabalho Infantil e Agente Jovem, a Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS desenvolveu uma sistemática de monitoramento e avaliação, concebida de maneira a proporcionar o instrumental necessário ao acompanhamento e avaliação das ações assistenciais co-patrocinadas pelo Governo Federal. Essa sistemática está sendo apropriada também para permitir aos gestores locais o acompanhamento da qualidade dos serviços prestados e inclui em seu bojo, ainda, a identificação dos destinatários, o que contribui para o aperfeiçoamento do processo de priorização das ações e do controle das entidades e instituições que compõem a rede de atendimento da assistência social.

O Siasf atende às necessidades de informações dos Serviços de Ação Continuada.

Está em operação o Sistema de Acompanhamento Físico e Financeiro das Ações de Assistência Social – Siasf, de forma a atender às necessidades de informações dos Serviços de Ação Continuada – SAC. O Sistema opera de forma descentralizada, com módulo estadual, onde o próprio estado cadastra as entidades, elabora seu Plano de Ação, inclui a sua rede conveniada, os serviços que ela oferece, as metas a atingir e os valores programados.

Além disso, o Sistema viabiliza o repasse direto de recursos às entidades, de acordo com o estabelecido na Medida Provisória nº 1.969, e dará maior transparência ao trabalho desenvolvido pelas entidades descentralizadas prestadoras de serviços assistenciais.

O endereço www.previdenciasocial.gov.br possibilita acompanhar a liberação de recursos e as metas a serem atingidas.

Cabe especial menção para o fato de que todas estas informações estão disponibilizadas via Internet, através do endereço www.previdenciasocial.gov.br, para que todos possam ter acesso e acompanhar não só a liberação de recursos, como também as metas que deverão atingir, incorporando-se no esforço do Governo de acompanhamento e controle na aplicação de seus recursos financeiros.

Está sendo implantada a Rede Articulada de Informação para Assistência Social, por intermédio de parceria entre a SEAS e o Ministério do Planejamento, com a participação do BID.

Encontra-se em fase final de implantação também um sistema desenvolvido para acompanhar o processo de descentralização, permitindo apoiar e orientar o município com vistas a habilitá-lo para gestão municipal. Os sistemas implantados ou em implantação farão parte da Rede Articulada de Informação para Assistência Social, cujo projeto lógico foi desenvolvido por intermédio de parceria entre a SEAS e o Ministério do Planejamento, com a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

De acordo com o sistema descentralizado e participativo da assistência social, cabe às instâncias gestoras locais e aos conselhos municipais de assistência social, com o apoio técnico e financeiro dos níveis estadual e federal, realizarem a execução direta dos serviços ou contarem com uma rede conveniada.

Está sendo iniciado um amplo processo de capacitação dos estados, no sentido de que adquiram condições para assumirem definitiva e eficazmente seu papel dentro da política descentralizada de atendimento às populações menos favorecidas. Fecha-se, desta forma, o quadro pelo qual, Governo Federal, Estados, Municípios e entidades não-governamentais participam de forma interdependente do enorme esforço que vem sendo despendido para que o País possa resgatar a imensa dívida social, fruto de tantos anos de desajustes.

Em cumprimento à Política Nacional de Assistência Social, foi implementado em 1999 o Programa Nacional de Capacitação dos Recursos Humanos da Assistência Social. O processo de descentralização das ações da área de assistência social para os estados e municípios com modernização e eficiência, pressupõe dotar os níveis de governo estadual e municipal, bem como os respectivos conselhos e as entidades e organizações da assistência social, das condições gerenciais e técnicas para o exercício de suas atividades com eficiência e eficácia. Com este objetivo a SEAS, em parceria com o Ministério da Educação (TV Escola) e com a Associação Roquete Pinto – TVE-Brasil, vem desenvolvendo o Programa de Capacitação Introdutória a Distância para Conselheiros, Gestores e Técnicos Estaduais e Municipais de Assistência Social – Série Diálogo. Este programa, em sua terceira fase, capacitou 4,4 mil pessoas, em 337 municípios, em todas as Unidades da Federação, incluindo a reprodução de fitas de vídeo dos programas para atender aos municípios que não participaram da programação e dar continuidade ao programa. Em maio de 2001, iniciou-se a quarta fase que terminará em dezembro deste ano com a apresentação de nove programas. Paralelamente ao programa “Série Diálogo” foi lançado em junho de 2000 o programa “Série Debate: Brasil Urgente” com o objetivo de ampliar o debate sobre temas relevantes para a formulação de políticas públicas sociais. Ele foi apresentado no decorrer do ano 2000, com sete programas e está em sua segunda fase, com nove programas que iniciaram em abril e vão até dezembro deste ano. Nos dois programas, os investimentos em 2001 são de R\$ 585,3 mil.

Em outubro e novembro de 2001, foi realizado um ciclo de cursos regionais de capacitação visando a apoiar as secretarias estaduais no aprimoramento dos seus recursos humanos e dos serviços oferecidos aos usuários da Assistência Social. Foram capacitados 246 servidores das secretarias de assistência social ou instituições congêneres de todas as Unidades da Federação para o domínio de métodos e técnicas para a gestão da Política de Assistência Social.

A implementação do **Programa de Agentes Jovens de Desenvolvimento Social e Humano** está oferecendo formação a mais de quinze mil jovens em todo o País, com conteúdo nas áreas de saúde, cidadania e meio ambiente. A capacitação de agentes sociais em 2001 demandou a parceria de aproximadamente vinte organizações

A SEAS, em parceria com o Ministério da Educação e a Associação Roquete Pinto, desenvolve programa de capacitação a distância para conselheiros, gestores e técnicos estaduais e municipais de assistência social.

O Programa Agentes Jovens de Desenvolvimento Social e Humano está oferecendo formação a mais de quinze mil jovens em todo o País.

não-governamentais para realizar as diretrizes do Projeto Alvorada nas Regiões Norte e Nordeste. O curso Empreendedores Sociais abrangeu 249 municípios, gerando um total de 32 turmas e 782 agentes locais. O curso Agentes Jovens dos Portais do Alvorada abarcou 535 municípios, totalizando 88 turmas e 3.199 jovens.

Descentralização político-administrativa da Assistência Social

A gestão descentralizada da política de assistência social é operacionalizada quando os governos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios organizam, em seu âmbito, os sistemas de assistência social, cumprindo os requisitos legais e as normas relativas ao modelo de gestão, quais sejam: 1) instituição e funcionamento de Conselhos com representação paritária entre Governo e sociedade civil; 2) instituição e funcionamento de Fundos de Assistência Social, que propiciam visibilidade para os recursos financeiros e facilitam o exercício do controle social; 3) elaboração dos Planos Plurianuais de Assistência Social, destacando as prioridades, o estabelecimento de metas factíveis e a identificação de fontes de financiamento; 4) estabelecimento de monitoramento e avaliação sistemático das ações e da utilização dos recursos para propiciar o efetivo controle social; e 5) comando único das ações e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política.

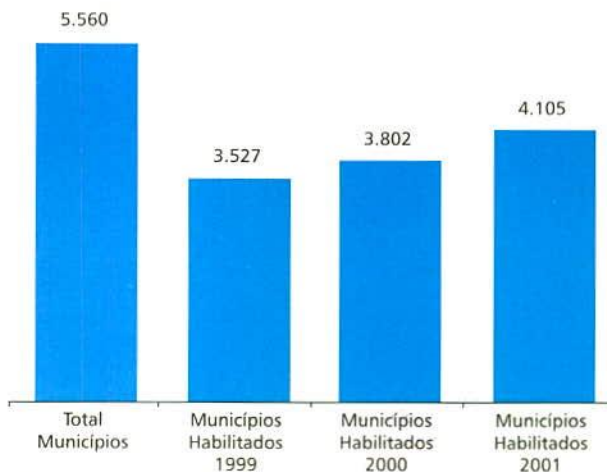
A gestão estadual coordena o Sistema Estadual de Assistência Social e os benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais de iniciativa do próprio estado e os da área federal. O Estado é também responsável pela manutenção das ações assistenciais que extrapolam as competências dos municípios, dada a sua complexidade. Deve, também, coordenar as ações assistenciais localizadas em municípios que ainda não se habilitaram à gestão municipal. A gestão municipal significa que o município habilitado à gestão municipal coordena o Sistema Municipal de Assistência Social e é responsável pela execução das ações e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos no seu âmbito de ação.

Os gestores estaduais e municipais devem elaborar o Plano Plurianual de Assistência Social.

Para avançar na consolidação da gestão descentralizada, os gestores estaduais e municipais devem elaborar o Plano Plurianual de Assistência Social, instrumento de planejamento estratégico, prevendo prioridades, metas, estratégias e recursos para implementação no período de quatro anos.

No exercício de 2001, pode-se destacar as ações que permitiram qualificar a gestão descentralizada da política de assistência social: 1) consolidação das comissões intergestoras da assistência social enquanto espaços de negociação e pactuação das questões operacionais da gestão; 2) instrumentalização dos conselhos de assistência social para o exercício do controle social, principal competência dos mesmos; 3) instituição do relatório de gestão como instrumento demonstrativo dos resultados obti-

dos em função das metas prioritárias estabelecidas no planejamento; 4) implementação de visitas de assessoramento técnico aos estados; 5) realização de encontros nacionais das comissões intergestoras da assistência social; 6) participação no programa de capacitação de conselheiros e técnicos do Conselho Nacional de Assistência Social; 7) integração de esforços nas três esferas de governo para alcançar mudanças qualitativas nos indicadores sociais; 8) implementação de sistema de monitoramento e avaliação da execução dos programas apoiados; 9) estabelecimento de fluxo de comunicação no âmbito das comissões intergestoras da assistência social objetivando a organização da gestão municipal para apoiar o acesso às ações do Projeto Alvorada; 10) mapeamento de municípios pobres, ainda sem apoio financeiro do Fundo Nacional de Assistência Social, com vistas ao acesso dos mesmos aos programas federais; 11) ampliação do número de municípios habilitados à gestão municipal, para a coordenação e implementação de benefícios, serviços, programas e projetos consubstanciados em seus respectivos Planos Plurianuais de Assistência Social.



Fonte: SEAS/MPAS

Síntese da situação de habilitação dos municípios 1996 - 2001

Atenção à criança

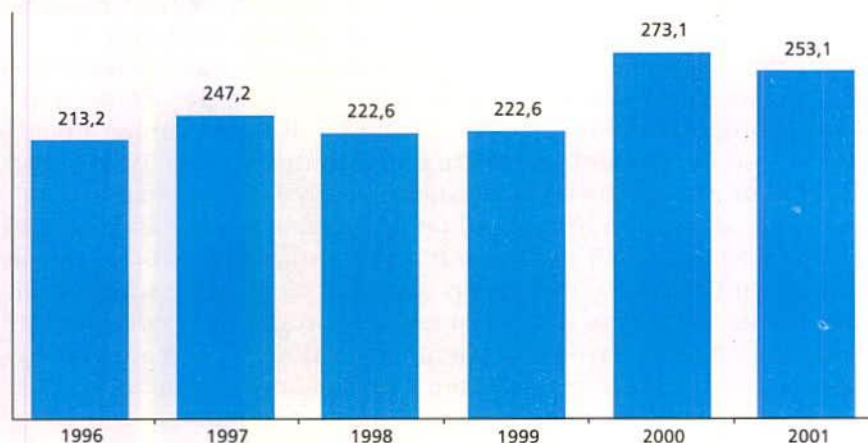
O apoio à criança de 0 a 6 anos é uma das modalidades de atendimento a esse segmento. Essa modalidade caracteriza-se como um serviço de ação continuada, fundamental para garantir o desenvolvimento biológico, psicológico e social das crianças, diminuir os índices de mortalidade infantil, de subnutrição, além de liberar os pais para o trabalho. A unidade de atendimento oferece alimentação, atividades pedagógicas em horário integral ou parcial, além de desenvolver um trabalho sócio-educativo com as famílias e com as próprias crianças. Em 2001, foram beneficiadas 1,6 milhão de crianças, totalizando recursos de R\$ 253 milhões.

O apoio à criança de 0 a 6 anos é fundamental para garantir o desenvolvimento biológico, psicológico e social das crianças, diminuir os índices de mortalidade infantil, de subnutrição, além de liberar os pais para o trabalho.

O projeto prevê ainda a implantação de brinquedotecas, o acompanhamento da saúde das crianças e das mulheres gestantes, além de orientação para as mães utilizarem alimentação alternativa de alto valor nutricional.

Evolução de atendimento ao serviço de ação continuada crianças de 0 a 6 anos

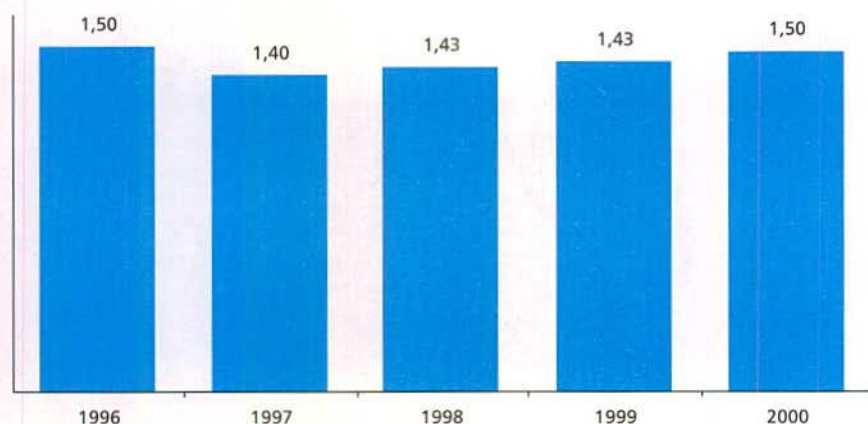
(recursos aplicados em R\$ milhões)



Fonte: SEAS/MPAS

Evolução de atendimento ao serviço de ação continuada crianças de 0 a 6 anos

(milhões de crianças beneficiadas)



Fonte: SEAS/MPAS

Programa Erradicação do Trabalho Infantil – PETI

Os movimentos de prevenção e erradicação do trabalho infantil, promovidos no País, têm o mérito de mobilizar setores organizados da sociedade para difundir o tema, entendê-lo realmente como um problema e buscar soluções que garantam a saída das crianças do trabalho e a sua permanência e sucesso na escola. O debate nacional e regional contínuo tem levado os participantes a uma melhor compreensão do tema, seja quanto às suas causas mais gerais, seja à variedade de formas que ele assume em diferentes partes do País.

O PETI envolve três tipos de ações: concessão da Bolsa Criança Cidadã às famílias; ações voltadas para a manutenção das crianças e adolescentes na Jornada Ampliada, onde são desenvolvidas ativi-

dades de reforço escolar, esportivas, artísticas, culturais e lúdicas, tendo sempre como foco de atenção a família, à qual são oferecidas ações sócio-educativas; e ações destinadas à geração de emprego e renda para as famílias, buscando, assim, a sua promoção e inclusão social, contribuindo para o seu processo emancipatório, tornando-as protagonistas de seu próprio desenvolvimento social, visando estimular uma melhoria na sua qualidade de vida.

O programa estabeleceu critérios de focalização nas áreas com grande concentração de mão-de-obra infantil, nas atividades laborais classificadas entre as que maiores prejuízos causam ao pleno desenvolvimento infanto-juvenil, nas áreas em que são identificados índices de desenvolvimento social abaixo da média nacional e nos locais onde já existam um bom nível de mobilização social.

O PETI estabeleceu critérios de focalização nas atividades que causam maiores prejuízos ao desenvolvimento infanto-juvenil.

Para operacionalização do PETI é necessário que haja uma mobilização social capaz de provocar ações multissetoriais tanto no âmbito dos estados quanto dos municípios. As comissões estaduais e municipais de erradicação do trabalho infantil têm desempenhado um papel muito importante neste processo, como instâncias articuladoras e integradoras de esforços em prol dos direitos da infância.

Um balanço dos resultados do programa mostra muitos avanços e, também, aponta desafios a serem ainda vencidos. Os avanços só foram possíveis graças às parcerias estabelecidas e ao empenho e dedicação daqueles que têm em suas mãos o poder de provocar mudanças.

Quando da sua implantação, em 1996, o PETI atendeu, inicialmente, 1,5 mil crianças que trabalhavam nos fornos de carvão e na colheita da erva-mate de quatorze municípios do Estado do Mato Grosso do Sul.

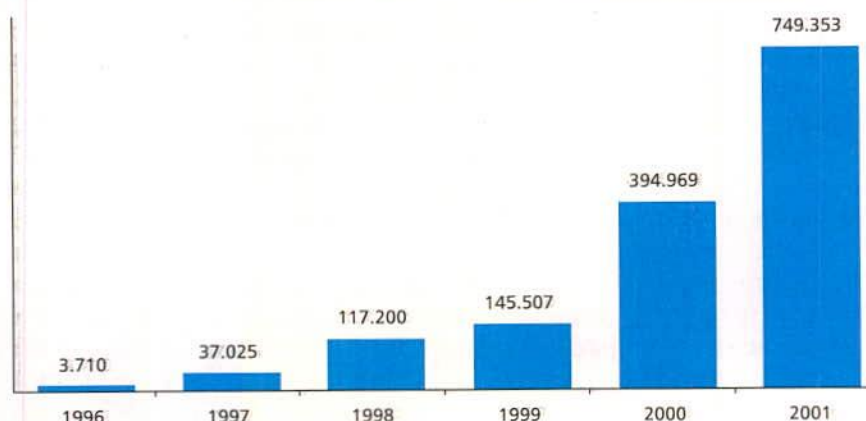
A estratégia adotada pelo programa mostrou-se eficiente, o que possibilitou um grande incremento no decorrer dos três anos seguintes. Em 1999, atendendo a 146 mil crianças e adolescentes em 237 municípios de quatorze estados; em 2001, com o atendimento a 749 mil beneficiados, conforme demonstrado a seguir. Nessa trajetória, o PETI apresentou um crescimento de 466%.

Entre 1996 e 2001, o PETI apresentou um crescimento de 466%.

Espera-se beneficiar, somente no ano de 2002, mais de 866 mil crianças e adolescentes entre 7 e 14 anos, em todo o território nacional, com a concessão de uma bolsa no valor de R\$ 25,00 por criança na área rural e de até R\$ 40,00 no âmbito urbano.

Evolução de atendimento – PETI

(número de crianças e adolescentes atendidos)



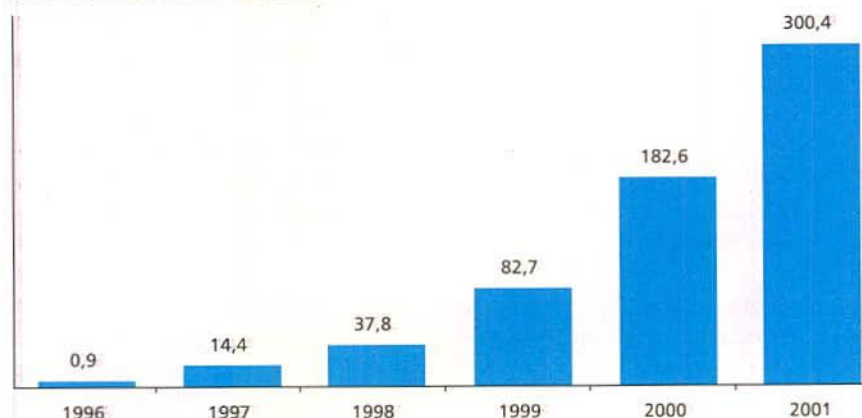
Fonte: SEAS/MPAS

Em 1999, o PETI contava com um orçamento de R\$ 930 mil. Em 2001, chegou a R\$ 300 milhões.

O volume de recursos destinados ao PETI, no decorrer desses seis anos, também teve grande incremento. Em 1999, o programa contava com um orçamento da ordem de R\$ 930 mil e, em 2001, chegou ao montante de R\$ 300 milhões, o que comprova que a erradicação do trabalho infantil está na agenda do Governo como alta prioridade. O constante crescimento do montante de recursos destinados ao PETI propiciou maior cobertura do seu atendimento e, principalmente, que milhares de crianças e adolescentes voltassem aos bancos escolares.

Evolução dos recursos aplicados – PETI

(recursos aplicados em R\$ milhões)



Fonte: SEAS/MPAS

No âmbito do Projeto Alvorada, o PETI contemplou 1.150 municípios, dos 2.313 que apresentam os menores Índices de Desenvolvimento Humano – IDH no País.

Os resultados são fruto de uma atuação integrada entre as áreas que compõem o **Programa Erradicação do Trabalho Infantil** no âmbito do PPA, bem como de outros parceiros: a Organização Internacional do Trabalho – OIT, o **Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza – PRONAGER**, o Fórum Nacional Lixo e Cidadania, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e, especialmente, dos gestores, coordenadores e comissões estaduais e municipais do PETI.

Projeto agente jovem de desenvolvimento social e humano

O projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano é uma nova proposta para o jovem de 15 a 17 anos em localidades empobrecidas. O projeto tem por base experiências exitosas de protagonismo juvenil e vem sendo trabalhado em todo o País, incluindo todas as capitais.

A proposta inovadora tem caráter transformador e dinâmico e está fundamentada na crença de que o próprio jovem é peça-chave de uma ação capaz de contribuir para o fortalecimento das políticas de assistência social à juventude. A concepção do projeto considera o estabelecido na Emenda Constitucional nº 20, ao definir uma proposta de ocupação para jovens de 15 a 17 anos que não configure trabalho, mas que possibilite, de fato, sua permanência no sistema educacional e proporcione experiências práticas que preparem o jovem para inserção futura no mercado de trabalho. Nesse sentido, o Projeto baseia-se nos seguintes pressupostos:

- todos os jovens participantes devem ter garantia de acesso e permanência no sistema educacional;
- devem ser capacitados para exercer a efetiva ação social em sua comunidade, devem ter permanente e sistemático acompanhamento de Orientadores Sociais especialmente selecionados para essa função.

O projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano tem por objetivo preparar adolescentes na faixa etária de 15 a 17 anos, para o desenvolvimento pessoal e comunitário, com base em dois eixos.

O primeiro deles trabalha com a perspectiva da reintegração do jovem à sociedade, do resgate de seus vínculos familiares e da aquisição de “ferramentas” que possibilitem a definição de um novo projeto de vida, como a reinserção no sistema educacional e a oferta de atividades que facilitem a sua iniciação no mundo do trabalho. O segundo eixo está voltado para o conceito de protagonismo juvenil. Dessa forma, os jovens vão receber capacitação adequada para atuar em suas comunidades, apoiando as áreas de saúde, meio ambiente e cidadania.

O projeto tem como objetivos específicos:

- apoiar o jovem adolescente na compreensão e na constatação de que é possível planejar e construir o seu próprio futuro;
- promover o resgate de vínculos familiares, comunitários e sociais, inclusive pela centralidade das ações na família;
- estimular o jovem para o desempenho do seu papel de protagonista na sociedade;

A concepção do projeto Agente Jovem de Desenvolvimento considera uma proposta que possibilite, de fato, a permanência dos jovens de 15 a 17 anos no sistema educacional e o preparem para inserção futura no mercado de trabalho.

- oferecer instrumentos conceituais que permitam ao jovem se superar, preparar-se para atuar de modo cooperativo e contribuir para a transformação da própria comunidade na qual está inserido;
- contribuir para a melhoria dos indicadores sociais, como decorrência da ação do agente jovem na comunidade;
- preparar o jovem para o mundo do trabalho.

Empresas privadas apóiam o projeto com recursos equivalentes aos que o Governo Federal repassa aos municípios para executarem as ações determinadas.

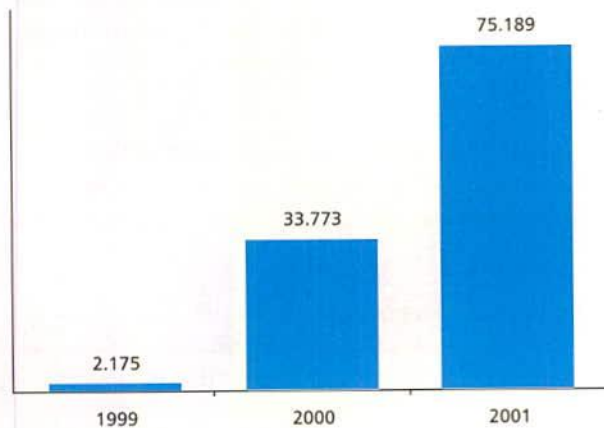
Pequenos empresários destinam material didático, lanche, entre outros serviços, que contribuem para melhorar a capacitação dos jovens.

O projeto conta, também, com a colaboração de pequenos empresários que destinam material didático e lanche, entre outros serviços que contribuem para melhorar a capacitação dos jovens.

Em 2001, 101 mil jovens participaram do projeto Agente Jovem, destacando-se 6.340 jovens dos portais e 26 mil jovens egressos do Programa Erradicação do Trabalho Infantil.

Evolução do atendimento – Programa Agente Jovem

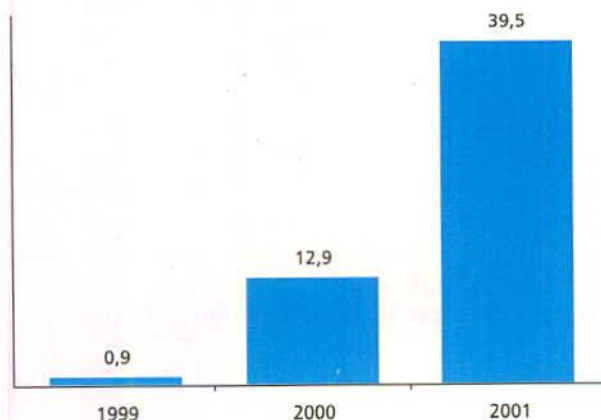
(número de agentes jovens atendidos)



Fonte: SEAS/MPAS

Evolução dos recursos aplicados – Projeto Agente Jovem

(recursos aplicados em R\$ milhões)



Fonte: SEAS/MPAS

Projeto centro da juventude

Em um mundo globalizado, ditado pela necessidade de informação, criar espaços para que o jovem tenha acesso à informação é uma forma de inclusão. A SEAS desenhou um projeto que não só possibilita o acesso dos jovens à informação, como cria alternativas de socialização nas áreas de esporte e cultura.

A SEAS desenhou um projeto que não só possibilita o acesso dos jovens à informação, como cria alternativas de socialização nas áreas de esporte e cultura.

Os Centros da Juventude são implantados em municípios / comunidades onde existem:

- alto índice de jovens de famílias de baixa renda;
- alto índice de Doenças Sexualmente Transmissíveis – DST e AIDS entre os jovens;
- exposição dos jovens ao uso e ao comércio de drogas;
- alto índice de mortalidade juvenil por causas externas;
- exploração sexual de meninas e jovens;
- alto índice de gravidez na adolescência;
- taxa elevada de desocupação juvenil, ou seja, jovens fora da escola e de qualquer forma de trabalho (quando a idade permitir);
- taxa de analfabetismo;
- baixo índice de escolaridade.

Os principais objetivos dos centros da juventude são:

- democratizar a informação pelo acesso à Internet e cardápio de serviços, programas e projetos dirigidos ao jovem;
- possibilitar o acesso dos jovens a atividades culturais e desportivas;
- fornecer um ponto de referência para os jovens;
- apoiar a formação de jovens lideranças comunitárias;
- contribuir para o enriquecimento do processo de aprendizagem dos jovens;
- descobrir talentos e encaminhá-los, quando possível.

O projeto Centro da Juventude teve sua implantação iniciada em dezembro de 1999. Em 2001, havia 129 centros implantados em 23 estados brasileiros.

Combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes
A concepção de proteção integral preconizada no Estatuto da Criança e do Adolescente requer, por parte do Estado, ações efetivas e articuladas nos diferentes níveis da esfera pública, que garantam às crianças e aos adolescentes o direito à liberdade, à dignidade, ao respeito, enfim, à cidadania.

O Governo estabeleceu em seu Plano Plurianual Avança Brasil, como prioridade na agenda política e social do País, o enfrentamento dessa questão, delegando a coordenação ao Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS, por intermédio da Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS.

O enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes é prioridade na agenda política e social do País.

O **Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes** destina-se a desenvolver, no âmbito da política de assistência social e de forma articulada com as políticas de garantias de direitos, ações de atendimento às crianças e aos adolescentes violados sexualmente, vítimas de abuso e de exploração sexual comercial, em situações circunstanciais ou conjunturais de risco ou de extremo risco.

A proposta baseia-se nas deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social e dos Direitos de Crianças e Adolescentes, no Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil e em estudos, pesquisas e experiências desenvolvidos por diversos atores públicos e privados, que têm buscado, por meio do conhecimento teórico e/ou empírico, enfrentar e dar maior visibilidade ao fenômeno do abuso e da exploração sexual de crianças e adolescentes no Brasil.

Seus objetivos gerais são:

- atender, no âmbito da política de assistência e por intermédio de um conjunto articulado de ações, a crianças e adolescentes abusados ou explorados sexualmente; e
- implantar o **Programa Sentinela** nos municípios brasileiros com expressiva ocorrência de violência sexual contra crianças e adolescentes, com vistas ao resgate e à garantia dos seus direitos, o acesso aos serviços de assistência social, saúde, educação, justiça e segurança, esporte, lazer e cultura, guardando compromisso ético, político e a multidisciplinaridade das ações.

O Programa Sentinela prevê a implantação dos serviços de Família Acolhedora e Centro de Referência, que desenvolvem ações especializadas para o atendimento de casos de abuso e/ou exploração sexual de crianças e adolescentes.

Por meio do **Programa Sentinela**, está prevista a implantação, nos municípios, dos serviços de Família Acolhedora e Centro de Referência, onde são desenvolvidas de ações especializadas, visando ao atendimento dos casos identificados de abuso e/ou exploração sexual contra crianças, adolescentes e seus familiares.

Hoje, o programa alcança 282 municípios em 26 estados. Suas prioridades são as capitais dos estados, as regiões metropolitanas, os pólos turísticos, as regiões portuárias e de grandes entrepostos comerciais, os entroncamentos rodoviários, as zonas de garimpo e as regiões de fronteira.

Embora a meta prevista no PPA fosse o atendimento a 17 mil crianças, a metodologia de mensuração foi alterada. Ao invés do simples registro do número de crianças assistidas pelo programa, passou-se a contabilizar os outros atendimentos diretos realizados, como é o caso de seus pais e irmãos. Em cada município, a meta de registro de casos gira em torno de cinquenta crianças ao final de doze meses. Além disso, o ingresso de uma criança no programa gera dois atendimentos semanais, oito mensais e 96 ao ano.

Hoje, o programa supera a média de 28 mil atendimentos anuais através das ações desenvolvidas no **Programa Sentinela**. Com as demandas apresentadas, com certeza esses números serão superados.

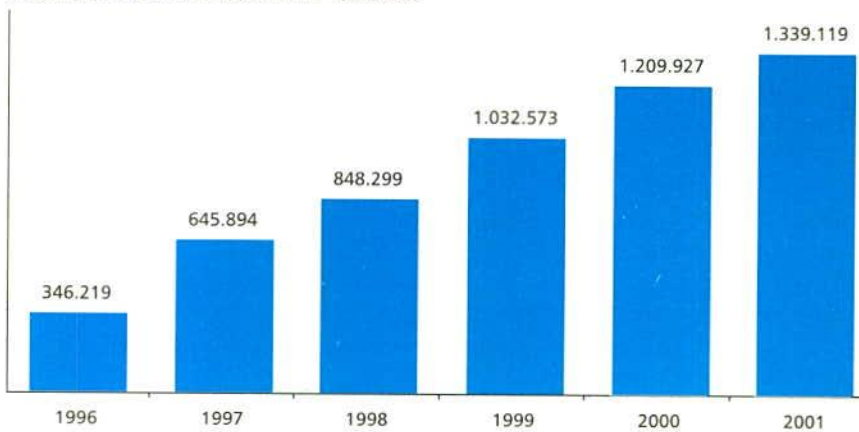
Benefícios de prestação continuada

Um dos maiores programas de renda mínima da América Latina, o Benefício de Prestação Continuada – BPC garante um salário mínimo mensal a idosos com 67 anos ou mais e a pessoas portadoras de deficiência incapacitadas para o trabalho e para a vida independente. Em ambos os casos, a renda familiar per capita dos beneficiários deve ser inferior a um quarto do salário mínimo.

Previsto na Constituição e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, o BPC começou a ser pago em 1986. Para requerê-lo, o idoso ou a pessoa portadora de deficiência deve dirigir-se a uma agência do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, órgão responsável por sua operacionalização, sob a coordenação e avaliação da Secretaria de Estado de Assistência Social.

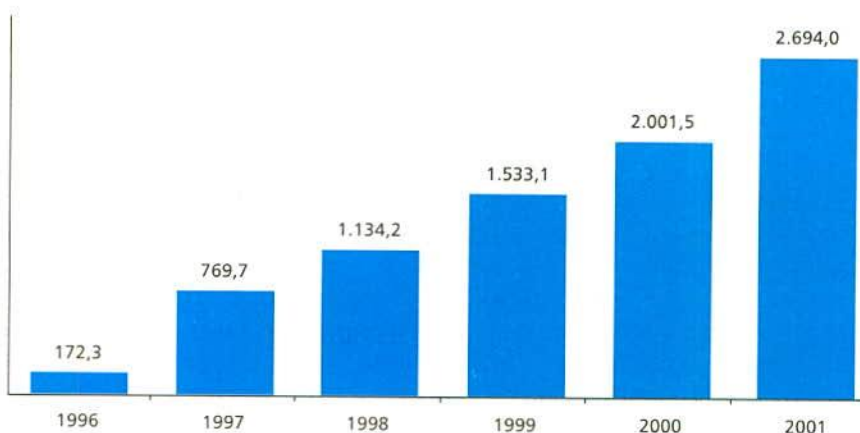
Desde a sua implantação, até dezembro de 2001, foram concedidos 1,3 milhão de benefícios, sendo 870 mil para pessoas portadoras de deficiência e 469 mil para pessoas idosas. No ano 2001, foram investidos recursos no valor de R\$ 2,7 bilhões provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social.

Concedidos 1,3 milhão de benefícios, sendo 870 mil para pessoas portadoras de deficiência e 469 mil para pessoas idosas.



Fonte: SEAS/MPAS

Evolução do Atendimento – BPC
(número de benefícios)



Fonte: SEAS/MPAS

Evolução dos Recursos – BPC
(em R\$ milhões)

Programa de atenção à pessoa idosa

O público-alvo das ações do **Programa de Atenção à Pessoa Idosa** são os idosos com sessenta anos ou mais com renda mensal familiar *per capita* de até meio salário mínimo. Em 2001, 297 mil idosos foram atendidos com recursos provenientes do Serviço de Ação Continuada, representando um montante de R\$ 31 milhões. Foram atendidos ainda 453 idosos dependentes e independentes na Fundação Abrigo Cristo Redentor, no Rio de Janeiro, que não dispõem de famílias para recebê-los e nem para manter o vínculo familiar. Esta manutenção dá-se através de um convênio de cooperação técnica e financeira entre a SEAS e o Município do Rio de Janeiro.

Cabe registrar a realização dos 27 fóruns estaduais e do Distrito Federal de defesa da Política Nacional do Idoso, além da realização do III Fórum Nacional de Defesa da Política Nacional do Idoso, e também as parcerias estabelecidas entre os órgãos governamentais e não-governamentais objetivando a aprovação do Estatuto do Idoso e a criação do Conselho Nacional do Idoso.

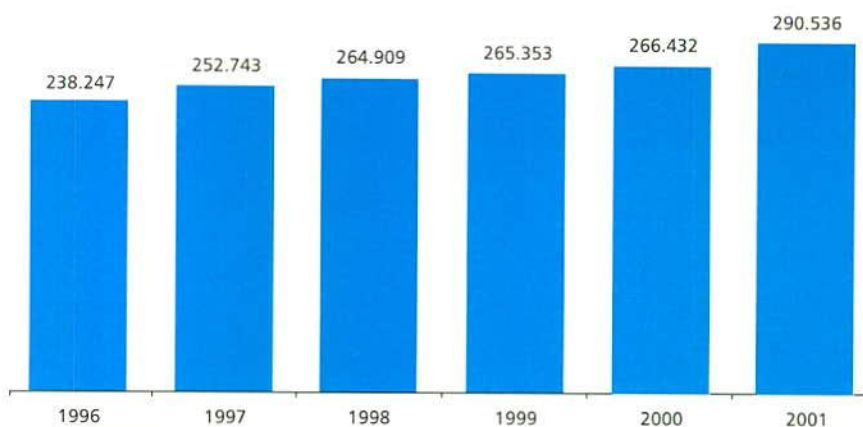
Em julho de 2000, uma portaria ministerial instituiu novas modalidades de atendimento, para além do atendimento integral institucional em asilos, com o objetivo de maior inserção e participação dos idosos na vida familiar e comunitária. Em maio de 2001, nova portaria estabeleceu a revitalização, a regulamentação e a normalização de novas modalidades de atenção previstas na Política Nacional do Idoso. As novas modalidades deverão ser implementadas e-co-financiadas com os ministérios setoriais, estados, municípios e ONGs.

Consideram-se novas modalidades de serviços e programas:

- **Residência Temporária** – é um serviço em regime de internação temporária, público ou privado, de atendimento ao idoso dependente que requeira cuidados biopsicossociais sistematizados, no período máximo de sessenta dias.
- **Centro de Convivência** – consiste no fortalecimento de atividades associativas, produtivas e promocionais, contribuindo para autonomia, envelhecimento ativo e saudável, prevenção do isolamento social, socialização e aumento da renda própria. Propicia elevar a qualidade de vida, promover a participação, a convivência social, a cidadania e a integração intergeracional.
- **Família Natural** – é o atendimento prestado ao idoso independente pela sua própria família, com vistas à manutenção da autonomia e permanência no próprio domicílio, preservando o vínculo familiar e de vizinhança.
- **Centro Dia** – é um programa de atenção às pessoas idosas que por suas carências familiares e funcionais, não podem ser atendidas em seus próprios domicílios ou por serviços comunitários; proporciona o atendimento das necessidades básicas; mantém o idoso junto à família; reforça o aspecto de segurança, autonomia, bem-estar e a própria socialização do idoso. Caracteriza-se

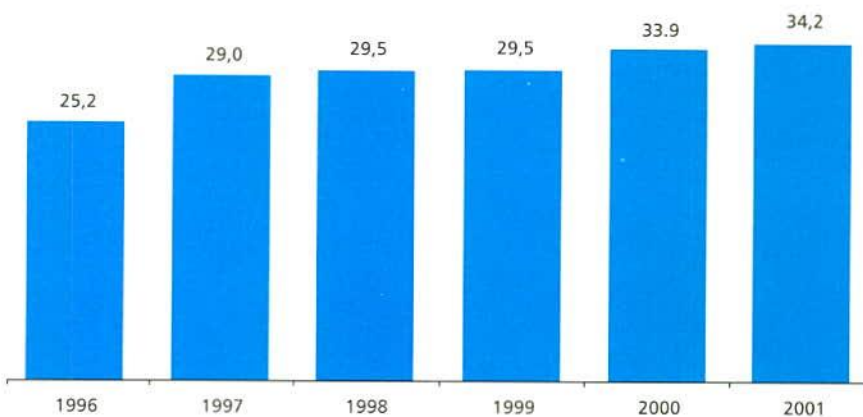
por ser um espaço para atender idosos que possuem limitações para realização das atividades da vida diária e que convivem com suas famílias, porém não dispõem de atendimento de tempo integral do domicílio.

- Casa Lar – residência em casa lar é uma alternativa que proporciona uma melhor convivência do idoso com a comunidade, contribuindo para sua maior interação, participação e autonomia. É destinada a idosos que estão sós ou afastados do convívio familiar e com renda insuficiente para sua sobrevivência;
- Assistência Domiciliar / Atendimento Domiciliar – é aquele programa prestado à pessoa idosa com algum nível de dependência com vistas à promoção da autonomia, permanência no próprio domicílio e reforço dos vínculos familiares de vizinhança;
- Atendimento Integral Institucional (Abrigo) – é aquele prestado em uma instituição asilar, prioritariamente aos idosos sem famílias, em situação de vulnerabilidade, oferecendo-lhes serviços na área de assistência social, psicológica, médica, de fisioterapia, de terapia ocupacional, de enfermagem, de odontologia e em outras atividades específicas para o idoso. Destina-se ao atendimento a idosos dependentes e independentes.



Fonte: SEAS/MPAS

**Evolução
de atendimento-
pessoas idosas**



Fonte: SEAS/MPAS

**Evolução
de recursos
pessoas idosas**
(R\$ milhões)

Atenção à pessoa portadora de deficiência

O **Programa de Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência** tem por objetivo assegurar os direitos e combater a discriminação de pessoas portadoras de deficiência. Para tanto, está organizado de modo multisetorial, articulando ações da Assistência Social, Saúde e aquelas relativas à garantia dos Direitos Humanos.

Em 2001, foram atendidas cerca de 147 mil pessoas portadoras de deficiência na rede de serviços de ação continuada, com recursos federais no montante de R\$ 80,4 milhões.

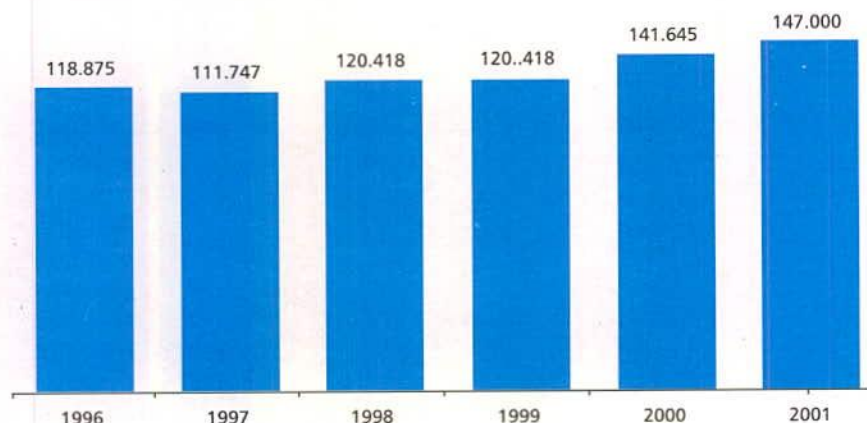
No âmbito da Assistência Social, em 2001, foram atendidas cerca de 147 mil pessoas portadoras de deficiência na rede de serviços de ação continuada, com recursos federais no montante de R\$ 80,4 milhões, além da participação dos níveis estaduais e municipais. A rede prestadora dos serviços de ação continuada é formada por cerca de 2.033 entidades distribuídas em, aproximadamente, mil municípios.

O novo marco legal, introduzido pelas Portarias nº 2.854 e nº 2.874, de 2000, da Secretaria de Estado de Assistência Social, facilita a expansão do atendimento de reabilitação na comunidade, com atividades centradas nas famílias, ampliando a rede para os municípios do **Projeto Alvorada**.

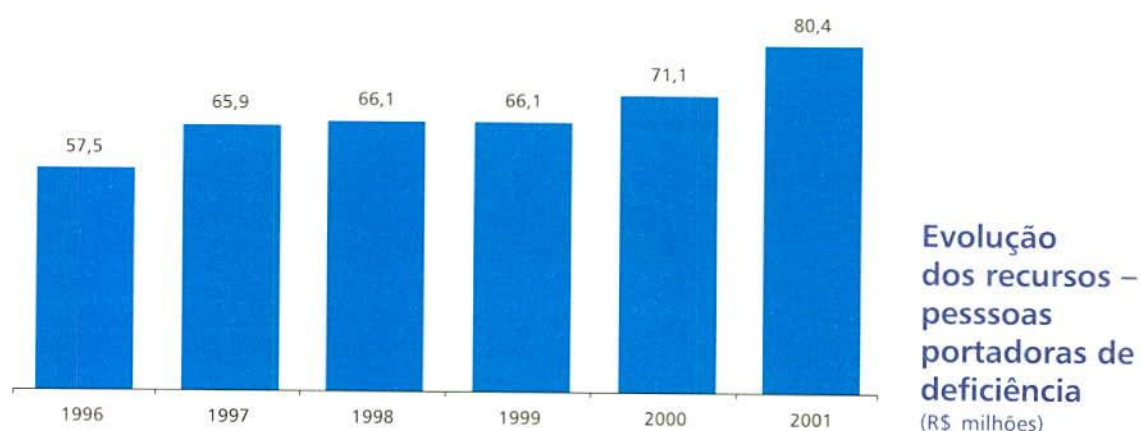
No ano de 2001, a Secretaria de Estado de Assistência Social, em consonância com a Política de Inclusão da Pessoa Portadora de Deficiência, publicou várias portarias, que definem cotas mínimas de participação das pessoas portadoras de deficiência nos seus programas. Até 2003, a meta é alcançar 193 milhões de pessoas portadoras de deficiência, que necessitam da rede de proteção e de promoção social.

Evolução de atendimento – pessoas portadoras de deficiência

(número de pessoas portadoras de deficiência atendidas)



Fonte: SEAS/MPAS



Fonte: SEAS/MPAS

Cartão do seguro social

O Cartão do Seguro Social é um projeto do Governo Federal que conta com as parcerias dos governos estaduais, municipais, instituições públicas e privadas e a sociedade civil organizada. Para que este projeto atinja seus objetivos, está sendo implantado um cartão magnético, denominado Cartão do Seguro Social, que tem como propósitos a interação dos serviços, a integração das ações sociais, maior organização dos programas e na forma de pagamento, melhora da qualidade dos serviços prestados, melhor atendimento ao segurado e maior transparência na alocação e agilidade no repasse dos recursos.

Este projeto simplifica a vida das famílias beneficiadas, visto que permite o recebimento de todos os benefícios a que têm direito sempre numa data certa e de uma única vez, evitando os custos e perda de tempo dos vários deslocamentos à sede do município, no caso das pessoas que residem na área rural.

Vale ressaltar que o recebimento do benefício por meio do cartão desvincula o pagamento ao destinatário da inadimplência do município ou do estado. Antes do surgimento do cartão, quando estado ou município estavam inadimplentes, o beneficiário não podia receber seu benefício.

Procedimentos adotados para implementação do cartão – abrangência espacial e público-alvo

Em face do momento que se defrontam, as regiões nordeste e norte de Minas Gerais, atingidas novamente pela seca, foi identificada, pela Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS, a necessidade de se apresentar proposta de descentralização de recursos orçamentários a este estado, objetivando estruturar núcleo gerencial em nível estadual e municipal visando à execução de ações para articulação nos municípios de documentação e cadastramento, destinadas às famílias vulnerabilizadas pela situação de pobreza.

Essas famílias compõem o grupo prioritário e preferencial das ações executadas pelas políticas públicas de caráter social, valendo salientar que a Política Nacional de Assistência Social tem como centralidade a família, buscando suprir suas necessidades de subsistência e existência social e cultural.

Atualmente, aposta-se no grupo familiar e na comunidade como lugares naturais de proteção e inclusão social.

Seguindo esta ótica, a família e a comunidade estão sendo inseridas, prioritariamente, nos programas, projetos, serviços e benefícios de proteção e promoção social.

Assim, ao reconhecer que a família deve ter especial atenção do Poder Público nas três esferas de governo, busca-se a garantia de oportunidades para que a mesma exerça suas funções sociais, políticas e econômicas. Este reconhecimento, mais do que reafirmar a importância da família na estrutura e organização da sociedade, visa impedir que ela seja relegada a um lugar secundário nas políticas sociais e nos serviços de proteção social.

Neste sentido, criar possibilidades para a estruturação de sistemas contendo dados sociais que traduzam informações sobre as reais condições sociais das famílias, apresenta-se como principal desafio da área social, tendo em vista que os programas, projetos, serviços e benefícios executados pelos governos federais, estaduais e municipais somente terão o impacto desejado se forem focalizados nas famílias que não conseguem acessar os serviços devido ao alto nível de vulnerabilidade social, pessoal e de entorno em que se encontram.

São vários os programas de transferência de renda operados no âmbito do Governo Federal: Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, PETI, Agente Jovem do Desenvolvimento Social e Humano e Bolsa Renda.

Hoje, no Brasil, são vários os programas de transferência de renda operados no âmbito do Governo Federal, sendo parte deles de natureza assistencial, tais como: **Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, PETI e Agente Jovem do Desenvolvimento Social e Humano**, aliando-se, ainda a programas emergenciais como é o caso do **Bolsa Renda**, atualmente em operação devido à estiagem nas regiões nordeste e norte de Minas Gerais.

Para implantar e implementar estes programas é necessário identificar e caracterizar, de maneira clara e segura, quem são as famílias beneficiadas por estes programas e, além disso, quais são as famílias em situação de extrema pobreza que estão fora dos programas sociais.

Tornou-se, portanto, necessário agregar em um único instrumento de cadastramento os vários cadastros existentes, iniciativa que promoverá:

- racionalização de recursos materiais, humanos e financeiros nas três esferas de governo;
- criação de um banco de dados informatizado das famílias em situação de pobreza absoluta;

- racionalização do processo de cadastramento; e
- possibilidade de transferência de renda dos diferentes programas por meio do cartão magnético diretamente aos beneficiários dos programas.

Criação do cadastro único

O Decreto nº 3.877, de julho de 2001, instituiu o Cadastro Único, para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais, para a concessão de programas focalizados do Governo Federal de caráter permanente e determinou o uso obrigatório do formulário a partir de setembro de 2001. Este cadastro permitirá a racionalização do processo de cadastramento pelos diversos órgãos públicos, de forma a garantir a unicidade e a integração do cadastro, no âmbito de todos os programas de transferência de renda.

À Caixa Econômica Federal – CAIXA foi delegada a responsabilidade pelo processamento de dados e informações do cadastro único. Neste sentido, foi desenvolvido, pela CAIXA, um sistema, onde os dados e informações coletados serão processados e a CAIXA procederá à identificação dos beneficiários e atribuirá o respectivo número de identificação social. Deverão ser confeccionados cartões magnéticos que serão distribuídos aos beneficiários dos programas sociais, além das providências legais para prestação dos serviços bancários que viabilizarão os pagamentos diretamente ao beneficiário final, de forma dinâmica, segura e ágil.

A implementação do referido projeto torna-se extremamente relevante, tendo em vista que as citadas ações promoverão melhor organização nos dados sociais dos municípios a serem beneficiados e tem como prioridades combater com maior eficácia as desigualdades, reduzir os níveis de pobreza e promover a inclusão social.

No exercício de 2001, o cadastramento único priorizou as regiões nordeste e norte de Minas Gerais, nos municípios que se encontram em situação de emergência/calamidade, devido ao fenômeno da seca, perfazendo um total de 1.152 municípios. Avançaremos, em 2002, para os demais municípios do País, priorizando aqueles selecionados pelo Projeto Alvorada, que não foram cadastrados em 2001. Esta proposta foi fechada em reunião realizada em setembro de 2001, com a participação das áreas de Saúde, Educação, Assistência Social, Casa Civil da Presidência da República, CAIXA e outras instituições governamentais e não-governamentais.

Espera-se, com a implementação do cadastramento único e o pagamento via cartão, uma substancial contribuição para o fortalecimento e visibilidade das ações sociais, propiciando uma gestão transparente e racionalizadora dos recursos.

Em 2001, o Cadastro Único priorizou as regiões nordeste e norte de Minas Gerais, perfazendo um total de 1.152 municípios atingidos pela seca.

Projeto Alvorada

A estratégia de combate à pobreza precisa, no caso brasileiro, ter um foco geográfico que privilegie as áreas mais deprimidas. O Governo identificou a necessidade de um gerenciamento intensivo das diversas ações e programas federais capazes de melhorar as condições de vida das famílias mais pobres, nos municípios mais pobres. Para isso, idealizou o **Projeto Alvorada**, coordenado pela Secretaria de Estado de Assistência Social.

Projeto Alvorada adota o Índice de Desenvolvimento Humano para identificar as áreas de atuação.

As áreas de ação do **Projeto Alvorada** foram identificadas usando o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, desenvolvido pelas Nações Unidas. O IDH amplia o enfoque de outros instrumentos de medida estritamente econômicos, levando em conta três dimensões básicas do desenvolvimento social: a renda, a saúde e a educação da população.

Num primeiro momento, foram analisadas as disparidades entre as Unidades da Federação, o que resultou na identificação de quatorze estados com IDH inferior à mediana do País: Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. Nesses estados, foram identificados 1.928 municípios, muitos deles com IDH comparável ao de países como Serra Leoa, no continente africano.

Projeto Alvorada abrange 2.313 municípios, em 23 estados, com IDH menor ou igual a 0,5.

Posteriormente, o Presidente da República determinou que fossem identificadas as áreas mais vulneráveis também nos estados mais ricos. Foram, identificados 390 municípios com baixo desenvolvimento, com IDH menor ou igual a 0,5, de acordo com a classificação da Organização das Nações Unidas – ONU. Estes se distribuem pelos Estados do Amazonas, Amapá, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo. No total, foram incluídos no projeto 2.313 municípios dos 23 estados.

Situação atual do Projeto Alvorada

Lançado em julho de 2000, o **Projeto Alvorada** começou a ser executado no último trimestre do ano, em função do tempo necessário para a liberação das dotações orçamentárias e para a adequação dos programas sociais envolvidos aos critérios do projeto. Ainda assim, de R\$ 1,4 bilhão destinados ao projeto em 2000, foram aplicados R\$ 887 milhões, ou 63% do total programado. Os programas **Erradicação do Trabalho Infantil** e **Desenvolvimento do Ensino Médio** foram os que apresentaram melhor desempenho em relação à meta programada para 2000.

Em 2001, as dificuldades de implantação dos novos programas e a demora na regulamentação do Fundo da Pobreza foram superadas pelos programas **Saneamento Básico**, que fechou o exercício com mais de 90% dos projetos aprovados e recursos empenhados, e **Bolsa Escola**, que iniciou o cadastramento das famílias em maio e, em dezembro, já estava transferindo recursos a 5.470 municípios, abrangendo 98% do País.

Os programas **PETI, Pronaf, Saúde da Família, Desenvolvimento do Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos** tiveram, todos eles, mais de 90% dos recursos empenhados em 2001.

Na área de infra-estrutura, destaca-se a parceria com a Eletrobrás, alinhando a estratégia do **Programa Luz no Campo** com as prioridades do **Projeto Alvorada**, com foco na viabilização de projetos para geração de empregos e fixação do agricultor no campo.

Embora os dados financeiros definitivos da execução orçamentária de 2001 ainda não estivessem disponíveis, as informações obtidas junto aos gerentes de programas permitem estimar que foram superados os previstos para o **Projeto Alvorada**, no total de R\$ 4,6 bilhões.

Gerentes de programas informam que foram superados os R\$ 4,6 bilhões inicialmente destinados ao Projeto Alvorada.

Situação dos programas

Energia das Pequenas Comunidades

Com recursos inscritos em restos a pagar de 2000, foram conveniados R\$ 12,4 milhões com a Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF para investimento em energia renovável na Região Nordeste. Dos R\$ 63,5 milhões previstos para 2001, foram contratados e empenhados, em dezembro, R\$ 37 milhões para aquisição e instalação de três mil sistemas fotovoltaicos. Foram superadas as dificuldades operacionais no processo de importação de equipamentos que haviam ocasionado atraso no programa.

CHESF destina R\$ 12,4 milhões para investimento em energia renovável na Região Nordeste.

Água na escola

Com restos a pagar de 2000, foram conveniados R\$ 6 milhões com os estados, beneficiando 353 escolas.

Com recursos de 2001, foram conveniados R\$ 39,2 milhões, beneficiando 1.837 escolas, em 722 municípios.

Pronaf

Foram atendidos, em 2000, 527 municípios do **Projeto Alvorada**. O atendimento ampliou-se, em 2001, para 1.047 municípios, com investimentos de R\$ 143,3 milhões. A meta, até dezembro de 2002, é de 1.092 municípios.

Pronager

O Programa Nacional de Geração de Emprego e Renda em Áreas de Pobreza – Pronager realizou, em 2000, onze Laboratórios Operacionais de Terreno – LOTs. Dos 126 LOTs programados para 2001, foram concluídos setenta; os 56 restantes estão em curso e serão concluídos até março de 2002.

PETI

Em 2000, foram atendidas cerca de 260 mil crianças com aplicação de R\$ 156 milhões. Em 2001, o programa superou a meta de atendimento prevista no **Projeto Alvorada**: em vez de 717 mil crianças, foram beneficiadas mais de 749 mil, com investimento de R\$ 300 milhões, contemplando 1.150 municípios.

Em 2001, o PETI superou a meta de atendimento prevista, beneficiando mais de 749 mil crianças, em 1.150 municípios.

Bolsa Escola: 98% de abrangência em todo o País, 5.470 municípios atendidos, 8,3 milhões de crianças beneficiadas, R\$ 410 milhões investidos.

Bolsa Escola

Em 2000, o programa repassou R\$ 123 milhões. Reformulado em 2001, o **Bolsa Escola** superou suas dificuldades de implantação e fechou o ano com 98% de abrangência, com 5.470 municípios atendidos em todo o País, beneficiando 8,3 milhões de crianças, com investimento de R\$ 410 milhões. No âmbito do **Projeto Alvorada**, a performance verificada não foi diferente: mais de 98% dos municípios foram atendidos, beneficiando 2,3 milhões de famílias e 4,1 milhões de crianças.

Ensino Médio

Em 2000, foram repassados R\$ 204 milhões aos estados, atendendo 1.034 escolas. Em 2001, foram empenhados 100% dos R\$ 399 milhões previstos, mediante repasse às secretarias estaduais de educação.

Educação de Jovens e Adultos

Foram aplicados, em 2000, R\$ 5,4 milhões, beneficiando 299 municípios, em formação continuada de professores e impressão e aquisição de material didático. O programa foi reestruturado a partir de 2001, com recursos previstos de R\$ 190 milhões para os municípios do **Projeto Alvorada**. Foram efetivamente repassados, R\$ 188 milhões, ou 99% do total, sendo R\$ 101,4 milhões para a rede estadual de ensino, beneficiando 898 municípios, e R\$ 86,4 milhões para a rede municipal, beneficiando 946 municípios.

Alfabetização Solidária

Alfabetização Solidária: em 2001, 490 mil alunos atendidos e 19.600 alfabetizadores capacitados.

Em 2000, foram atendidos 210 dos 254 municípios do **Projeto Alvorada**, totalizando repasses de R\$ 24,3 milhões, alfabetizando 240 mil alunos. Em 2001, o programa expandiu-se para 1.288 municípios, com a aplicação de 100% dos R\$ 49,9 milhões previstos, atendendo a mais 490 mil alunos e capacitando 19.600 alfabetizadores.

Prodetur

Prodetur – II terá US\$ 800 milhões.

O novo programa **Desenvolvimento da Infra-estrutura Turística no Nordeste – Prodetur-II**, em fase final de concepção e negociação, já com as missões de identificação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (I, II e III) realizadas, prevê investimentos de US\$ 800 milhões, dos quais US\$ 320 milhões são contrapartida nacional. O **Projeto Alvorada** aportou no programa R\$ 60 milhões em 2001, dos quais R\$ 19,2 milhões foram empenhados pelos estados junto ao Ministério do Esporte e Turismo, contemplando 102 municípios na área de influência dos pólos de turismo, com projetos de fortalecimento municipal, infra-estrutura e capacitação.

Saneamento Básico

Em 2001, o Saneamento Básico contou com R\$ 1 bilhão, beneficiando 1,2 milhão de famílias, em 1.627 municípios.

O programa contou com suplementação do **Projeto Alvorada** a partir de 2001, com orçamento de R\$ 1,2 bilhão, dos quais foram empenhados R\$ 1 bilhão, beneficiando 1,2 milhão de famílias, em 1.627 municípios, apesar do atraso verificado na regulamentação do Fundo da Pobreza.

Os sistemas de abastecimento de água, de tratamento do esgoto sanitário, do lixo e as melhorias sanitárias domiciliares contribuíam para a redução da morbi-mortalidade por doenças de veiculação hídrica, que atingem principalmente as crianças.

O **Programa Saneamento Básico**, desenvolvido pelo Ministério da Saúde, tem como objetivo atender municípios com menos de trinta mil habitantes, priorizando os municípios pertencentes ao **Projeto Alvorada**. Com base em critérios epidemiológicos para a prevenção e controle de agravos, é oferecido aos municípios apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento, de maneira descentralizada, de ações de abastecimento de água, melhorias sanitárias domiciliares, coleta e tratamento de esgoto sanitário e de resíduos sólidos.

Com a implementação do **Projeto Alvorada** houve um grande aumento de recursos a partir de 2001, contemplando investimentos expressivos em saneamento básico nos municípios com Índice de Desenvolvimento Humano – IDH abaixo de 0,5.

Saúde da Família

A estratégia de reorganização da assistência à saúde, com prioridade para a prevenção, tem seu fundamento no **Programa Saúde da Família – PSF**.

Em 1999, 2.063 equipes do PSF atendiam sete milhões de pessoas, em 934 municípios, no âmbito do **Projeto Alvorada**, representando 18,8% da população. Em 2001, o programa já contava com 5.201 equipes, atendendo 17,3 milhões de pessoas, ou seja, 43% da população, em 1.607 municípios.

O **Programa Agentes Comunitários de Saúde – PACS** que, em 1999, contava com 59.717 agentes, responsáveis pelo monitoramento mensal da saúde de 30,5 milhões de pessoas, em 2.090 municípios, em 2001 já compreendia 69.864 agentes atuando em 2.214 municípios, com uma população beneficiada de cerca de 35,2 milhões de pessoas, ou seja, 87,7% da população.

Redução da mortalidade materna e neonatal

As ações visando à Humanização do Parto foram instituídas, pelo Ministério da Saúde, em junho de 2000, com base na análise das necessidades de atenção específica à gestante, ao recém-nascido e à mãe no período pós-parto.

Até agosto de 2001, no âmbito do **Projeto Alvorada**, 133 municípios, ou seja, 5,7% dos municípios brasileiros estavam cadastrados, com 3.159 gestantes já inseridas no sistema para as ações de Humanização do Parto.

Por tratar-se de uma ação incipiente, as metas previstas para 2002 dão idéia da verdadeira abrangência desta ação. Estão previstos recursos da ordem de R\$ 2,7 milhões visando beneficiar cerca de 83 mil gestantes.

O Bolsa Alimentação transfere R\$ 15,00 mensais até o limite de R\$ 45,00 mensais por família carente.

Bolsa Alimentação

O **Bolsa Alimentação**, criado em agosto de 2001, é um instrumento de participação financeira da União, na complementação da renda familiar, para a melhoria da alimentação e das condições de saúde e nutrição de gestantes, mães que estão amamentando seus filhos com até seis meses de idade, crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade e crianças, a partir do nascimento, filhas de mães soropositivas para o HIV/AIDS.

Cada beneficiário recebe R\$ 15,00 mensais, até o limite de R\$ 45,00 mensais por família carente.

No âmbito do **Projeto Alvorada**, em 2001, foram beneficiadas quatorze mil pessoas, em 51 municípios. Para tanto, foram executados recursos financeiros no montante de R\$ 316,2 mil.

Desenvolvimento do Estado do Tocantins

Foram analisados e empenhados 100% dos recursos previstos (R\$ 100 milhões), referentes a projetos encaminhados pelo governo estadual aos ministérios, nas áreas de infra-estrutura (R\$ 90 milhões), desenvolvimento social, construção de moradias populares (R\$ 8,5 milhões) e desenvolvimento ambiental (R\$ 1,5 milhão).

Programa de Combate à Pobreza Rural – PCPR

Aprovado pelo BIRD, em junho de 2001, financiamento de US\$ 144,4 milhões para os Estados da Bahia (US\$ 54,3 milhões), Ceará (US\$ 37,5 milhões), Pernambuco (US\$ 30,1 milhões) e Piauí (US\$ 22,5 milhões). Estima-se o atendimento a aproximadamente 500 mil famílias.

Programa Agente Jovem

Em 2001, havia no Brasil 101 mil jovens participando do **Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano**, aí incluídos 6.340 jovens dos portais e 26 mil jovens egressos do **Programa Erradicação do Trabalho Infantil – PETI** de 2000. O projeto atenderá, até o final de 2002, mais 41 mil jovens egressos do PETI.

Em 2001, o programa atendeu, no âmbito do **Projeto Alvorada**, 23,4 mil jovens, mais 6,3 mil lotados nos portais, com investimentos da ordem de R\$ 13,2 milhões.

Portal do Alvorada

O Portal do Alvorada é o núcleo criado pelo Governo Federal, com o apoio das prefeituras, instalado nos municípios incluídos no **Projeto Alvorada**. O portal tem como objetivo:

- reunir todas as informações referentes aos programas que compõem o projeto;
- apoiar na identificação e cadastramento das famílias de baixa renda, além de avaliar sua situação socioeconômica e encaminhá-las para atendimento prioritário em todos os serviços existentes;

O Portal do Alvorada terá uma sala para atendimento, uma para atividades socioeducativas, culturais e brinquedoteca, uma sala para administração e dois banheiros.

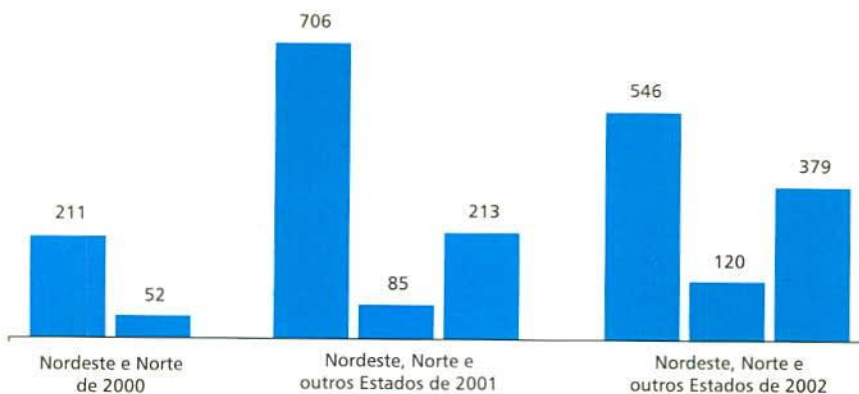
- prestar serviços de informação à população; desenvolver atividades socioeducativas, culturais e esportivas para os membros dessas famílias;
- articular os diversos setores governamentais e não-governamentais e segmentos sociais organizados para facilitar a implantação dos programas do **Projeto Alvorada**;
- fornecer Informações sobre os programas incluídos no **Projeto Alvorada**;
- acompanhar a implantação desses programas;
- oferecer acesso à obtenção de documentos pessoais e à internet;
- apoiar e disseminar a criação das associações dos amigos dos portais.

O Portal do Alvorada deverá contar com uma sala para atendimento, uma sala para atividades socioeducativas, culturais e brinquedoteca, uma sala para administração e dois banheiros. Será instalado, em cada portal, um computador e acessórios, uma televisão e um videocassete.

A equipe do Portal do Alvorada é composta de um coordenador, um assistente e cinco agentes jovens de desenvolvimento humano.

Até 2001, foram implantados 1.268 portais em 21 estados do Norte, Nordeste, Sul, Sudeste e Centro-Oeste, representando investimentos de R\$ 21 bilhões e geração de 8.876 postos de trabalho diretos, 6.340 dos quais para **Agentes Jovens de Desenvolvimento Social e Humano**. Programada para 2002 a implantação de 1.045 portais, com investimento previsto de R\$ 47 milhões, na implementação dos portais de 2000 e 2001 e implantação dos portais de 2002, proporcionando a ocupação direta de 7.315 pessoas.

Até 2001: 1.268 portais implantados em 21 estados, representando investimentos de aproximadamente R\$ 21 bilhões e geração de 8.876 postos de trabalho

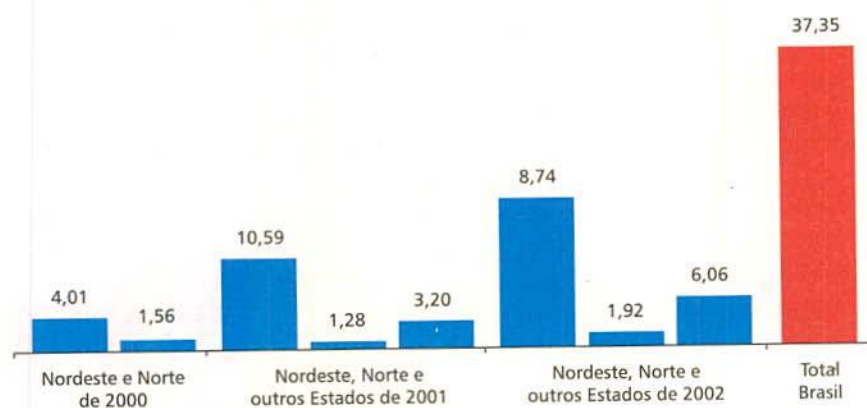


Outros Estados: Espírito Santo, Mato Grosso, Goiás e Paraná

Fonte: SEAS/MPAS

Número de portais

Recursos aplicados
(R\$ milhões)



Outros Estados: Espírito Santo, Mato Grosso, Goiás e Paraná

Fonte: SEAS/MPAS

Desenvolvimento Urbano

Na última década, o processo de urbanização no Brasil manteve-se em ritmo acelerado. Acentuaram-se a urbanização das áreas de fronteira econômica, o crescimento das cidades médias e a expansão da periferia dos centros urbanos. Em praticamente todas as regiões geográficas, as pequenas cidades apresentaram saldos migratórios negativos. A taxa de crescimento da população total declinou de 1,93% ao ano, entre 1980 e 1991, para 1,63% ao ano no período 1991-2000, enquanto a taxa de urbanização continuou elevada, com a população urbana crescendo 2,45% ao ano. Atualmente, 81,2% dos 169,5 milhões de brasileiros vivem em cidades. Temos, hoje, 5.550 municípios, dos quais 25% com população superior a vinte mil habitantes. O crescimento acelerado da população urbana exerce forte pressão sobre a infra-estrutura das cidades, exigindo a superação de desafios importantes nas áreas de habitação, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e transporte urbano.

Atualmente, 81,2% dos 169,5 milhões de brasileiros vivem em cidades.

Pelo fato de o Brasil dispor de uma rede urbana extensa e diversificada, que abriga parcela preponderante da população, a política urbana tem papel estratégico. O espaço urbano concentra as principais questões sociais, tanto as disparidades históricas, agravadas pelo processo de urbanização acelerada, como problemas emergentes associados à globalização da economia e à reestruturação produtiva. Os desafios, no campo da política urbana, não se limitam apenas à mobilização dos recursos para os investimentos necessários à ampliação da oferta de equipamentos e serviços às comunidades. A definição de políticas inovadoras para o setor, integrando visões e interesses de estados e municípios, assim como a modernização do aparato regulatório para viabilizar parcerias entre as diferentes esferas do setor público e setor privado, são elementos de vital importância para tornar possíveis as soluções demandadas pela sociedade com ênfase crescente.

Os resultados dos intensos esforços de articulação desenvolvidos pelo Governo Federal, com o propósito de modernizar a legislação aplicável ao desenvolvimento urbano, começam pouco a pouco a aparecer. A Lei nº 9.785, de 1999, alterou a Lei de Desapropriações e do Parcelamento do Solo Urbano, tornando mais ágil o processo de expropriação e permitindo que as prefeituras promovam o registro de parcelamentos com a titulação da terra por meio da cessão da posse aos beneficiários. Está prevista, também, a adoção, pelas prefeituras de índices urbanísticos mínimos, dos projetos de parcelamento encaminhados ao Poder Legislativo, assim como incentivos à participação de empreendedores privados na produção de loteamentos de interesse social e a autorização para a regularização de loteamentos já consolidados.

O Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais de política urbana e regulamenta o uso da propriedade sob a ótica do interesse público.

Em fevereiro de 2000, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 26, que inclui o acesso à moradia como um direito social. Por se tratar de iniciativa recente, os efeitos desse novo preceito constitucional ainda não podem ser avaliados. Na área do desenvolvimento urbano, foi promulgada a Lei nº 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais de política urbana e regulamenta o uso da propriedade sob a ótica do interesse público, constituindo-se o mais importante marco regulatório na história do País no que se refere às nossas cidades. O Estatuto renova o planejamento urbano, disponibilizando instrumental para rever situações de injustiça e melhorar a infra-estrutura urbana no interesse das classes menos favorecidas. A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, em parceria com a CAIXA, promoveu mais de quarenta seminários em todo o País, nas capitais dos estados e cidades de maior porte, para divulgar o Estatuto da Cidade. Com o mesmo objetivo, foram lançados a cartilha "Estatuto da Cidade" e o "Guia para Leitura do Estatuto da Cidade", ambos com tiragem já esgotada.

Onde houver delegação dos serviços de saneamento, a universalização é priorizada, prevalecendo como critério para a definição do licitante vencedor a antecipação das metas de expansão dos serviços.

União vem, ainda, desenvolvendo esforços para estabelecer um novo marco regulatório para o setor de saneamento no Brasil, buscando desenhar modelos de gestão de serviços que incluam a entrada de novos agentes operadores, o incentivo a novos modelos de financiamento e a focalização dos recursos fiscais no atendimento aos mais pobres. Com esse intuito, foi encaminhado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 4.147, de 2001, uma proposta de diretrizes nacionais para o saneamento básico, tendo como princípio a universalização dos serviços. O projeto propõe um conteúdo mínimo de normas que devem ser observadas por todos os titulares dos direitos de exploração e prestadores de serviços.

Merece destaque a determinação de que, onde houver delegação dos serviços, seja priorizada a sua universalização, prevalecendo como critério para a definição do licitante vencedor a antecipação das metas de expansão dos serviços nos primeiros dez anos de concessão. A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU vem participando ativamente dos debates que se desenvolvem em torno do tema, na sociedade e no Congresso Nacional, com vistas à superação de impasses que têm dificultado a modernização do setor. Está também em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que deverá contribuir para a atuação mais eficiente do setor público nessa área, abrindo espaços para a contribuição do setor privado na solução de um dos maiores problemas gerados pela vida urbana: a produção de resíduos sólidos.

Além das ações voltadas para a melhoria do funcionamento do mercado habitacional, os programas do Governo Federal direcionados para a área da habitação, a partir de 1995, priorizaram o financiamento aos governos municipais ou estaduais, em geral a fundo perdido ou subsidiados, para o atendimento às populações com rendimentos familiares inferiores a três salários mínimos, e o financia-

mento direto aos beneficiários finais, para a compra, construção e/ou melhoria das condições de habitação de famílias com renda mensal inferior a doze salários mínimos.

São exemplos importantes de ações do Governo para o aperfeiçoamento do mercado no setor habitacional a instituição do Sistema Financeiro Imobiliário – SFI, a implementação do **Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat – PBQP-H**, além de ações recentes no sentido de diversificar as formas de acesso à moradia, tais como a locação social, nos moldes do Programa de Arrendamento Residencial – PAR, que propõe a produção ou recuperação de empreendimentos habitacionais, em áreas já urbanizadas e servidas por serviços básicos, possibilitando o acesso à moradia a famílias de baixa renda, por meio de contrato de arrendamento com direito a futura opção de compra.

Portaria de março de 1998, do Ministério do Planejamento, determinou a inclusão entre os critérios de prioridade de seleção de beneficiários, pelos agentes executores de programas habitacionais implementados com recursos da União, o atendimento à mulher chefe de família. Os agentes executores devem também adotar medidas que viabilizem a criação e a disseminação de programas de capacitação de mão de obra feminina, com vistas à inserção da mulher no processo produtivo de unidades habitacionais, em especial nos sistemas de auto-construção e de mutirões.

Portaria de 1998, do Ministério do Planejamento, determinou a inclusão, entre os critérios de prioridade de seleção de beneficiários, o atendimento à mulher chefe de família.

Nos empréstimos com recursos do FGTS, foi criada uma política de subsídios para famílias com renda de até cinco salários mínimos, em todos os tipos de financiamento de carta de crédito. As taxas de juros cobradas no **Programa Carta de Crédito** são substancialmente inferiores às taxas de mercado, de tal modo que o programa ofereça a um subsídio direto significativo.

O **Programa Carta de Crédito**, de natureza extra-orçamentária, é um instrumento de política habitacional que oferece apoio financeiro e técnico para a solução de problemas habitacionais. Proporciona também definições básicas para o setor produtivo planejar suas atividades a médio e longo prazo. Lançado em 1995, o programa concedeu seus primeiros créditos em 1996. Por seu intermédio, mudou-se o foco da concessão do crédito habitacional, transferindo da oferta para a procura a decisão sobre como e onde realizar o investimento. O modelo introduzido pelo carta de crédito busca estimular o funcionamento de um modelo concorrencial e abrangente para o mercado habitacional, que contribua para favorecer a sua expansão e para ampliar a escala da estrutura produtiva do setor.

A operacionalização do programa é simples, descentralizada e atende a necessidade dos diferentes segmentos de renda da sociedade. Além disso, abrange todo o território nacional e pode ser facilmente integrado a outros programas e ações desenvolvidas pelos demais ní-

veis de governo, de acordo com os princípios básicos da política habitacional do Governo Federal, quais sejam: descentralização, democratização de acesso ao crédito, estabilidade e continuidade operacional, complementaridade, apoio ao setor privado no planejamento e execução da produção e, principalmente, apoio às famílias na solução dos seus problemas habitacionais.

Mais de 1,3 milhão de cartas de crédito já foram outorgadas, envolvendo recursos financeiros da ordem de R\$ 22,4 bilhões.

Desde a introdução do programa, já foram outorgadas mais de 1.350.000 cartas de crédito, envolvendo recursos financeiros da ordem de R\$ 22,4 bilhões. No exercício de 2001, foram concedidos mais de 268 mil créditos habitacionais a pessoas físicas, com aplicações financeiras da ordem de R\$ 3,9 bilhões, ultrapassando as metas planejadas a CAIXA operou mais de 1.900 postos de atendimento, fazendo chegar as facilidades da carta de crédito a mais de 3.600 municípios, dispersos por todas as regiões do País.

Para o exercício de 2002, está programado um combate mais intenso ao déficit habitacional com a ampliação do atendimento às famílias de baixa renda. Isto será possível graças à entrada em operação do **Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH**, criado pela Medida Provisória nº 2.212, de agosto de 2001. O PSH, que contará com recursos orçamentários, operará articuladamente com o **Programa Carta de Crédito**, complementando a capacidade financeira da família para pagamento do preço da moradia e aperfeiçoando os mecanismos que proporcionam o equilíbrio econômico-financeiro das operações de crédito. O intuito é estimular os agentes financeiros a atuarem com maior intensidade no segmento de baixa renda, o mais afetado pelo referido déficit habitacional.

O Programa Minha Casa oferece às famílias com rendimento mensal de até seis salários mínimos, arrendamento residencial com opção futura de compra.

O **Programa Minha Casa**, criado em abril de 1999, por intermédio da Medida Provisória nº 1.823 (atual Lei nº 10.188, de 2001), objetivava alterar o paradigma da casa própria, oferecendo às famílias com rendimento mensal de até seis salários mínimos, arrendamento residencial com opção futura de compra. O programa é dirigido às regiões metropolitanas e centros urbanos de grande porte, incluindo todas as capitais estaduais onde o déficit habitacional brasileiro demonstra, por intermédio das favelas, cortiços e áreas invadidas, sua mais cruel expressão.

O programa é financiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, administrado pela CAIXA. O FAR é formado por recursos oriundos de empréstimo - junto ao FGTS somado a recursos provenientes de outros fundos e programas federais em extinção: Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS; Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL; Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo - PROTECH; e Fundo de Desenvolvimento Social - FDS.

A meta do Minha Casa é atender a aproximadamente 200 mil famílias, totalizando investimentos da ordem de R\$ 3 bilhões (de 1999 até dezembro de 2002, prazo conferido pelo Conselho Curador do FGTS para aplicação dos recursos por ele emprestados).

Nos anos de 1999, 2000 e 2001 foram contratados 480 empreendimentos que totalizaram mais de 58 mil unidades residenciais, representando, para o FAR, um investimento da ordem de R\$ 1,1 bilhão.

Ano	Investimento (R\$)	Nº de Unidades Habitacionais	População Beneficiada
1999	131.401.886,26	6.958	28.249
2000	607.625.317,84	31.000	125.860
2001	419.025.795,90	20.253	82.227
TOTAL	1.158.053.000,00	58.211	236.337

Fonte: CAIXA

Por sua vez, a Política Nacional de Saneamento vem sendo implementada por meio de financiamento aos municípios e aos estados, visando à ampliação da oferta de serviços de saneamento, com foco especial nos segmentos de baixa renda, e de ações voltadas para a reestruturação do setor de saneamento.

O Programa Saneamento é Vida é o instrumento utilizado para o reordenamento do setor e a indução da melhoria dos níveis de eficiência e eficácia dos prestadores de serviços. Adota como estratégia a implementação das seguintes ações: a) ampliação da cobertura dos serviços de saneamento; b) indução à eficiência dos operadores públicos; c) estabelecimento de novos arranjos regulatórios e d) estímulo à ampliação de parcerias com o setor privado. O Saneamento é Vida financia investimentos de prestadores de serviços em saneamento, com recursos provenientes de empréstimos de instituições financeiras internacionais e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. Os financiamentos destinam preferencialmente à implantação, expansão e melhorias operacionais nos sistemas de águas e esgotos; coleta, tratamento e disposição final de resíduos sólidos; desenvolvimento institucional e elaboração de projetos. A parte do programa financiada com recursos externos está sendo renegociada com o objetivo de transferir os recursos para a CAIXA e o BNDES, considerando que a Lei de Responsabilidade Fiscal impede a União de repassar financiamento para outros entes da Federação.

Estão paralisadas, também, as ações financiadas com recursos do FGTS, em função do contingenciamento do crédito ao setor público com base nas Resoluções 2553, de 1999 e 2668, de 2000, do Conselho Monetário Nacional. Um grupo de trabalho com a participação de vários ministérios e instituições financeiras públicas foi instalado para estudar alternativas que viabilizem a retomada dos financiamentos a concessionárias públicas, levando em consideração as necessidades de investimentos do setor, a necessidade de controle das contas públicas, a recuperação das empresas de sane-

Contratadas 58 mil unidades residenciais, representando um investimento da ordem de R\$ 1,1 bilhão.

Programa Minha Casa

A Política Nacional de Saneamento vem sendo implementada por meio de programas de financiamento destinados aos municípios e aos estados, com foco especial nos segmentos de baixa renda.

amento e o orçamento do FGTS. Estima-se a retomada do financiamento com recursos do FGTS a prestadores públicos de serviços de saneamento a partir de 2002, com vistas à ampliação da cobertura dos serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de coleta e tratamento de resíduos sólidos.

Para atender às regiões de maior concentração de pobreza no País, com frágil base econômica e renda média baixa, o Governo atua através do **Programa Morar Melhor**, que promove ações integradas de desenvolvimento urbano em áreas que exercem pouca ou nenhuma atratividade para a iniciativa privada. As principais ações do programa dedicam-se à implantação e ampliação de serviços de saneamento básico; implantação, ampliação e melhoria do sistema de coleta, tratamento e destino final de resíduos sólidos; à melhoria de condições de habitabilidade e à construção de unidades habitacionais em parceria com instituições financeiras públicas. Merecem destaque os serviços de saneamento básico em municípios com menos de vinte mil habitantes e os sistemas de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos em municípios com crianças que vivem do lixo, identificados pelo Fundo das Nações Unidas para a infância – UNICEF. Especial prioridade é atribuída às ações de saneamento no âmbito do Projeto Alvorada.

No período 1995-1999, foram investidos, por meio dos programas Habitar-Brasil e Ação Social em Saneamento – PASS, recursos da ordem de R\$ 1,9 bilhão em todas as Unidades da Federação, beneficiando 2,8 milhões de famílias.

No período 1995-1999, foram investidos, por meio dos **Programas Habitar-Brasil e Ação Social em Saneamento – PASS**, que no Plano Plurianual 2000-2003 passaram a compor o **Programa Morar Melhor**, recursos da ordem de R\$ 1,9 bilhão em todas as Unidades da Federação, beneficiando 2,8 milhões de famílias. Das 2,2 mil operações contratadas em 2000, já no âmbito do Morar Melhor, 370 foram concluídas, sendo 230 obras de construção e recuperação de moradias, beneficiando 48,4 mil famílias. Na área de saneamento, foram concluídas 140 obras, compreendendo sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo, beneficiando cerca de 671 mil famílias, com aporte de recursos da ordem de R\$ 28 milhões. As demais obras contratadas em 2000 encontram-se iniciadas e em fase de execução.

No exercício de 2001, foi autorizada a contratação de 2.560 novas operações no montante de R\$ 411,8 milhões, que deverão beneficiar em torno de 293 mil famílias, sendo 62 mil na área de habitação e as demais com ações de saneamento. Essas operações estão em fase de contratação e serão executadas ao longo do exercício de 2002.

Em 2001, foram selecionadas, pelo Programa Nosso Bairro, quatorze áreas localizadas em cidades com mais de 75.000 habitantes.

Com o seu público-alvo constituído pelas famílias com renda mensal de até três salários mínimos, que vivem em assentamentos subnormais nas aglomerações urbanas, o **Programa Nosso Bairro** atua por meio do financiamento a estados e municípios de ações integradas de habitação, saneamento e infra-estrutura urbana. Em 2001, na ação Projetos Integrados de Saneamento Básico foram selecionadas quatorze áreas (aglomerados subnormais), localizadas em cidades com mais de 75 mil habitantes, para a elaboração de

planos de desenvolvimento local integrado e projetos de saneamento integrado, prevendo-se o investimento de R\$ 8 milhões em benefício de 23 mil famílias.

Criado pelo Congresso Nacional, quando da apreciação do Plano Plurianual –2000/2003, o **Programa de Infra-Estrutura Urbana - PRÓ-INFRA** é voltado para a melhoria da estrutura viária urbana de forma a propiciar condições adequadas de circulação para o transporte coletivo rodoviário. Também dirige-se à complementação da urbanização de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda, quando situados nos municípios integrantes do Comunidade Solidária.

No âmbito do programa, foram realizadas contratações, no período 1995 a 1998, no valor de R\$ 493 milhões, beneficiando 665 mil famílias. No exercício de 1999, foi contratado o valor de R\$ 185 milhões, beneficiando 262 mil famílias. No ano 2000, o valor contratado foi de R\$ 173,5 milhões para 589 operações, que, quando concluídas, irão beneficiar cerca de 193 mil famílias.

No exercício de 2001, foi autorizada a contratação de 1.672 novas operações, envolvendo recursos da ordem de R\$ 455,6 milhões, beneficiando cerca de 506 mil famílias. Estas operações serão executadas no exercício de 2002.

Em 2001, foi autorizada a contratação de 1.672 novas operações pelo PRÓ-INFRA.

O **Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Habitat - PBQP-H** atua sobre duas questões centrais: a melhoria da qualidade e a modernização produtiva. Atua, sobretudo, na qualificação de construtoras e projetistas, melhoria da qualidade de materiais, formação e requalificação de mão-de-obra, normalização técnica, capacitação de laboratórios, aprovação de tecnologias inovadoras e melhoria nos processos de troca de informações.

Tais ações visam ao aumento da competitividade no setor, à melhoria da qualidade de produtos e serviços, à redução de custos e a otimização do uso dos recursos públicos. Seu objetivo de longo prazo é criar um ambiente de isonomia competitiva que propicie soluções mais baratas e de melhor qualidade para a redução do déficit habitacional no país e, em especial, das famílias consideradas de interesse social.

O PBQP-H trabalha a melhoria da qualidade e a modernização produtiva no setor habitacional.

O programa é coordenado de forma descentralizada, contando com a parceria técnica, operacional e financeira das principais entidades do setor, na figura de representantes estaduais. Conta, também, com a adesão voluntária dos governos estaduais e das prefeituras das capitais, utilizando seu poder de compra em suporte às ações do PBQP-H.

No ano de 2001, o PBQP-H atingiu os seguintes resultados: designação de representantes em dezoito Unidades da Federação; disciplinamento do Sistema de Qualificação de Empresas de Servi-

ços e Obras - SiQ; assinatura de Acordo Setorial para uso do poder de compra público e privado em treze Unidades da Federação; credenciamento de doze Organismos Certificadores Credenciados - OCCs; participação no programa de mais de 2 mil empresas da construção civil, sendo 650 delas já qualificadas em algum dos níveis do SiQ - Construtoras; implementação da Meta Mobilizadora Nacional - Qualidade de Materiais e Componentes de Construção, com vinte Programas Setoriais da Qualidade - PSQs - de famílias de materiais, monitorados pelo PBQP-H e acompanhados por gerentes indicados pelas entidades e associações nacionais de fabricantes; adesão dos principais agentes de fomento do Governo Federal, como CAIXA, BNDES, BASA e FINEP; descentralização dos laboratórios de ensaios com a construção de três unidades destinadas ao PBQP-H em Goiânia/FURNAS e adesão do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Inmetro.

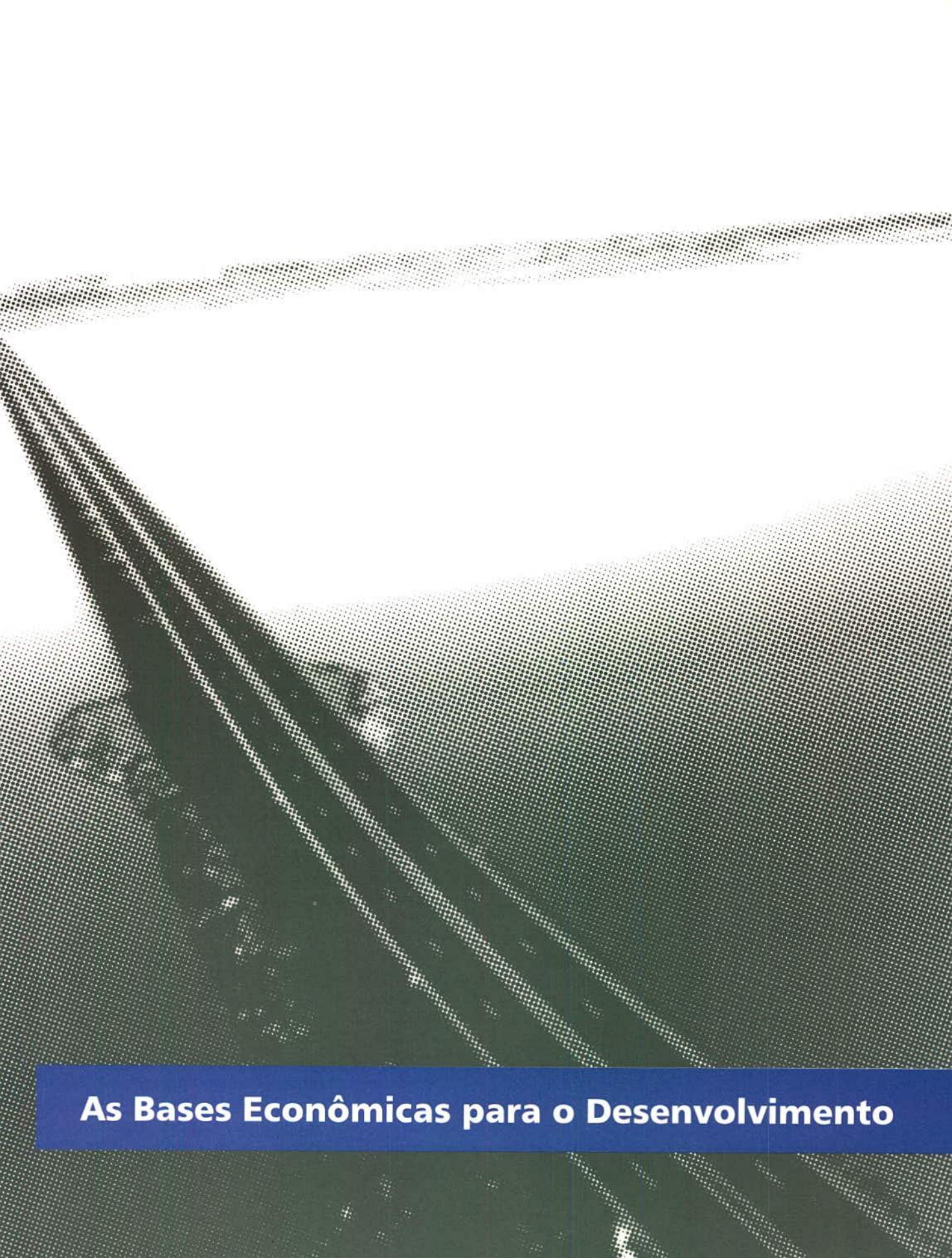
Para 2002, as metas do programa são: buscar a participação de mais 2 mil empresas da construção civil; promover o acordo setorial nos nove estados restantes; implementar o SiQ - Projeto, prevendo a adesão de quinhentos escritórios; implementar o SiQ - Setor Público, buscando a adesão de dez estados; divulgar a nova versão do SiQ Construtoras; elaborar e implementar o Projeto Nacional do SENAI, em apoio ao PBQP-Habitat; buscar a adesão dos agentes financeiros privados; implementar PSQs de materiais e componentes para produtos de saneamento e de infra-estrutura urbana; consolidar a cesta de materiais de construção no âmbito do Mercosul; promover a convergência dos Programas Estaduais de Qualidade para o PBQP-H; e criar o "Prêmio PBQP-Habitat", para os parceiros que mais se destacaram no Programa.

Entre as ações executadas pelo **Programa de Gestão Urbana**, no contexto do projeto Estudos para a Modernização e Reordenamento Institucional do Setor Saneamento - Componente Institucional do PMSS com recursos do BIRD, destacam-se: a) a assistência técnica aos Estados da Bahia, do Ceará e do Paraná na estruturação dos respectivos marcos e agências regulatórios; b) o programa de capacitação em regulação, com cursos de regulação econômica, seminários e visitas técnicas nacionais e internacionais; c) ações de capacitação tecnológica, com assistência técnica a prestadores de serviços, bem como a realização de um seminário latino-americano sobre perdas em sistemas de água, realizado em Fortaleza, e que contou com técnicos de cinco países.

Vale, ainda, registrar que o Sistema Nacional de Informações em Saneamento - consolida-se com a edição do Volume VI do Diagnóstico dos Serviços, relativo ao ano de 2000, e com a implementação da página na internet - www.snis.gov.br - para consultas interativas ao banco de dados e aos diagnósticos anuais realizados desde 1995.

O programa tem ainda apoiado o Prêmio Nacional de Qualidade em Saneamento, que anualmente premia as melhores práticas entre prestadores de serviços que tenham implantado programas de gestão pela qualidade. No final de 2001, foi concluída a Pesquisa Nacional de Saneamento Básico, realizada pelo IBGE, com a parceria do Programa de Modernização do Setor de Saneamento – PMSS/SEDU, da CAIXA e da Funasa, que permite, junto com o Censo 2000 e com os dados do SNIS, um retrato detalhado das condições de saneamento de cada município do País. Com base neles, será realizada uma avaliação precisa das necessidades de investimento no setor para a universalização e melhoria da qualidade dos serviços e do meio ambiente, elemento crucial para o desenvolvimento da política nacional de saneamento proposta no Projeto de Lei nº 4.147, de 2001.

O Prêmio Nacional de Qualidade em Saneamento revela as melhores práticas entre prestadores de serviços que tenham implantado programas de gestão pela qualidade.

The background of the page is a halftone pattern of small dots. A prominent diagonal line, also composed of dots, runs from the top left towards the bottom right, creating a sense of depth and movement. The overall effect is a textured, monochromatic design.

As Bases Econômicas para o Desenvolvimento

Introdução

O modelo de industrialização por substituição de importações, adotado pelo Brasil ainda na década de 1930, impulsionou o desenvolvimento do País por quase cinquenta anos. É verdade que, se o modelo deu bons frutos em uma determinada direção, não deu em outras. O desenvolvimento brasileiro no século passado teve essa característica, que o tornou parcial, no sentido de beneficiar uma parcela relativamente restrita de cidadãos. Ai mesmo, esteve uma das causas dos limites em que esbarrou o modelo anterior. A incapacidade de beneficiar a maioria da população – quer por razões políticas, quer por razões intrínsecas ao modelo – estabeleceu, por assim dizer, um teto para o desenvolvimento autônomo de novas tecnologias e, o que é pior, para a maior universalização dos benefícios das tecnologias conquistadas e absorvidas. Um exemplo disso foi a incapacidade de termos uma política educacional de qualidade que abrangesse um amplo arco da sociedade. Outros exemplos foram as políticas seletivas de benefícios associados a monopólios e proteção à concorrência externa.

Este Governo partiu do diagnóstico de que, embora bem-sucedido em alguns aspectos, o modelo anterior era incompatível com um processo de desenvolvimento mais equitativo e capaz de associar a economia do País à dinâmica da economia internacional num momento em que, mais uma vez, a fronteira tecnológica se move para frente e oferece potencialmente ganhos adicionais de bem-estar social. Desde logo, ademais, o modelo anterior havia deixado um legado que impedia sua continuação, em particular no que diz respeito à capacidade de financiamento dos investimentos necessários a um novo ciclo de desenvolvimento.

Esse diagnóstico orientou a agenda de reformas colocadas em marcha a partir de 1995. São reformas que, no seu sentido mais profundo, visam ampliar o espaço da cidadania, reduzindo o privilégio e a proteção de alguns, como forma de catalisar recursos para dinamizar, de forma mais equitativa, o desenvolvimento.

As reformas de cunho mais diretamente econômico também trazem consigo a marca da transformação das relações entre o Estado e a sociedade civil, com profundas repercussões sociais e distributivas. Nessa vertente, as reformas objetivaram reduzir os espaços fechados e protegidos da ação da concorrência – a quebra de monopólios e a abertura da economia são paradigmáticos a esse respeito. A experiência brasileira dos últimos anos confirma que o aumento da concorrência, induzido pelas reformas estruturais e pela estabilização monetária, amplia o acesso a bens e serviços de menor preço e melhor qualidade, democratizando os benefícios do desenvolvimento.

O modelo anterior era incompatível com um processo de desenvolvimento mais equitativo e capaz de associar a economia do País à dinâmica da economia internacional.

As reformas colocadas em marcha, a partir de 1995, visam ampliar o espaço da cidadania, reduzindo o privilégio e a proteção de alguns, para dinamizar de forma mais equitativa o desenvolvimento

O fim dos monopólios estatais permitiu a retomada dos investimentos na área de infra-estrutura

O fim dos monopólios estatais permitiu a retomada dos investimentos na área de infra-estrutura. Os investimentos levados a cabo nas áreas de telecomunicações e transportes, e que estão sendo mobilizados em ainda maior volume na área de energia, seriam inviáveis se dependessem de recursos fiscais. A introdução da concorrência na oferta desses serviços tem possibilitado ganhos de eficiência econômica que não se poderia obter sob o regime de monopólio. Mais importante ainda, tem redundado em ampliação do acesso a esses serviços, particularmente os de telefonia.

Um dos mais notáveis efeitos econômicos da abertura e da estabilização é o crescimento da produção agrícola, com repercussões positivas para os preços dos alimentos e para a balança comercial. Aqui os benefícios econômicos são igualmente indissociáveis dos benefícios sociais. A abertura permitiu acesso a máquinas e implementos agrícolas mais baratos e eficientes. A estabilização possibilitou previsibilidade e aumento do crédito. Resultaram ganhos de produtividade e maior volume de produção e exportações. O crescimento da produção e da produtividade agrícolas, por sua vez, respaldou o aumento do poder de compra do salário mínimo e dos rendimentos dos grupos mais pobres da população.

As reformas estruturais visaram conferir transparência e solidez às contas públicas, no contexto de um amplo processo de reorganização do Estado brasileiro.

As reformas estruturais visaram, também, conferir transparência e solidez às contas públicas, no contexto de um amplo processo de reorganização do Estado brasileiro, que se havia tornado ineficaz e dependente de elevadas taxas de inflação para financiar-se. A estabilização monetária pôs a nu essa realidade e suas conseqüências para o custo do serviço da dívida pública e para a execução das atividades de custeio e investimento. Organizar as finanças públicas e viabilizar financeiramente os governos federal, estaduais e municipais são pré-condições essenciais para que o setor público desempenhe seu papel no desenvolvimento econômico e social do país e libere o potencial de crescimento do setor privado. Nessa direção, houve mudanças institucionais e estruturais da maior envergadura. Essas mudanças passaram pela construção de um pacto federativo que combina os benefícios da descentralização com o imperativo da responsabilidade fiscal, compartilhada por todos os níveis de governo.

Foi necessária uma ambiciosa e definitiva reestruturação das dívidas dos estados, condicionada à adoção de programas de ajuste fiscal e patrimonial, para que estes pudessem reorganizar suas finanças.

A dívida dos estados era crescente, recorrentemente refinanciada, caracterizando um regime fiscal insustentável. Foi necessária uma ambiciosa e definitiva reestruturação dessas dívidas, condicionada à adoção de programas de ajuste fiscal e patrimonial, para que os estados pudessem reorganizar suas finanças e tornar viáveis suas atividades de custeio e investimento. Hoje, os estados são solventes, estão em dia com o Governo Federal e desempenham suas funções em situação de normalidade fiscal. É relevante sua participação no esforço nacional de geração de superávits primários, tão necessários para reduzir o grau de endividamento do setor público e o custo do serviço da dívida. Afirmação semelhante se pode fazer em rela-

ção aos municípios, também beneficiados por programas de apoio na área fiscal. Muitos governos estaduais e municipais já vêm, há algum tempo, elevando seus gastos de investimento, notadamente na área social. Para tanto, têm contado com volume crescente de transferências de receita da União, em processo que fortalece o atendimento descentralizado das demandas prioritárias da população brasileira.

Como resultado do processo de inflação crônica, o Estado brasileiro conviveu, durante anos, com um quadro de desorganização orçamentária. O orçamento público – do Governo Federal e dos governos estaduais e municipais – não representava, até recentemente, um instrumento democrático de eleição de prioridades da sociedade. Com a inflação galopante, os orçamentos públicos discutidos e votados nas casas legislativas não passavam de peças de ficção. A eleição de prioridades dava-se na execução financeira, ao sabor dos objetivos e necessidades do Poder Executivo. A estabilização restituiu o debate democrático em torno do orçamento público. A cada ano que passa, o papel do Legislativo, na sua interação com o Executivo, torna-se cada vez mais decisivo na definição da estrutura dos gastos públicos.

Os vários processos que integram a construção de um regime fiscal sólido e transparente (a reestruturação das dívidas dos estados, o saneamento dos bancos públicos, o reconhecimento pelo Tesouro de dívidas antes ocultadas das estatísticas da dívida pública, a restauração do papel do orçamento como peça-chave de planejamento e eleição de prioridades, etc) culminam na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que sela o compromisso político-institucional com a racionalidade e a prudência na administração dos recursos públicos.

Com a aprovação da LRF, a observância desses quesitos adquiriu *status* legal apropriado. Serão históricas as repercussões econômicas desse marco, uma vez que a desconfiança quanto à solvência fiscal onera pesadamente o serviço da dívida pública, com efeitos negativos para o crescimento econômico e o desenvolvimento social. Além disso, os procedimentos de controle, responsabilização e prestação de contas instituídos pela Lei convertem-na num instrumento poderoso de melhoria da gestão governamental, a serviço da cidadania.

Ao lado do esforço para recuperar a capacidade de investimento e poupança do setor público, o Governo tem encaminhado uma série de reformas e iniciativas com vistas a aumentar e alongar o prazo da poupança privada e reduzir o custo do financiamento das empresas. A nova Lei das S.A. aumenta a representação dos acionistas minoritários e, com isso, incentiva a destinação de poupança para o mercado acionário. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, órgão oficial encarregado do fomento em-

Com a inflação galopante, os orçamentos públicos discutidos e votados nas casas legislativas não passavam de peças de ficção.

Os vários processos que integram a construção de um regime fiscal sólido e transparente culminam na Lei de Responsabilidade Fiscal, que sela o compromisso político-institucional com a racionalidade e a prudência na administração dos recursos públicos.

presarial, tem induzido práticas de transparência e governança corporativa, de modo a estimular a capitalização das empresas por meio do mercado de capitais. Uma nova lei regulamenta a previdência complementar em moldes que oferecem segurança aos beneficiados e promovem a concorrência entre as entidades previdenciárias.

Na consolidação das bases do crescimento sustentado, é fundamental manter o esforço de racionalização dos gastos públicos, de tal modo que a redução das despesas de custeio permita o crescimento dos investimentos de maior retorno econômico e social.

Na consolidação das bases do crescimento sustentado, é fundamental manter o esforço de racionalização dos gastos públicos, de tal modo que a redução das despesas de custeio permita o crescimento dos investimentos de maior retorno econômico e social. Essa mudança na composição do gasto eleva a poupança e aumenta o investimento do setor público. Isto é o que se vem buscando por meio de reformas estruturais e institucionais que, ao mesmo tempo, transformam o perfil do Estado, a composição do gasto público e o modelo de gestão das políticas governamentais.

O processo inflacionário encurtava os horizontes e destruía as bases de financiamento da economia. Com a estabilização, tornou-se possível reconstruir, em novos moldes, os instrumentos de planejamento e fomento do desenvolvimento. Num quadro de restrição de recursos fiscais e forte demanda reprimida, ganharam proeminência a identificação de investimentos estratégicos e a mobilização de parcerias para viabilizar a desobstrução de gargalos ao desenvolvimento. A complexidade do desafio levou a mudanças profundas no padrão de alocação de recursos públicos escassos, deixando para trás a dispersão do gasto em projetos de baixo impacto sistêmico. Levou também a que se estruturasse um modelo de gestão de empreendimentos estratégicos, com metas definidas e avaliação de resultados, que se vem constituindo em vetor importante de modernização da administração pública federal. Levou, ainda, a importante mudança na própria forma de expressão das ações governamentais nos planos e orçamentos. A partir de 1999, o orçamento-programa tornou-se realidade e não mera figura retórica.

Os Planos Plurianuais passaram a espelhar as prioridades de longo prazo e a explicitar os meios para atingi-las.

Voltados a orientar o desenvolvimento nacional e regional, os Planos Plurianuais passaram a espelhar as prioridades de longo prazo e a explicitar os meios para atingi-las. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou a coerência entre planos e orçamentos, ao tornar obrigatória a indicação de metas trienais de resultado primário nas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Por sua vez, a base de informação para identificar os investimentos estratégicos aprimorou-se grandemente com a realização do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. As políticas de desenvolvimento regional ganharam, assim, novas ferramentas, ao mesmo tempo em que se reformulam as instituições e mecanismos tradicionalmente utilizados na sua implementação.

A crescente integração da economia brasileira à economia mundial ensejou a criação de políticas de competitividade e o desenvolvimento progressivo de um aparato institucional adequado à gestão

competente do comércio exterior. As instâncias de articulação intragoverno, os mecanismos de apoio à exportação e as atividades de diplomacia comercial e defesa comercial foram fortalecidos.

As políticas de competitividade não são uma repetição do passado de proteção, reserva de mercado e acesso privilegiado a recursos públicos em favor dos escolhidos pela mão dadivosa do Estado. Assumiram papel importante as políticas de regulação, que buscam aumentar o grau de eficiência e produtividade do sistema econômico. O BNDES tem sido instrumento fundamental nas políticas de fomento, oferecendo financiamentos internacionalmente competitivos às empresas brasileiras. Seus desembolsos cresceram cerca de quatro vezes, em termos reais, entre 1994 e 2001. Os programas setoriais têm observado invariavelmente prazos definidos de vigência e privilegiado a atualização tecnológica com vistas à substituição eficientemente competitiva de importações e ao aumento das exportações de maior valor agregado.

Por seus impactos positivos sobre a produtividade média da economia, o emprego e a desconcentração regional da atividade econômica, são especialmente relevantes as ações de apoio às micro, pequenas e médias empresas. Essas ações não apenas se expandiram, mas também ganharam maior organicidade nos últimos anos, abrangendo as áreas de crédito, seguro de crédito, capacitação, acesso a mercados externos, entre outras.

Esse conjunto de políticas tem contribuído para uma resposta positiva da indústria aos desafios da abertura e da integração. Após 1995, os aumentos de produtividade nesse setor-chave da economia podem ser considerados virtuosos, ou seja, ocorreram não de forma defensiva, como foi a tendência nos quatro anos anteriores, mas também associados à inovação para fortalecer a capacidade de concorrência numa economia aberta. As decisões sobre a localização do investimento acabaram por gerar mudanças espaciais, tendentes à desconcentração regional e à interiorização. O Sudeste perdeu participação relativa em favor das Regiões Sul e Centro-Oeste. Ao mesmo tempo, observou-se um movimento de interiorização do emprego industrial na maioria dos estados brasileiros. São processos favoráveis à elevação da produtividade média da economia e à redução dos desequilíbrios regionais.

O investimento na formação de pesquisadores já faz do Brasil membro do seleto grupo de países que participam com 1% ou mais do total da produção científica mundial. Ao lado disso, o governo vem implementando ampla reforma do sistema de Ciência e Tecnologia, com vistas a promover a produção de conhecimento e sua incorporação ao processo produtivo. As políticas de estímulo à inovação compreendem as leis de patentes, proteção de cultivares e biossegurança, os Fundos Setoriais, que ampliaram as fontes estáveis de financiamento do sistema, e os instrumentos de incentivo direto às atividades de P&D nas empresas, inclusive as médias e

A crescente integração da economia brasileira à economia mundial ensejou a criação de políticas de competitividade e o desenvolvimento progressivo de um aparato institucional adequado à gestão competente do comércio exterior.

As ações de apoio às micro, pequenas e médias empresas são relevantes por seus impactos positivos sobre a produtividade da economia, o emprego e a desconcentração regional da atividade econômica.

O investimento na formação de pesquisadores já faz do Brasil membro do seleto grupo de países que participam com 1% ou mais do total da produção científica mundial

pequenas. Avanço importante será a aprovação do Projeto de Lei da Inovação, que visa intensificar a cooperação entre universidades e institutos de pesquisa, de um lado, e empresas, de outro, em torno de projetos de desenvolvimento tecnológico.

Pesquisa em 1.100 empresas mostra que os gastos do setor privado em P&D aumentaram de R\$ 2,3 bilhões em 1993 para R\$ 4,1 bilhões em 1999.

O aumento dos investimentos em P&D por parte do setor privado é um requisito decisivo para o sucesso da integração competitiva. Indicadores disponíveis mostram o crescimento desses investimentos nos últimos anos. Dados da Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais – ANPEI, abarcando um universo de aproximadamente 1.100 empresas, revelam que os gastos do setor privado em P&D aumentaram, em valores constantes, de R\$ 2,3 bilhões em 1993 para R\$ 4,1 bilhões em 1999. Embora o crescimento seja significativo, os investimentos do setor privado em P&D devem se expandir mais aceleradamente. A combinação de reformas estruturais, consolidação de condições macroeconômicas favoráveis e políticas públicas específicas aponta claramente nessa direção.

O Brasil não poderia correr o risco de isolar-se e distanciar-se cada vez mais de uma fronteira tecnológica internacional que avançava e continua a avançar a olhos vistos. Seria renunciar à oportunidade de participar de uma nova onda tecnológica com potenciais benefícios socioeconômicos. Mas, para participar ativamente desse processo, o Brasil precisava de reformas estruturais que permitissem a estabilização, o investimento em educação, infra-estrutura social e física, e maior integração à economia internacional. Por isso, a modernização do Estado e da economia, que passou pela privatização de alguns serviços de utilidade pública, pela criação de aparatos de regulamentação desses setores e pela reorganização das finanças públicas, é tão fundamental. Assim como fundamentais são as políticas de promoção da competitividade e de inovação tecnológica que o novo ambiente econômico enseja e a reforma do Estado tem permitido construir em novos moldes.

Com essas transformações, as atividades privadas têm se mostrado mais dinâmicas, apoiadas por um sistema de infra-estrutura física e social muito mais preparado para responder aos desafios tecnológicos de nosso tempo. Lançando um olhar para o futuro, estão assentadas as bases para uma fase de desenvolvimento economicamente sustentável e socialmente mais justa.

Condução da Política Macroeconômica

Duas diferenças fundamentais separam a segunda metade da década de 1990 dos quinze anos precedentes. A primeira é o encaminhamento de profundas reformas estruturais que cimentam as bases do crescimento futuro; a segunda é o estancamento de um prolongado processo inflacionário, que corroía os tecidos social e econômico do País.

A inflação descontrolada estava intimamente associada à moldura institucional da economia anterior ao Plano Real. Era, na verdade, o sintoma mais evidente de profundos desequilíbrios estruturais. A redução drástica das taxas de inflação somente transformou-se em estabilidade duradoura – subsistindo até mesmo à flutuação do câmbio em 1999 – porque o arcabouço institucional anteriormente existente passou por reformas profundas. O mesmo se pode dizer da reestruturação da base produtiva do País, hoje muito mais eficiente, dinâmica e flexível – características essenciais para alimentar um novo ciclo de desenvolvimento sócioeconômico. Tanto a estabilização como o desenvolvimento nutrem-se das reformas que tiraram o País do estado letárgico que predominou entre os anos 1980 e meados dos anos 1990, na prolongada crise que caracterizou o esgotamento do modelo de desenvolvimento centrado no protagonismo do Estado e no fechamento da economia.

Conjunturas recorrentes de elevada turbulência internacional tornaram difícil a condução da política econômica no período recente e limitaram o desempenho da economia brasileira. Além disso, períodos de reformas estruturais – especialmente quando realizadas em ambiente democrático – são também períodos de adaptações e incertezas, nem sempre caracterizados por elevadas taxas de crescimento. Mesmo assim, o crescimento da renda *per capita* nos anos 1994-2000 foi da ordem de 11%, enquanto nos anos 1980-1993 mostrou-se negativo em 2,5%. Mais importante ainda, as reformas pavimentaram o caminho do crescimento sustentado, porque induziram investimentos e ganhos de produtividade, reduzindo a distância do Brasil em relação à fronteira tecnológica internacional, em rápida aceleração.

A instabilidade macroeconômica que alimentava o processo inflacionário até 1994 resultava do arranjo institucional característico da fase terminal do modelo de substituição de importações e da ação de choques externos que, iniciados ainda em meados dos anos 1970, desencadearam repercussões sucessivas sobre o balanço de pagamentos e as finanças públicas do País. Após décadas de estatal-desenvolvimentismo, havia sido alcançado o objetivo de implantar uma matriz industrial relativamente integrada e diversificada. Com a conclusão da matriz industrial, tornaram-se evidentes, porém, os limites para a continuidade do crescimento. O Estado estava exaurido em sua capacidade de financiamento não inflacionário da eco-

A inflação descontrolada era, na verdade, o sintoma mais evidente de profundos desequilíbrios estruturais.

As reformas induziram investimentos e ganhos de produtividade, reduzindo a distância do Brasil em relação à fronteira tecnológica internacional.

O Estado estava exaurido em sua capacidade de financiamento não inflacionário da economia.

nomia. Em lugar de agente de promoção do desenvolvimento, tornou-se obstáculo à sua retomada, pelos desequilíbrios financeiros e patrimoniais que passaram a caracterizá-lo e pelos obstáculos que interpunha, por meio de monopólios e regulamentações excessivas, à expansão das fronteiras do investimento privado, nacional e estrangeiro.

Décadas de economia fechada deram origem a um conjunto de distorções no sistema econômico, reduzindo o seu dinamismo.

Além disso, décadas de economia fechada haviam dado origem a um conjunto de distorções no sistema econômico, reduzindo aos poucos seu dinamismo. Na década de 1980, diante da necessidade de servir a dívida externa, ergueram-se barreiras ainda maiores às importações, isolando como nunca a economia brasileira da economia internacional. Como resultado, reduziu-se o grau de dinamismo tecnológico, as escalas de produção não correspondiam à alocação mais eficiente de recursos e os produtos se distanciavam do padrão de qualidade internacional. Tudo isso tornava a economia brasileira menos competitiva. A necessidade de gerar grandes superávits comerciais dependia também de vultosas transferências de recursos públicos para subsidiar as exportações, o que conflitava com a necessidade de equilíbrio das contas públicas.

A prolongada crise do modelo de substituição de importações coincidiu com uma nova onda de progresso técnico que ganhava impulso em escala mundial, colocando em xeque o paradigma produtivo e tecnológico prevalecente desde o final da Segunda Guerra, no qual se assentara a industrialização dos países em desenvolvimento. A crise também afetou o setor de infra-estrutura, no qual predominavam os monopólios estatais. A deterioração do quadro da infra-estrutura coincidiu igualmente com transformações radicais envolvendo a tecnologia, os modelos organizacionais de gestão e operação dos serviços, que geraram para os usuários importantes reduções de custos de produção, comercialização e transação. Dessa maneira, uma oferta adequada de infra-estrutura, em termos qualitativos e quantitativos, passou a ser uma importante vantagem comparativa para os países e empresas que dela pudessem se beneficiar.

O desafio consistia em promover um programa de estabilização monetária, associado a um conjunto de reformas estruturais que permitisse atacar as causas do desajuste patrimonial e financeiro do Estado e tornar a economia mais eficiente e competitiva.

O desafio era duplo, portanto: promover um programa bem-sucedido de estabilização monetária, que desmontasse os mecanismos de indexação e impedisse a sua rearticulação, e ao mesmo tempo conduzir um conjunto de reformas estruturais que permitisse atacar as causas estruturais do desajuste patrimonial e financeiro do Estado e criasse estímulos permanentes a ganhos de produtividade, eficiência e competitividade da economia brasileira.

Algumas reformas estruturais haviam começado já no final da década de 1980, com os primeiros passos da liberalização comercial, e avançado no começo dos anos 1990, com a abolição dos controles administrativos das importações, a definição e implementação de um cronograma de redução tarifária, as primeiras privatizações de empresas estatais importantes e a abertura da conta de capitais.

No entanto, por ocorrerem ainda no contexto de forte instabilidade inflacionária, os efeitos dessas reformas foram amortecidos ou mesmo distorcidos, já que a dinâmica da economia era negativamente afetada pela inflação.

A estagnação econômica ao longo de quase toda década dos 1980 e início dos 1990 – período em que, em sete anos, verificou-se queda do PIB *per capita* – resultava em boa parte das distorções e incertezas associadas à inflação crônica, alta e crescente. A retomada sustentada do crescimento não poderia ocorrer sem que se eliminasse o processo inflacionário de forma permanente.

A superação do processo inflacionário passava pela desmontagem dos complexos mecanismos de indexação formal e informal que se haviam desenvolvido, no Brasil, como em nenhuma outra parte do mundo. A economia brasileira tinha uma longa tradição de indexação de preços. Em 1964, foram criadas as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, com o objetivo de resgatar a credibilidade dos títulos públicos, que tinham seu valor depreciado pela inflação. À medida em que a estabilidade da economia internacional, prevalecente no período do “milagre brasileiro”, deu lugar a consecutivos choques externos, que trouxeram incerteza crescente quanto à inflação futura, a prática da correção foi-se disseminando para todos os contratos da economia: salários, tarifas, taxa de câmbio e financiamentos.

A cada novo choque ou expectativa de um novo plano de combate à inflação, a periodicidade dos reajustes era reduzida, potencializando o fator de inércia inflacionária. Na esteira de consecutivas tentativas fracassadas de estabilização monetária, a sociedade tornou-se cada vez mais resistente aos congelamentos de preços. Ao mesmo tempo, o Estado viu crescer seu passivo potencial, em decorrência de contestações judiciais às medidas adotadas. Nesse contexto, multiplicaram-se instituições e mecanismos legais destinados a preservar direitos, especialmente quanto à indexação de rendimentos. Criou-se, por assim dizer, uma indústria de defesa contra a inflação que subtraía recursos escassos de atividades produtivas e promovia atividades ineficientes.

O sistema de indexação permitia acomodar, ainda que momentânea e desigualmente, as perdas de diversos grupos da sociedade, exceto os mais pobres, que não tinham acesso aos mecanismos de correção monetária dos rendimentos. Assim, o processo inflacionário contribuiu para o aumento da concentração de renda e das desigualdades sociais do País.

Em todos os planos anteriores ao Plano Real, a tônica havia sido a aplicação de políticas de rendas que interferiam diretamente na formação de preços e salários, acompanhadas de intervenções nos contratos existentes, de modo a adequá-los ao contexto posterior à adoção do plano. A eventual quebra de contratos, ao lado dos confli-

A retomada sustentada do crescimento não poderia ocorrer sem que se eliminasse o processo inflacionário de forma permanente.

A eliminação do processo inflacionário implicava a desmontagem do sistema de indexação, que se havia desenvolvido no Brasil como em nenhuma outra parte do mundo.

A indexação permitia acomodar perdas de renda de alguns grupos da sociedade. Mas não da imensa maioria, que não tinha acesso aos mecanismos de correção monetária dos rendimentos.

tos no processo de fixação de preços e salários, terminava por minar o apoio político aos planos de estabilização.

O processo inflacionário dificultava a contabilidade diária e tolhia as decisões de investimento das empresas. Atingia também o Governo, mascarando a real percepção das contas públicas. Desenvolveram-se mecanismos e práticas para equilibrar os orçamentos, valendo-se da ação corrosiva da inflação sobre as despesas e da indexação das receitas públicas. O controle da despesa na "boca do caixa" impedia o planejamento das ações governamentais e minava a qualidade do gasto público.

O reajuste automático de preços não favorecia esforços para aumentar a eficiência das empresas, que, além disso, eram protegidas da concorrência externa por tarifas elevadas de importação e contavam com reservas de mercado em determinados setores. As relações de trabalho também foram sendo engessadas pelo sistema de indexação salarial, que tirava qualquer incentivo para patrões e empregados estabelecerem estratégias de negociação e cooperação com vistas ao aumento de produtividade.

A indexação de preços e salários, bem como do câmbio e das tarifas públicas, protegia os setores mais modernos da economia, mas deixava à margem os setores menos organizados.

Havia, assim, um circuito de indexação de preços e salários, bem como do câmbio e das tarifas públicas, que protegia os setores mais modernos da economia, mas deixava à margem os setores menos organizados. Por isso, a inflação e seus elementos de realimentação produziram efeitos distributivos tão perversos. A assimetria política entre os setores mais ou menos afetados explica, por outro lado, a dificuldade que existia em se criar a massa crítica necessária para sustentar um programa de estabilização.

Preliminares do Plano Real e a URV

O programa de estabilização que se delineou no início de 1994, representou uma ruptura com relação às experiências anteriores. Em primeiro lugar, porque substituiu o elemento surpresa, típico das terapias de choque, pela previsibilidade de um cronograma, com etapas pré-anunciadas. Em segundo lugar, e dentro do mesmo princípio, porque, em lugar das políticas de renda de cunho intervencionista, utilizou um instrumento de sincronização de preços e coordenação de expectativas que permitia ajustes em bases voluntárias, evitando a quebra de contratos, tão comum nos planos anteriores.

A Unidade Real de Valor - URV cumpriu um papel importante de coordenação de expectativas e de realinhamento de preços relativos, de modo a minimizar as pressões inflacionárias na passagem para a nova moeda.

A introdução da Unidade Real de Valor - URV cumpriu um papel importante de coordenação de expectativas e de realinhamento de preços relativos, de modo a minimizar as pressões inflacionárias residuais na passagem para a nova moeda. Embrião do real, a URV foi introduzida como unidade de conta, primeiro aplicada aos salários, e teve seu alcance progressivamente ampliado. Determinante para o sucesso da estratégia, a conversão dos salários fez-se pela média, por critérios que levavam em consideração, inclusive, as datas efetivas de pagamento. Para preservar di-

reitos, estabeleceu-se que, após a introdução da nova moeda, os salários ainda teriam direito à correção automática decorrente da inflação residual do primeiro ano do real nas respectivas datas-base. A partir daí, estariam eliminados todos os mecanismos de indexação salarial automática.

Depois dos salários, passou-se à esfera dos preços, em especial dos preços a prazo, que embutiam a inflação esperada. A seguir, às mensalidades escolares, operações do sistema financeiro, aluguéis, etc. Todo o processo transcorreu em bases voluntárias. O Governo apenas exigiu que os preços fossem fixados em URV — cujo valor, em termos da moeda de curso corrente, o cruzeiro real, era corrigido diariamente com base numa cesta de índices — sem determinar os valores nos quais a conversão seria feita. No caso dos salários, que já vinham sendo corrigidos mensalmente, a única cláusula restritiva exigia que eles fossem convertidos com base na data de pagamento efetivo. Nada impedia, porém, que, uma vez convertidos, fossem alterados no momento das datas-base de negociação.

A introdução da URV e a adoção do real como nova moeda buscaram evitar erros das experiências anteriores, em particular o enrijecimento do sistema de preços.

O Início do Plano Real

O êxito da transição da URV para o real não era, porém garantia suficiente de sucesso do programa de estabilização. Uma adequada ancoragem dos preços na nova moeda se fazia necessária para assegurar taxas de inflação baixas e claramente declinantes logo na partida. A questão estava em garantir credibilidade à nova moeda sem enrijecer os instrumentos da política econômica, a tal ponto que dificultasse eventuais ajustes posteriores a flutuações na economia internacional. A ancoragem dos preços coube fundamentalmente à política cambial, coadjuvada pela política monetária.

A atração de capitais externos que se seguiu ao lançamento do real teve como contrapartida a valorização da nova moeda. No regime de livre flutuação inicialmente adotado, a apreciação da taxa nominal de câmbio refletiu o ingresso maciço de recursos externos atraídos, naquele momento, sobretudo pelo diferencial entre os juros domésticos e internacionais. Havia amplo espaço para que os investidores estrangeiros ajustassem a posição brasileira nos *portfolios* internacionais, no contexto da bem-sucedida conclusão da renegociação da dívida externa brasileira e das boas perspectivas de sucesso do programa de estabilização.

A valorização da moeda acentuou a exposição da economia à concorrência internacional, tornando-se um poderoso freio aos aumentos de preços. A maior concorrência de produtos comerciáveis contribuiu para a drástica queda das taxas de inflação, não obstante a pressão que os preços dos bens não comerciáveis, especialmente serviços, exerciam sobre os índices.

Depois dos salários, a URV passou à esfera dos preços, mensalidades escolares, operações do sistema financeiro, aluguéis etc. Todo o processo transcorreu em bases voluntárias.

A questão estava em garantir credibilidade à nova moeda sem enrijecer os instrumentos da política econômica.

A estabilidade de preços propiciou ganhos significativos e duradouros dos rendimentos reais dos trabalhadores, particularmente da parcela informal e de menor renda da população. Observou-se, ainda, a recuperação dos mecanismos de crédito, atrofiados ao longo de anos de incertezas associadas ao processo inflacionário. Esse ambiente produziu forte expansão na demanda, principalmente de bens de consumo duráveis, com efeitos positivos para a redução da pobreza e a melhora na distribuição de renda.

A apreciação do real, combinada com o aumento da demanda agregada, causou uma inversão dos saldos comerciais.

A contrapartida da apreciação cambial e do aumento da demanda doméstica, em um ambiente de maior abertura comercial, foi a rápida reversão dos superávits na balança comercial. O saldo comercial passou de um superávit de US\$ 11 bilhões, em 1994, para um déficit de US\$ 3 bilhões, em 1995, e continuou a crescer nos três anos seguintes, embora em ritmo mais lento. A ampliação do déficit na conta de transações correntes tornou-se possível graças ao volume crescente de financiamento externo.

Havia, nesse processo, um misto de oportunidade e ameaça. Oportunidade porque os déficits em transações correntes abriam espaço para a absorção de poupança externa, essencial ao financiamento do investimento e da modernização da estrutura do País. Por mais de uma década, o País estivera ausente dos fluxos internacionais de capital e tecnologia, justamente quando estes mais se intensificaram e se diversificaram em direção aos países emergentes. A ameaça consistia em que, à falta de financiamento externo adequado, poderiam precipitar-se crises da balança de pagamentos. Além disso, o déficit em transações correntes, em qualquer hipótese, não poderia ampliar-se indefinidamente.

A queda drástica e persistente da inflação provocou deterioração de magnitude não antecipada nos resultados fiscais do setor público consolidado.

Além das contas externas, outro desafio relacionado não tardaria a despontar. A queda drástica e persistente da inflação provocou deterioração de magnitude não antecipada nos resultados fiscais do setor público consolidado. A partir de 1995, e até 1997, o resultado primário do setor público consolidado oscilou em torno de zero, quando, no início dos anos 1990, havia se mantido em patamar próximo a 2%. Embora com maior intensidade nos estados e municípios, a piora do resultado primário verificou-se também na esfera federal, apesar das importantes medidas de ajuste fiscal que haviam sido tomadas na etapa de preparação do lançamento do Plano Real, com destaque para a criação do Fundo Social de Emergência, essencial para reduzir a excessiva vinculação entre receitas e despesas.

A deterioração do resultado primário do setor público consolidado, de 1994 para 1995, que refletiu fundamentalmente a súbita interrupção da corrosão inflacionária do valor nominal das despesas, revelou o tamanho do desafio que se tinha pela frente para construir as condições necessárias à gestão eficiente da política fiscal numa economia estabilizada. Mudanças legislativas, institucionais e operacionais profundas seriam necessárias para retirar dos ombros das políticas cambial e monetária o peso excessivo que carregavam na manutenção da estabilidade dos preços.

Os desafios representados pelos déficits fiscais e externos comportavam duas atitudes opostas. O novo Governo poderia tê-los “resolvido” de uma maneira fácil. Tivesse aberto mão da consolidação da estabilidade, a economia brasileira teria retornado à “normalidade”. A “normalidade” consistiria no “ajuste” das contas públicas e da balança comercial, por intermédio da inflação. O processo inflacionário voltaria a corroer o valor nominal das despesas do setor público, além de fornecer-lhe imposto inflacionário, ao mesmo tempo em que devolveria o consumo privado ao seu patamar anterior, cortando o impulso de investimento que então começava a se formar. Do mesmo modo, o retorno à “normalidade” teria providenciado “solução” aos desequilíbrios que afloravam no sistema financeiro.

Em lugar da “fuga para trás”, o novo Governo optou por preservar a estabilidade e enfrentar, na raiz, as múltiplas causas estruturais dos desequilíbrios macroeconômicos. Pôs em marcha um amplo leque de reformas estruturais – nas áreas fiscal, do sistema financeiro, da infra-estrutura, das políticas de competitividade etc. – voltadas a assentar as bases do crescimento sustentado com distribuição social mais eqüitativa de seus frutos. A ênfase nas reformas estruturais não implicou, todavia, imobilismo da política econômica.

Um primeiro desafio ao arranjo inicial da política econômica ocorreu logo no começo do Governo, em resposta à retração dos fluxos financeiros para os países emergentes provocada pela crise do México. Em março de 1995, adotou-se uma política de bandas cambiais, o que, num primeiro momento, resultou em uma desvalorização de cerca de 8% da taxa nominal de câmbio. O regime de bandas procurou conciliar o duplo objetivo de estimular as exportações líquidas (eliminando gradualmente a apreciação inicial da taxa nominal de câmbio) e garantir a ancoragem de preços necessária à continuidade da convergência da inflação para níveis internacionais. Tratava-se de uma operação delicada e que tinha, evidentemente, riscos. O maior controle sobre a taxa de câmbio era necessário porque a estabilização ainda se encontrava em estágio incipiente, diante da longa história brasileira de inflação elevada e indexação generalizada. A livre flutuação seria incompatível com a permanência da estabilidade no contexto de encolhimento dos fluxos de capitais decorrente da crise mexicana e de um processo ainda embrionário de construção dos alicerces de um novo regime fiscal.

Por outro lado, o maior controle sobre a taxa de câmbio impunha restrições à política monetária. Com o câmbio administrado, mantinha-se elevado o déficit externo, que carecia de financiamento, estabelecendo limites relativamente estreitos para a queda das taxas de juros no curto e médio prazos.

O Governo optou por preservar a estabilidade e enfrentar na raiz as múltiplas causas dos desequilíbrios macroeconômicos.

O regime de bandas procurou conciliar o duplo objetivo de estimular as exportações líquidas e garantir a ancoragem de preços necessária à convergência da inflação para níveis internacionais.

Consolidação da estabilidade e aceleração das reformas, em meio a crises externas (1995-1998)

Instituições financeiras começaram a dar sinais de que não suportariam a mudança de regime devido à elevada dependência em relação aos ganhos derivados da inflação.

No contexto dos efeitos domésticos da crise do México, o Governo teve de enfrentar também os problemas que surgiam no sistema financeiro. Este vinha de um processo de ajuste à nova realidade de inflação baixa, o que implicava queda expressiva nos lucros do setor devido à redução das receitas inflacionárias derivadas do *float* de recursos de terceiros – uma parte do imposto inflacionário apropriado pelo sistema financeiro. Num primeiro momento, houve expansão do crédito, mas algumas instituições começaram a dar sinais de que não suportariam a mudança de regime devido à elevada dependência em relação aos ganhos derivados da inflação.

No segundo semestre de 1995, o Banco Central teve de intervir em dois grandes bancos privados para evitar a contaminação de todo o sistema financeiro. Para resolver um problema que poderia assumir grandes proporções, criou-se o **Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – Proer**. O objetivo foi evitar uma crise bancária em cadeia e promover um processo ordenado de reestruturação do sistema financeiro, que se desdobraria nos anos seguintes. A iniciativa tornou possível preservar os interesses dos depositantes e minimizar o efeito negativo que a instabilidade financeira inevitavelmente produziria sobre o restante da economia.

Os números do Proer indicam custo fiscal bastante inferior ao custo médio dos programas de ajuste do sistema financeiro analisados em estudos comparativos internacionais.

O custo fiscal do Proer, segundo estimativas feitas pelo Banco Central, em março de 1997, varia entre 0,9% do PIB e 1,4% do PIB, a depender das hipóteses subjacentes e da metodologia de cálculo. Mesmo com essa margem de incerteza, chama atenção o fato de os números indicarem custo bastante inferior ao custo médio dos programas de ajuste do sistema financeiro analisados em estudos comparativos internacionais.

A seguir, foi criado o **Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – Proes** voltado para a reestruturação dos bancos públicos estaduais. O saneamento financeiro mais tarde alcançaria também os bancos públicos federais, por meio do **Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais – Proef**. Além disso, criou-se o seguro de crédito para depósitos individuais de até R\$ 20 mil e aprimoraram-se os mecanismos de supervisão bancária, regras de prudência na gestão dos recursos financeiros e de avaliação da qualidade dos ativos bancários.

Essas medidas, iniciadas em 1995, foram aprofundadas ao longo da segunda metade da década de 1990, o que aumentou a solidez e a eficiência do sistema financeiro nacional. Graças a isso, o Brasil conseguiu atravessar as crises de 1997 e 1998, bem como a desvalorização cambial em 1999, com um custo muito menor do que aquele experimentado por outros países emergentes em que os sistemas financeiros eram menos sólidos.

A adoção oportuna do programa de reestruturação do sistema financeiro, além de impedir a desorganização de um setor-chave para a economia, pavimentou o caminho para a continuidade do processo de estabilização com reformas estruturais.

A percepção de que não haveria volta ao passado inflacionário intensificou a busca de ganhos de eficiência no âmbito dos setores público e privado. Ao mesmo tempo, fortaleceu o processo de reformas, no que ele dependia de alterações no marco legal e institucional e demandava coesão política e social para avançar.

Os anos de 1996 e 1997 caracterizaram-se pela intensificação dos ganhos de produtividade, puxados não mais pelas estratégias defensivas características do primeiro movimento de ajuste ao processo de abertura, que durou até 1995, mas por investimentos de maior porte na expansão e diversificação da capacidade instalada. De um lado, a pressão concorrencial havia aumentado, com a intensificação da abertura e da reestruturação produtiva. De outro, o horizonte empresarial havia se alongado com a estabilidade de preços, permitindo o adequado cálculo de retorno dos investimentos, o que possibilitava uma alocação mais eficiente dos recursos. A persistência dos ganhos de poder aquisitivo da população, o fim dos monopólios na área de infra-estrutura e o processo de integração regional ampliavam os mercados, estimulando novos e maiores investimentos.

Os investimentos em infra-estrutura foram acelerados, em decorrência das privatizações e também da retomada de projetos estratégicos, envolvendo a parceria do setor público com o setor privado favorecida pela recuperação da capacidade de financiamento externo da economia brasileira e pelo alargamento do horizonte de planejamento de agentes públicos e privados.

O fluxo de capital estrangeiro intensificou-se e tornou-se parte constitutiva do processo de investimento, melhorando expressivamente a qualidade do financiamento do déficit em transações correntes, dirigindo-se não apenas às privatizações, mas também, e cada vez mais, à renovação do parque industrial.

Num contexto de retomada dos fluxos financeiros internacionais, depois da retração temporária provocada pela crise do México, a melhoria da qualidade do financiamento da balança de pagamentos recebeu ainda o respaldo de transformações estruturais em curso no regime fiscal. Enquanto as reformas previdenciária e administrativa tramitavam no Congresso Nacional, mudanças importantes passavam a ocorrer nas relações fiscais intrafederativas. É nesse período que avançam as negociações que levariam ao refinanciamento das dívidas estaduais, em termos inéditos na história brasileira, e à resolução estrutural do problema dos bancos estaduais. Assim, o endividamento público, apesar de crescente, mostrava-se mais transparente e apontava para uma trajetória sustentável no longo prazo.

A adoção de um programa de reestruturação do sistema financeiro pavimentou o caminho para a continuidade do processo de estabilização.

A persistência dos ganhos de poder aquisitivo da população, o fim dos monopólios estatais na área de infra-estrutura e o processo de integração regional ampliaram os mercados, estimulando novos investimentos.

A entrada de capital estrangeiro intensificou-se, contribuindo para a modernização da infra-estrutura e a renovação do parque industrial.

Mantida a estrutura anterior da economia brasileira, o aumento de investimentos e do consumo levaria à elevação do nível de preços. Isso não aconteceu graças aos ganhos de produtividade, à maior exposição externa da economia e à desindexação dos contratos. O aumento na demanda deu-se ao mesmo tempo em que a inflação mostrava tendência nitidamente declinante. Assim, os efeitos positivos sobre a pobreza e a renda decorrentes do fim do processo inflacionário e da retomada do crescimento econômico foram preservados, em contraste com as experiências anteriores em que os ganhos iniciais com a estabilização eram "devolvidos" à medida em que se restabelecia o regime de alta inflação.

As reformas e a estabilização inverteram definitivamente a tendência de queda da produtividade que havia caracterizado os anos 1980, por meio da incorporação de novas tecnologias de produtos e processos. Para isso, contribuíram também os investimentos associados às privatizações e o aumento do investimento estrangeiro direto e das importações de bens de capital. O mesmo ambiente conduziu à superação de escalas pouco competitivas de produção. Com as operações de fusão e aquisições aumentou o grau de concentração da produção, ao mesmo tempo em que caiu o grau da concentração de mercados, pelo aumento das importações na oferta global. A economia brasileira caminhou, assim, no sentido de se tornar mais eficiente e mais competitiva.

Para a consolidação desse novo ambiente, concorreram o fortalecimento dos órgãos de defesa da concorrência e a criação das agências de regulação dos setores de infra-estrutura, onde antes predominava o monopólio estatal.

Reconfiguração da política econômica e manutenção do rumo traçado (1999-2001)

O progresso das reformas estruturais, os ganhos de produtividade e eficiência e a estratégia de eliminação gradual da apreciação inicial da taxa de câmbio não tornaram o Brasil imune ao agravamento do cenário internacional que teve lugar no biênio 1997-1998. As mudanças estruturais em curso, com efeitos duradouros, mas que aparecem lentamente, demandavam tempo para se refletirem na redução dos déficits fiscal e externo.

O déficit em transações correntes aumentou de 0,3% do PIB para 4,3% do PIB, em decorrência da reinserção do Brasil nos fluxos internacionais de capital e tecnologia e da reversão do saldo da balança comercial.

Entre 1994 e 1998, o déficit em transações correntes aumentou de 0,3% do PIB para 4,3% do PIB, em decorrência da reinserção do Brasil nos fluxos internacionais de capital e tecnologia e da reversão do saldo da balança comercial, de um superávit de US\$ 10,5 bilhões para um déficit de US\$ 6,6 bilhões. Essa ampliação na absorção de poupança externa refletiu, em parte, a piora nas contas públicas ocorrida no período, quando o resultado operacional do setor público consolidado passou de um superávit de 1,1% do PIB, em 1994, para um déficit de 7,4% do PIB, em 1998. Essa piora nos fluxos refletiu-se também em aumento do endividamento líquido do setor público, de 30% do PIB, em 1994, para 42% do PIB, em 1998.

A crise da Ásia levou a uma rodada de desvalorizações cambiais em vários parceiros comerciais do Brasil e à deterioração de nossos termos de troca, vindo acompanhada de forte retração dos fluxos de capital para os países emergentes. A crise da Rússia sobrepôs-se aos efeitos da crise asiática, amplificando-os e projetando uma retração mais prolongada e aguda da liquidez internacional. Diante desse quadro, o custo da política cambial cresceu enormemente, com a taxa de juros alcançando mais de 40% em outubro de 1998. A atividade produtiva e o emprego foram negativamente afetados, bem como as contas públicas, colocando em xeque a estratégia de ajuste gradual dos déficits externo e fiscal.

O Governo enfrentou a crise sem alterar os rumos fundamentais traçados na sua origem: não abriu mão da estabilidade da moeda, o que permitiu a preservação dos resultados sociais até então atingidos; não retrocedeu no caminho da abertura econômica; não deu marcha à ré na modernização da economia e na reorganização do estado. Ao contrário, persistiu avançando, com um rearranjo da política econômica e redobrado ímpeto na execução das reformas estruturais.

O rearranjo da política econômica fez-se em dois tempos. Num primeiro momento, substituiu-se o gradualismo por um ajuste fiscal de forte impacto imediato sobre as contas públicas, materializado no **Plano de Estabilidade Fiscal - PEF**, que serviu de base para o acordo com o Fundo Monetário Internacional - FMI. O acordo permitiu ao País ter acesso a uma ajuda financeira de US\$ 41 bilhões, suprida com recursos do FMI e dos Bancos Centrais de um conjunto de países industrializados. Tal apoio adveio do reconhecido esforço de reformas, que respaldava a capacidade de recuperação da economia brasileira. Resultou também da percepção de que as mudanças na condução da política econômica decorriam de firme convicção do Governo Brasileiro e contavam com apoio político doméstico.

Num segundo momento, abandonou-se o regime de bandas cambiais estreitas, por meio do qual se vinha buscando a eliminação gradual da apreciação inicial da taxa de câmbio, e adotou-se um regime de flutuação cambial. Diante do novo contexto internacional – marcado por fortes desvalorizações na Ásia, queda dos preços internacionais de *commodities* e diminuição do fluxo de capitais – não seria possível seguir com a política de câmbio administrado sem que se enfrentassem enormes custos, na forma de queda da atividade produtiva e desemprego.

No conjunto, o ajuste da política econômica respondeu à necessidade de reduzir mais rapidamente os déficits fiscal e externo do País.

A partir do **PEF**, a política fiscal passou a operar com base em metas de resultado primário para o setor público consolidado, definidas para um horizonte de três anos (inicialmente 1999-2001), com a inclusão da meta do Governo Federal na Lei de Diretrizes Orça-

Substituiu-se o gradualismo por um ajuste fiscal de forte impacto imediato sobre as contas públicas, materializado no Programa de Estabilidade Fiscal.

A política fiscal passou a operar com base em metas de resultado primário para o setor público consolidado, definidas para um horizonte de três anos.

mentárias – LDO. Tomou-se como objetivo último assegurar uma trajetória sustentável para o endividamento público, como proporção do PIB. As metas de resultado primário, inicialmente estabelecidas para o triênio 1999-2001, foram revistas após a desvalorização cambial.

Assegurar a solvência do setor público era crucial para controlar as expectativas inflacionárias na transição para o câmbio flutuante.

Restabelecer a percepção de solvência do País era crucial para que as expectativas inflacionárias se mantivessem sob controle, especialmente em vista do impacto da depreciação do câmbio sobre a relação dívida pública/PIB, que se elevou em quase 10 pontos percentuais, após a adoção do câmbio flutuante. Nessa perspectiva, além da adoção de medidas de efeito imediato sobre as contas públicas, compatíveis com o cumprimento das metas fixadas, ganhou impulso a regulamentação das reformas administrativa e previdenciária. À agenda de reformas, o PEF incorporou ainda a Lei de Responsabilidade Fiscal, sinalizando uma mudança definitiva do regime fiscal.

A flutuação cambial colocou a política econômica numa nova trajetória, ampliando os graus de liberdade para fazer frente às oscilações da conjuntura internacional e diminuindo a exposição da economia doméstica ao cenário externo, em particular ao humor do capital de curto prazo. A liberação do câmbio, no entanto, deixou a estabilidade dos preços sem sua principal âncora até aquele momento. No seu lugar, foi adotado um regime de metas de inflação.

A mudança do regime de câmbio no Brasil foi, sem dúvida, a mais bem-sucedida entre aquelas ocorridas nos países emergentes, em toda a década de 1990.

A transição para o regime de câmbio flutuante teve impacto inflacionário muito inferior ao esperado. A experiência brasileira em episódios anteriores de desvalorização acentuada e a de outros países que pouco antes haviam passado por crises cambiais davam margem a expectativas muito negativas quanto ao efeito da mudança do câmbio sobre a inflação, a atividade produtiva e o desemprego. No entanto, nem a economia entrou em recessão, como na Ásia, nem a inflação disparou, como no México, onde o PIB também recuou de forma acentuada. A mudança do regime de câmbio no Brasil, em 1999, foi, sem dúvida, a mais bem-sucedida entre aquelas ocorridas nos países emergentes, em toda a década de 1990. Assim, promoveu-se a pretendida mudança de preços relativos, fundamental para estimular as exportações e a produção doméstica eficientemente competitiva com as importações, sem que a sociedade tivesse de pagar, como no passado, o preço exorbitante da aceleração inflacionária.

O sucesso da desvalorização deveu-se, essencialmente, a dois fatores, além da já mencionada reestruturação do sistema financeiro, levada a cabo nos anos anteriores. Primeiro, as demais reformas estruturais postas em marcha a partir de 1995 aumentaram o grau de concorrência, elevaram a produtividade e eliminaram os mecanismos de indexação, de tal forma que o repasse da desvalorização aos preços concentrou-se nos setores mais sensíveis à elevação de custos dos produtos importados. Segundo, o Governo adotou uma

política fiscal asseguradora da solvência da dívida pública e uma política monetária condizente com uma trajetória descendente da taxa de inflação. O compromisso com a manutenção da estabilidade mostrou-se fundamental para consolidar o sucesso da transição entre os dois regimes cambiais, principalmente ao indicar a autonomia do Banco Central na condução de uma política monetária compatível com a formação de expectativas em linha com as metas de inflação fixadas.

Dentro do espírito do sistema de metas de inflação, o Banco Central tornou ainda mais transparentes as suas ações, de modo a aumentar a confiança dos agentes no compromisso da autoridade monetária com o cumprimento das metas. As atas das reuniões do Comitê de Política Monetária - Copom passaram a ser divulgadas com intervalo de poucos dias após a sua realização, e começou-se a publicar trimestralmente o Relatório de Inflação, com análises e projeções sobre a economia brasileira e a inflação em particular, tornando as ações do Banco Central mais previsíveis.

Anunciado em junho de 1999, o regime de metas de inflação tornou-se elemento central do novo arranjo da política econômica, após a passagem para o regime de câmbio flutuante. Dados os conhecidos problemas de credibilidade que ensejaria a adoção do conceito de “núcleo da inflação”, o Governo optou por trabalhar com a “inflação cheia”, fixando um ponto central como meta e admitindo um intervalo de variação de mais dois e menos dois pontos percentuais, para acomodar choques de oferta. Como referência para o regime de metas, escolheu o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo IBGE, por sua abrangência nacional e cobertura de uma ampla faixa de consumo. No novo regime, o Governo anuncia a meta de inflação com dois anos de antecedência. Assim, em junho de 1999, foram estabelecidas as metas para aquele ano (8%, com intervalo entre 6% e 10%), 2000 (6%, com intervalo entre 4% e 8%) e para 2001 (4%, com dois pontos percentuais de intervalo, para mais e para menos); em 2000, e em 2001, para 2002 (3,5%, também com dois pontos de intervalo); para 2003 (3,25%, igualmente com dois pontos de intervalo).

Por esse conjunto de razões, a desvalorização não se refletiu em uma explosão de preços. Nos primeiros doze meses posteriores à flutuação do câmbio, para uma desvalorização nominal que atingiu 48%, os preços ao consumidor cresceram 9%, ou seja, o grau de repasse foi de menos de 20%. Em 2000, atingiu-se o núcleo da meta de 6%.

Para o funcionamento adequado do regime de câmbio flutuante e metas de inflação, o novo arcabouço institucional e a capacidade de resposta da política fiscal têm-se mostrado fundamentais. O esforço fiscal partiu de uma base mais ampla do que aquela proposta ao final de 1997, frente à crise da Ásia, na medida em que incluiu a contribuição dos estados, decorrente sobretudo dos acordos de refinanciamento de suas dívidas pelo Governo Federal.

O compromisso com a estabilidade, materializada em metas declinantes de inflação, foi fundamental para o sucesso na mudança do regime de câmbio.

Nos primeiros doze meses posteriores à flutuação do câmbio, para uma desvalorização nominal de 48%, os preços ao consumidor cresceram 9%.

Desde o anúncio do Programa de Estabilidade Fiscal, foram 13 trimestres consecutivos de cumprimento das metas estabelecidas e incorporadas ao acordo com o FMI.

Desde o anúncio do PEF, foram 13 trimestres consecutivos de cumprimento das metas estabelecidas no programa e posteriormente incorporadas ao acordo com o FMI. A partir do terceiro trimestre de 1999, o superávit primário médio do setor público consolidado em 12 meses foi de 3,5% do PIB, ante déficits médios de 0,5% do PIB entre 1996 e o terceiro trimestre de 1998. As metas de superávit primário em 1999 e 2000, respectivamente de 3,1% e 3,25% do PIB, foram cumpridas. Num primeiro momento, a maior parte desse esforço de ajustamento recaiu sobre o Governo Federal, que respondeu por 75% do superávit primário do setor público consolidado em 1999. Aos poucos, contudo, passou a haver maior colaboração das demais instâncias de governo, e em 2000 a participação da União já se havia reduzido para 60% do total, enquanto a de estados e municípios aumentava de 7% para 16% do total, tendo atingido 19,6%, nos 12 meses encerrados em novembro último.

O coroamento do novo marco das finanças públicas no Brasil ocorreu com a aprovação, em 2000, pelo Congresso Nacional, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que define princípios básicos de responsabilidade, emanados da noção de prudência na gestão dos recursos públicos, bem como limites específicos referentes a variáveis-chave, como o nível de endividamento das várias instâncias do Governo e os gastos com pessoal como proporção das receitas anuais. A Lei de Responsabilidade Fiscal assenta alicerces sólidos para a combinação de estabilidade monetária e crescimento econômico, institucionalizando o ajuste fiscal e reduzindo o alcance dos riscos de natureza política.

Além disso, com a reforma do sistema de previdência social do setor privado, que, entre outras medidas, introduziu o chamado fator previdenciário, deu-se passo fundamental para solucionar potenciais problemas das contas fiscais no longo prazo. Com essa reforma, tornou-se possível estabilizar a relação entre o déficit do sistema previdenciário e o PIB nos próximos 20 anos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu alicerces fiscais sólidos para a combinação de estabilidade monetária e crescimento econômico.

O sucesso do novo arcabouço da política econômica a partir de 1999 pode ser aferido pela trajetória declinante da inflação, a despeito dos vários choques observados ao longo dos dois últimos anos. Aumentos de preços agrícolas devido a condições climáticas adversas, elevação dos preços do petróleo no mercado internacional e a necessidade de reajustes de tarifas para estimular os investimentos em infra-estrutura, especialmente em energia, foram alguns dos choques que, em momentos específicos, impulsionaram a inflação para além da trajetória prevista. Tais choques, entretanto, foram absorvidos sem que se observassem mudanças permanentes no patamar da inflação, como costumava acontecer no contexto de uma economia indexada.

Abriu-se, assim, espaço para a redução das taxas de juros e a retomada do crescimento, que em 2000 foi de 4,5%. Configurou-se ali um círculo virtuoso, em que austeridade fiscal, ex-

pectativas declinantes de inflação, quedas das taxas de juros e aquecimento da atividade econômica começaram a se retroalimentar positivamente.

Nos empréstimos a empresas e famílias, a redução dos juros foi ainda mais pronunciada, já que o Banco Central procurou enfrentar também, a partir de outubro de 1999, o problema dos elevados *spreads* bancários. Inicialmente, isso foi feito por meio de forte redução dos compulsórios sobre depósitos a prazo e à vista. Além disso, buscou-se também reduzir o problema de informação assimétrica na concessão de crédito por meio da criação da Central de Risco no Banco Central e de mudanças na legislação que facilitam a execução de garantias na eventualidade de inadimplência. No plano mais estrutural, essas iniciativas beneficiam-se do aumento do ingresso de novos participantes no sistema financeiro nacional, que tende a levar a uma redução das taxas de empréstimos numa velocidade maior do que das taxas de captação.

Iniciativas do Banco Central permitiram reduzir significativamente os *spreads* bancários a partir de outubro de 1999.

A melhoria no ambiente econômico permitiu que o Banco Central reduzisse a taxa de juros básica de 26,3% em média, em 1999, para 17,6% em média, em 2000, chegando a dezembro em 16,2% ao ano. Essa redução na taxa Selic, aliada às medidas adotadas para aumentar a eficiência e segurança do sistema financeiro, levou a que o *spread* no desconto de duplicatas, instrumento fundamental para financiamento do setor produtivo, fosse reduzido de 57,9% em média, em 1999 para 37,2% em média, em 2000, atingindo 34,9%, em dezembro daquele ano. Os valores médios observados em empréstimos com recursos livres declinaram de 65% ao ano para cerca de 35% ao ano, enquanto naqueles para pessoas físicas caíram de patamar próximo a 100% ao ano no início de 1999 para cerca de 50% dois anos depois.

Com o regime de câmbio flutuante e a consolidação de um novo arcabouço de política econômica, houve aceleração dos investimentos estrangeiros diretos, permitindo um financiamento mais sólido e tranquilo do déficit em conta corrente. A nova relação de câmbio levou à redução do déficit em conta corrente de US\$ 33 bilhões em 1998 para cerca de US\$ 26 bilhões em 1999 e US\$ 24,5 bilhões em 2000. Os investimentos estrangeiros diretos passaram de US\$ 28,9 bilhões em 1998 (86,3% do déficit em transações correntes), para US\$ 28,6 bilhões em 1999 (112,4% do déficit em transações correntes) e US\$ 32,8 bilhões em 2000 (132,9% do déficit em transações correntes).

Com o novo regime de política econômica, houve redução do déficit em transações correntes e aumento do investimento direto estrangeiro.

A reversão do déficit comercial, contudo, foi menor do que se esperava: embora as exportações tenham crescido rapidamente em volume, em 1999 e 2000 (7,7% e 11%, respectivamente), a queda de preços de importantes produtos de nossa pauta de exportações reduziu o impacto desse crescimento em termos de valor. Paralelamente, o choque dos preços do petróleo no mercado internacional aumentou o valor das importações, que, ademais, ainda cresceram

em quantidade devido à maior integração da economia brasileira à economia mundial.

O ano de 2001: os fundamentos predominaram sobre os choques adversos

No início de 2001, projetava-se um crescimento econômico da ordem de 4,5%, dado a melhora nos fundamentos da economia brasileira: contas fiscais sob controle, meta de inflação atingida, redução do déficit em transações correntes e elevado nível de investimentos estrangeiros diretos. A realidade não confirmou as projeções. Uma série de eventos concorreu para que o desempenho da economia ficasse aquém do projetado.

Três choques marcaram 2001: a crise de energia elétrica, a queda da bolsa norte-americana e a deterioração do quadro econômico argentino.

Três foram os principais choques em 2001. Primeiro, a crise de escassez de energia elétrica, que impôs uma redução na demanda e na produção de uma parcela dos bens – notadamente aqueles mais intensivos no uso de energia. Além do choque de oferta, a crise energética contribuiu para uma sensível queda na confiança de consumidores e investidores, reduzindo a demanda e, portanto, o crescimento do PIB.

O segundo choque consistiu na queda da bolsa norte-americana em decorrência da superprodução no setor de produtos da chamada “nova economia” – eletro-eletrônicos e bens de informática. A queda da bolsa nos Estados Unidos e a recessão que se instalou naquele País provocaram, evidentemente, repercussões sobre a economia mundial. O Brasil não foi exceção.

O terceiro choque foi a deterioração do quadro econômico da Argentina, com reflexos sobre os fluxos de capital para o Brasil, bem como sobre o comportamento dos agentes econômicos internos, que passaram a ter atitudes defensivas frente à depreciação do real, retroalimentando o processo. A alta do dólar, por sua vez, produziu pressões de alta sobre os preços domésticos. Acresce que o atentado terrorista de 11 de setembro abalou a confiança de consumidores e investidores, não apenas nos Estados Unidos, mas em todo o mundo, com repercussões econômicas negativas que, obviamente, se estenderam ao Brasil. Tomados em conjunto, esses choques reduziram o ritmo de crescimento econômico e pressionaram a taxa de inflação.

O Governo não permaneceu passivo frente à combinação de fatores adversos, internos e externos. Em primeiro lugar, administrou a crise de energia com eficácia, contando com extraordinária cooperação da sociedade. Em segundo lugar, consciente de que o ajuste fiscal alivia o peso da política monetária, o Governo elevou suas metas de superávit primário de 2001 (de 3% para 3,35% do PIB) e 2002 (de 3% para 3,5% do PIB), ao mesmo tempo em que, preventivamente, negociou a extensão do acordo com o FMI, obtendo US\$ 15 bilhões adicionais. Em terceiro, a fim de reagir à elevação da inflação, o Banco Central subiu a taxa de juros em cerca de quatro pontos percentuais.

Em 2001, a economia cresceu aproximadamente metade do que se previa no início do ano e o topo de banda de tolerância da meta de inflação (6%) foi ultrapassado em 1,7 pontos percentuais. Contudo, dada a dimensão dos eventos negativos, além do fato de terem ocorrido praticamente ao mesmo tempo, o resultado mostra a melhora significativa na capacidade de defesa a choques da economia brasileira. A confiança externa nas perspectivas de crescimento sustentado da economia brasileira expressou-se em um fluxo de investimento direto de US\$ 22,6 bilhões, correspondentes a cerca de 97,5% do déficit em transações correntes, de US\$ 23,2 bilhões. Embora menor do que o registrado nos anos imediatamente precedentes, o fluxo de investimento direto estrangeiro foi, ainda assim, bastante expressivo, face ao quadro prevalecente e diante de um volume bem menor de privatizações.

O Governo administrou a crise de energia com eficácia, contando com extraordinária cooperação da sociedade.

Os mecanismos de ajuste da economia a mudanças no ambiente mostraram-se eficazes. O mais importante deles é a resposta das contas externas aos movimentos da taxa de câmbio. A resposta esperada a choques externos negativos em um regime de taxa flutuante é a desvalorização que, em consequência, promove uma melhora nas contas comercial e corrente do balanço de pagamentos. Efetivamente, em 2001, a balança comercial mostrou-se superavitária em US\$ 2,6 bilhões. As exportações cresceram 5,7%, em relação ao ano anterior, ao passo que as importações diminuíram 0,5%. O desempenho das exportações é digno de nota, diante da retração da economia mundial. Ampliaram-se grandemente as vendas externas para países como a China (75%), a Rússia (161%) e o Irã (51%), evidenciando a conquista de novos mercados para as exportações brasileiras. Para 2002, a expectativa é de que o superávit comercial atinja US\$ 5 bilhões. Com isso, deve-se reduzir o déficit em transações correntes para US\$ 20,6 bilhões e a necessidade de financiamento externo da economia brasileira para algo em torno de US\$ 48 bilhões, contra cerca de US\$ 55 bilhões em 2001.

A confiança externa nas perspectivas de crescimento sustentado da economia brasileira expressou-se em um fluxo de investimento direto superior a US\$ 20 bilhões, em 2001.

A reação da taxa de câmbio ao longo do segundo semestre de 2001 mostrou-se exagerada. De fato, à medida em que cediam os principais pontos de pressão sobre a economia, houve paulatina apreciação do câmbio, com repercussões importantes para o desempenho econômico de 2002 e para a sustentabilidade da relação dívida/PIB. Em primeiro lugar, o impacto do pico de desvalorização sobre a dívida pública se dissolverá nos próximos meses. Em segundo, as repercussões sobre a taxa de inflação também cederam e, com isso, as chances da meta de inflação em 2002 a ser atingida tornam-se maiores, mesmo com uma eventual redução da taxa de juros.

Em 2001, a balança comercial teve um superávit de US\$ 2,6 bilhões. As exportações cresceram 5,7%, ao passo que as importações diminuíram 0,5%.

O desempenho das principais variáveis fiscais e do setor externo em 2001 consolidou a trajetória de convergência no que se refere às dívidas interna e externa, por meio de ajustes persistentes, tanto no resultado primário do setor público como também no déficit em conta corrente no balanço de pagamentos. Em relação a 1998, passou-se de um déficit comercial de US\$ 6,6 bilhões e de US\$ 33 bilhões em transações correntes, com crescimento nulo do PIB, para

um superávit comercial de US\$ 2,6 bilhões e um déficit em transações correntes de US\$ 23,2 bilhões, com crescimento de cerca 2% do PIB. Essa redução dos déficits em conta corrente e aumento da participação dos investimentos estrangeiros diretos, por seu turno, permitiram a estabilização da dívida externa líquida entre 1998 e 2001, como proporção do PIB.

O desempenho das principais variáveis fiscais e do setor externo em 2001 melhorou os indicadores de solvência interna e externa do País.

Em relação às variáveis fiscais, observa-se processo semelhante de convergência. A dívida pública cresceu de forma acelerada entre 1994 e 1998. No início de 1999, houve um salto com a depreciação cambial, mas desde então ela estabilizou-se, com proporção do PIB, a despeito da forte pressão do câmbio observada no ano passado. Para isso, foi necessário elevar o superávit primário de uma posição próxima ao equilíbrio em 1998 para 3,5% do PIB no biênio 2000-2001. Assim, a dívida pública encerrou 2001 em torno de 52% do PIB. A convergência que se vem observando nas contas fiscais e externas é crucial para que se possa retomar de forma sustentada a redução das taxas de juros, que em 2000 esteve bastante próxima de um dígito, feito inédito no contexto de uma inflação estabilizada.

Conclusão

Passados sete anos deste Governo, o Brasil superou grande parte dos desafios que nos defrontavam em meados da década de 1990: a inflação alta, crônica e crescente; a desestruturação do Estado e a perda de eficácia das políticas públicas; e a modernização truncada da economia. Nesses sete anos, consolidou-se a estabilização monetária, promoveu-se a reorganização do Estado e a economia deu um salto de eficiência e produtividade. Concomitantemente, aprimoraram-se os instrumentos de política econômica. O regime atual de política econômica, que tem na responsabilidade fiscal o seu principal pilar, combina o firme compromisso com a estabilidade (metas de inflação) com a flexibilidade necessária para provocar, na economia, as respostas dinâmicas essenciais para lidar com mudanças que fogem ao controle do Governo (câmbio flutuante). Esse regime contribui para atenuar impactos negativos provenientes da economia internacional e para maximizar o bom desempenho da economia brasileira em ambientes mais favoráveis. É o que a experiência dos últimos três anos tem aprofundado.

O progresso das reformas estruturais e o aperfeiçoamento da gestão macroeconômica colocam o Brasil, hoje, entre os países em desenvolvimento com possibilidades reais de participar ativamente e beneficiar-se da integração na economia mundial, num momento em que a fronteira tecnológica move-se aceleradamente para frente e ameaça abrir clivagens futuramente intransponíveis para os países que se apartarem desse processo.

Reforma Fiscal

Construir um regime fiscal sólido e transparente que assegure a solvência do Estado brasileiro tem sido um objetivo permanente deste Governo. Trata-se de um objetivo que em nada conflita com a promoção do desenvolvimento e das melhorias sociais. Antes, o contrário. A sua consecução é fundamental para que se consolide um ambiente macroeconômico favorável ao investimento e ao crescimento da renda, do emprego e dos serviços sociais, por seus efeitos positivos sobre o nível de poupança doméstica, o custo do capital e a taxa de juros.

Nos últimos anos, foi-se tornando evidente que somente a definitiva estabilização da economia brasileira e o respeito à restrição orçamentária do Governo – agora assegurada pela Lei de Responsabilidade Fiscal – podem manter o País na rota do desenvolvimento econômico e social, da qual o desarranjo fiscal e o descontrole inflacionário o haviam afastado por mais de uma década. O processo inflacionário servia de artifício para mascarar a real situação das contas públicas. De um lado, porque permitia a corrosão do valor real das despesas consignadas nos orçamentos públicos. Para tanto, bastava atrasar a liberação de recursos o tempo suficiente para que as dotações orçamentárias se tornassem financeiramente exequíveis. Esse expediente contava com o apoio de um sofisticado sistema de indexação das receitas públicas e estava enraizado nas práticas e procedimentos adotados nas três esferas de governo. De outro, porque possibilitava ao setor público financiar parte do seu déficit de forma não onerosa, por meio do imposto inflacionário, incidente, sobretudo, sobre as camadas mais pobres da população.

Se o expediente de reter a despesa na “boca do caixa” e aprimorar a indexação tributária servia para manter algum controle fiscal, tornava os orçamentos públicos não mais que peças de ficção – roubando à sociedade o entendimento acerca das prioridades da gestão pública e a possibilidade de maior controle sobre a despesa. Além de precário, o mecanismo produzia efeitos negativos sobre a qualidade do gasto público. Também por essa via os principais prejudicados eram as camadas mais pobres da população, cuja qualidade de vida mais depende da ação eficaz do Estado.

A deterioração da real situação das contas públicas a partir do começo dos anos 1980 – em grande parte obscurecida no debate público – realimentava o processo inflacionário, num círculo vicioso que estava na raiz da longa crise pela qual o país passou até meados da década de 1990. As pressões sobre o gasto público, que vinham crescendo desde o início dos anos 1980, acentuaram-se e se consolidaram a partir da Constituição de 1988. As mudanças legais introduzidas naquele momento agravaram os desequilíbrios estruturais do Regime Geral da Previdência Social – RGPS e aceleraram o crescimento vegetativo da folha de pagamento do setor público, ao

O processo inflacionário mascarava a real situação das contas públicas.

A deterioração das contas públicas a partir do começo dos anos 1980 realimentava o processo inflacionário, num círculo vicioso que estava na raiz da longa crise pela qual o País passou até meados da década de 1990.

universalizar o Regime Jurídico Único – RJU e consagrar direitos previdenciários especiais dos servidores públicos sem a devida contrapartida financeira, além de ampliar o universo de despesas obrigatórias e receitas vinculadas a gastos preestabelecidos. Embora de forma diferenciada, esses efeitos se fizeram sentir em todas as esferas de governo.

A dinâmica fiscal passou a ser fortemente influenciada pelo aumento das transferências constitucionais. Esse aumento refletiu a tendência de descentralização de receitas, decorrente da redemocratização, e teve repercussões nas finanças da União e dos demais entes da Federação. Em 1985, a Constituição dava aos estados e municípios, respectivamente, direito a 16% e 14% da receita dos Impostos de Renda – IR e sobre Produtos Industrializados – IPI. Em 1989, os estados passaram a ter direito a 22,5% da receita desses impostos e os municípios, a 21,5%. Além disso, 3% da receita do IR passou a ser destinada aos Fundos Constitucionais, e a União cedeu bases tributárias aos estados para a composição do novo Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, repartido com os municípios.

No âmbito federal, cristalizou-se uma estrutura cada vez mais rígida do gasto, sendo aproximadamente 75% da receita destinada ao pagamento de pessoal, benefícios previdenciários e transferências constitucionais e legais.

No âmbito federal, cristalizou-se uma estrutura cada vez mais rígida do gasto, sendo aproximadamente 75% da receita destinada ao pagamento de pessoal, benefícios previdenciários e transferências constitucionais e legais. Dadas as vinculações de receitas e despesas obrigatórias no âmbito dos outros gastos de custeio e de capital, a margem de manobra da política fiscal reduziu-se a menos de um quarto da arrecadação total de tributos. Para fazer face a esses gastos, a União passou a depender cada vez mais das contribuições sociais, principalmente para financiar suas responsabilidades acrescidas na área da Seguridade Social.

A deterioração patrimonial dos bancos estaduais acelerou-se a partir do início dos anos 1980, tornando-se um grande problema fiscal.

O rápido aumento da receita disponível dos estados e municípios, por sua vez, levou a uma elevação substancial dos gastos públicos em relação ao patamar anteriormente observado e à concessão de incentivos fiscais para a atração de investimentos no processo que se convencionou chamar de “guerra fiscal”. Muitos estados abandonaram, por assim dizer, a política tributária, passando a depender cada vez mais das transferências constitucionais da União. A expansão dos gastos também foi facilitada pela inexistência de mecanismos de controle efetivo sobre o endividamento das esferas subnacionais. Entre as fontes de financiamento dos estados, destacavam-se os bancos públicos estaduais. A deterioração do patrimônio dessas instituições acelerou-se a partir do início dos anos 1980 e passou a ser um fator adicional de pressão sobre a política macroeconômica.

A estabilização monetária criou duas forças que passaram a moldar a resposta aos desafios fiscais. A primeira obrigou os governos a enfrentar a restrição orçamentária, pois o fim do mecanismo de acomodação proporcionado pela inflação fez com que os desequilíbrios

estruturais passassem a se traduzir efetivamente em risco de insolvência do setor público. A segunda fez ascender, na escala de prioridades e preocupações de indivíduos, grupos sociais, partidos políticos e dos governos, carências que vinham de longe e que a desordem da inflação de certo modo deixava em segundo plano. Assim, cresceram as demandas da sociedade sobre o setor público, ao mesmo tempo em que este teve de aprender a operar em um quadro de maior disciplina.

Para que a nova dinâmica fiscal pudesse ser sustentável, mostrou-se indispensável começar um ciclo de reformas estruturais que permitissem disciplinar o gasto público, de forma que as prioridades da sociedade pudessem ser atendidas sem prejuízo do crescimento econômico. Esse ciclo de reformas estruturais compreendeu as reformas previdenciária e administrativa e a intensificação dos programas de desestatização, federal e estaduais, que contribuíram para a eliminação definitiva de fontes crônicas de pressão sobre o déficit público. Além disso, estados e municípios engajaram-se em transformação profunda de suas administrações fiscais e tributárias, de modo próprio e apoiados pelo Governo Federal. O refinanciamento, pelo Governo Federal, de dívidas das esferas subnacionais de governo encontrou, pela primeira vez na história, contrapartida em compromissos legalmente vinculantes de ajuste fiscal e patrimonial. Simultaneamente, aprimoraram-se os mecanismos de controle do endividamento do setor público, em geral, e dos estados e municípios, em particular.

No contexto da reestruturação do sistema financeiro nacional e da solução do endividamento dos estados, sanearam-se os bancos públicos estaduais e sua maioria transformou-se em agência de fomento ou tomou o caminho da privatização.

Além das reformas estruturais, que lidaram com os principais fatores de desajuste herdados e produziram efeitos duradouros no quadro fiscal do País, mostrou-se necessário estabelecer regras de validade geral que assegurem, no presente e no futuro, prudência, responsabilidade e transparência às decisões de gasto e endividamento no âmbito do setor público. Essas regras, consolidadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, permitem que a eleição de prioridades, em face de uma restrição orçamentária efetiva, seja feita de forma transparente e democrática.

Foi necessário estabelecer regras que assegurassem, no presente e no futuro, prudência, responsabilidade e transparência às decisões de gasto e endividamento do setor público.

A transparência determinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal encontra respaldo no aprimoramento dos mecanismos e processos de apuração e divulgação de estatísticas fiscais. Jamais o País pôde contar com informações fiscais tão confiáveis e divulgadas com periodicidade regular, como agora. Encontra respaldo ainda na política de explicitação de passivos ocultos gerados no passado, os chamados “esqueletos”, que este Governo tomou a iniciativa de trazer à luz. O impacto que essa explicitação teve no crescimento da dívida do Tesouro indica a gravidade dos problemas pretéritos, as dimensões do saneamento que está sendo realizado e a importância de manter o ajuste fiscal.

Uma preocupação constante do Governo Federal tem sido a de implementar o ajuste fiscal sem prejudicar o gasto social, tarefa que foi levada a cabo a contento e que constitui prova inequívoca de que não há antagonismo entre responsabilidade fiscal e responsabilidade social.

A política tributária respondeu às necessidades de consolidação do ajuste fiscal. Em linhas gerais, ela reflete o objetivo de garantir que as prioridades da sociedade sejam atendidas de forma não inflacionária, gerando, ao mesmo tempo, a menor distorção possível na atividade econômica, num quadro de rigidez do gasto público.

Se é certo que as reformas na área fiscal não estão concluídas, não menos certo é que a nova moldura institucional e o processo de amadurecimento político que acompanhou a sua conclusão permitem que passos adicionais sejam dados sem risco de retorno ao passado de descontrole inflacionário e estagnação econômica.

Gasto social e estabilidade fiscal

Do exame do gasto federal nos anos 1990, ressaltam três aspectos centrais. Primeiro, a ênfase na área social, sustentada ao longo de toda a segunda metade da década. Segundo, o impacto, muito maior do que à primeira vista pode parecer, produzido pelo fim da inflação sobre o gasto social real. Finalmente, a compatibilidade entre a preservação do gasto social e a responsabilidade fiscal, bem como a importância das reformas estruturais na área da previdência social para garantir a sustentabilidade de longo prazo dos mecanismos de proteção social.

Dados relativos aos anos de 1998 e 1999 mostram que mais de $\frac{3}{4}$ das despesas primárias da União são gastos diretos na área social.

Dados relativos aos anos de 1998 e 1999 mostram que mais de $\frac{3}{4}$ das despesas primárias da União representam gastos diretos na área social. Consideradas apenas as demais despesas correntes e de capital associadas às funções de Saúde e Saneamento, Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Trabalho e Assistência e Previdência Social, além dos gastos com pessoal ativo dos Ministérios da Educação e da Saúde, verifica-se que o gasto social tem excedido R\$ 100 bilhões por ano, o equivalente a aproximadamente 70% das receitas líquidas da União, superando em muito o que é despendido com pessoal ativo, custeio e investimento nas outras áreas de atuação do Governo.

Os gastos sociais foram muito maiores na segunda metade da década de 1990 do que na primeira metade.

Os gastos sociais, medidos a preços constantes, foram muito maiores na segunda metade da década de 1990 do que na primeira metade. A média entre 1995 e 1999 é 110% maior do que a observada na primeira metade da década, reflexo tanto da recuperação do valor de compra dos benefícios sociais, por conta da estabilização, como também dos aumentos significativos das despesas, entre 1995 e 1998.

O fortalecimento do ajuste fiscal a partir de 1999 não se fez à custa das prioridades sociais e beneficiou-se das reformas estruturais iniciadas nos anos anteriores, que permitiram o controle da tendência de expansão acelerada das despesas com pessoal e benefícios previdenciários. A maior parte dos ajustes da despesa em 1999 concentrou-se em segmentos do gasto público fora da área social. Além disso, a reforma previdenciária permitiu a alteração da dinâmica do déficit do Regime Geral da Previdência Social - RGPS, com a redução do crescimento de despesas que tendem a favorecer os segurados de maior renda (como as antigas aposentadorias proporcionais por tempo de serviço). A tabela abaixo, que mostra a evolução da parcela do gasto sobre a qual o Governo tem o poder de decidir se quer e onde quer realizar, fala por si quanto ao empenho em preservar as áreas sociais prioritárias dos efeitos do ajuste fiscal.

O fortalecimento do ajuste fiscal a partir de 1999 não sacrificou o gasto social prioritário e beneficiou-se das reformas estruturais iniciadas nos anos anteriores.

	1998		1999		2000	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Total Gasto Social Discricionário	23.340	2,55%	25.244	2,63%	28.071	2,58%
Saúde	12.781	1,40%	15.231	1,59%	17.617	1,62%
Educação (*)	2.848	0,31%	2.638	0,27%	3.316	0,30%
Assistência Social						
Total	2.312	0,25%	2.584	0,27%	2.265	0,21%
Emprego e Trabalho (**)	975	0,11%	803	0,08%	909	0,08%
Política Fundiária	1.305	0,14%	993	0,10%	821	0,08%
Saneamento	563	0,06%	544	0,06%	445	0,04%
Habitação	218	0,02%	118	0,01%	245	0,02%
Benefício Servidor	2.339	0,26%	2.333	0,24%	2.453	0,23%
Total Gastos Discricionários (***)	37.321	4,08%	35.822	3,73%	39.349	3,61%

Gastos discricionários do Governo Federal

(*) Gasto social direto em educação exclusive Fundef e pessoal ativo do Ministério da Educação.

(**) Gasto direto com emprego e trabalho exclusive abono salarial e seguro desemprego.

(***) Valor apurado em outros custeios e investimentos pela SPE, deduzido das despesas com sentenças judiciais, LOAS, custeio do legislativo e judiciário e Fundef.

Fontes: Siafi, MTE/FAT, Banco Central, MPAS, MF/STN, BNDES

Elaboração: MF/SPE.

As Reformas Estruturais

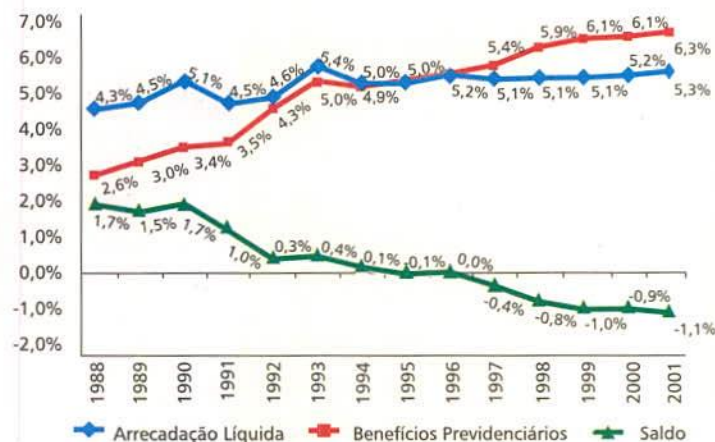
A Reforma do Regime Geral de Previdência Social – RGPS

A Constituição de 1988 introduziu profundas mudanças no RGPS. As regras de cálculo e reajuste dos benefícios previdenciários foram alteradas de modo a protegê-los da inflação. Ao mesmo tempo, houve a equiparação entre o valor dos benefícios urbanos e rurais e a extensão da cobertura previdenciária aos trabalhadores do setor agrícola. Essas iniciativas, socialmente importantes, tiveram amplas consequências fiscais, sobretudo devido às mudanças aceleradas na composição etária da população brasileira.

A deterioração contínua das contas da Previdência criava uma dificuldade grave para a gestão fiscal, com repercussões negativas para a política macroeconômica, pelas incertezas que produzia quanto à solvência do sistema. Em face desse problema e da importância da Previdência como mecanismo de proteção social, particularmente aos idosos, promoveram-se reformas para garantir a sustentação do Regime Geral de Previdência no longo prazo. A dimensão do problema está ilustrada no gráfico abaixo, que mostra a transformação do superávit do sistema previdenciário em déficit crescente a partir do início da década passada. Obviamente, essa tendência era incompatível com a manutenção da estabilidade econômica.

Diante da deterioração contínua de suas contas, promoveram-se reformas para garantir a solidez do Regime Geral da Previdência, o mais importante pilar do sistema de proteção social.

Evolução das receitas, despesas e déficit do RGPS entre 1988 e 2001, em % do PIB.



Fonte: INSS; IBGE; MF

Elaboração: MPAS/Secretaria de Previdência Social

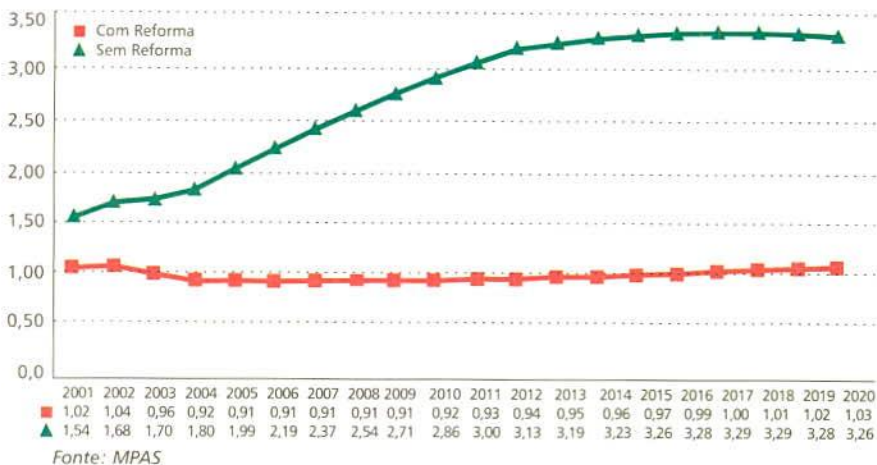
OBS: PIB 2001 = estimativa (SPE/MF)

A reforma previdenciária permitiu interromper a trajetória explosiva dos déficits do RGPS, estabilizando-o em torno de 1% do PIB.

A reforma previdenciária permitiu estabilizar o déficit do RGPS em torno de 1% do PIB, interrompendo a trajetória explosiva que vinha apresentando. Importa notar que esse déficit equivale, aproximadamente, à diferença entre contribuições e benefícios pagos no âmbito da previdência rural, que tem características de um amplo programa de renda mínima.

O gráfico apresentado a seguir, integrante dos anexos fiscais que agora acompanham a LDO, de acordo com os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, indica a dinâmica esperada das finanças

do RGPS. Sujeita às hipóteses de crescimento econômico e massa salarial previstas na LDO para 2002 e de manutenção de benefícios em termos reais constantes a partir do mesmo ano, as projeções para os próximos 20 anos indicam a estabilização do déficit da Previdência, em contraste com uma situação de crescente deterioração, se as reformas não tivessem sido realizadas.



Déficit do RGPS com e sem reformas, entre 2001 e 2020, em % do PIB.

A base da reforma do RGPS encontra-se na introdução de elementos atuariais no regime de repartição simples e na criação de incentivos ao aumento da cobertura previdenciária. Adicionalmente, restringiram-se privilégios, como as aposentadorias especiais. Essas ficaram restritas a funções específicas que impliquem comprovadamente prejuízo à saúde e à integridade física do segurado, incorporando-se professores universitários, magistrados e outras categorias ao regime geral.

Um elemento-chave da reforma foi a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição. No novo regime, estabeleceu-se o tempo de contribuição de 30 anos para as mulheres e 35 anos para os homens. Essa mudança veio acompanhada de uma regra de transição, para amenizar seus impactos e não prejudicar a programação individual que tenha sido feita pelos atuais segurados. Assim, para aqueles que já ingressaram no mercado de trabalho, a regra de transição prevê um limite de idade mais um adicional de tempo de contribuição, que varia conforme a proximidade da aposentadoria na época da reforma. Na regra permanente, extinguiu-se a aposentadoria proporcional por tempo de serviço.

A reforma da Previdência Social introduziu elementos atuariais no regime de repartição simples e criou incentivos para o aumento da cobertura previdenciária.

Na etapa inicial da reforma, retirou-se a regra de cálculo do valor inicial dos benefícios de aposentadoria do âmbito do texto constitucional, remetendo-a à lei ordinária. Cumprida essa etapa, tornou-se possível, por meio da Lei nº 9.876, de 1999, atrelar o benefício aos 80% maiores salários de contribuição do segurado, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria. Desse modo, os

segurados terão cada vez mais incentivo para manter-se em dia com o INSS e não declarar salários inferiores aos efetivamente recebidos, o que é fundamental para a sustentabilidade do regime de repartição simples. A escolha do mês de julho de 1994 para início do período de apuração dos maiores salários de contribuição deve-se ao fato de ser o mês inicial do Plano Real, a partir do qual passou-se a ter índices de inflação reduzidos.

A mesma lei instituiu o fator previdenciário, outra peça-chave para o maior equilíbrio atuarial do RGPS. Esse fator incide sobre as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição e seu cômputo baseia-se no tempo e na alíquota de contribuição, bem como na expectativa de sobrevida do segurado. À medida que aumentam o tempo e a alíquota de contribuição ou que diminui a expectativa de sobrevida, cresce o valor do benefício inicial. Isso incentiva a postergação do pedido de aposentadoria, ao mesmo tempo em que garante uma distribuição mais eqüitativa dos benefícios da Previdência. Com a preocupação de evitar um impacto brusco da mudança de regras sobre os trabalhadores mais próximos de se aposentar, previu-se a aplicação progressiva do fator, à razão de 1/60 avos por mês, a contar da data de publicação da Lei.

Incentivos foram concedidos para estender a rede de proteção social a um vasto segmento da população que, atualmente, não tem condições de participar de nenhum tipo de programa de seguridade social.

A ampliação da cobertura previdenciária recebeu estímulo por meio da Lei nº 9.876, de 1999, que estabeleceu incentivos para os trabalhadores por conta própria se filiarem ao RGPS. Houve, por exemplo, a universalização do salário-maternidade, antes restrito a seguradas com vínculo empregatício. Tais incentivos visam estender a rede de proteção social a um vasto segmento da população que, atualmente, não tem condições de participar de nenhum tipo de programa de seguridade social, ajudando, também, a ampliar a base de contribuição e reduzir a incidência de irregularidades trabalhistas. Esse aspecto da reforma é detalhadamente apresentado na parte das políticas sociais.

A reforma foi acompanhada de diversas medidas complementares, com vistas ao aumento da eficiência da arrecadação e à recuperação de créditos. Entre essas medidas, cumpre ressaltar:

- atribuição de competência à Justiça do Trabalho para cobrar contribuições sociais sobre a folha de salários, tornando mais ágil o processo de cobrança de dívidas para com a Previdência;
- instituição de contribuição adicional às empresas geradoras de aposentadorias especiais decorrentes da exposição dos trabalhadores a fatores de risco;
- retenção, por parte das empresas contratantes, das contribuições das empresas terceirizadas, as quais apresentavam elevados índices de evasão;
- modificação da sistemática aplicada aos depósitos judiciais, que passaram a ser recolhidos à conta previdenciária antes da decisão final da lide;
- introdução da sistemática de venda de Certificados da Dívida Pública – CDP, como alternativa para quitação de débitos previdenciários, de acordo com a Lei nº 9.711, de 1998.

A posição dos estados e municípios em relação à Previdência Social também foi regularizada, para benefício de todos os entes da Federação. Com a edição da Medida Provisória nº 2043-21, de 25 de agosto de 2000, buscou-se, concomitantemente, o parcelamento das dívidas passadas, com taxas de juros mais baixas, e a retenção das contribuições correntes (sujeita a um teto). Com isso, equacionou-se o passivo acumulado e interrompeu-se o ciclo vicioso, impedindo que novas dívidas sejam criadas. A adesão à nova fórmula foi significativa.

Outro progresso consistiu na aprovação da Lei nº 9.983, de 14 de julho de 2000, que tipifica os crimes contra a Previdência Social e introduz novas regras no Código Penal Brasileiro. Essa lei prevê penas e multas rigorosas para quem deixar de cumprir suas obrigações previdenciárias e tipifica os crimes praticados por meio eletrônico. Ela trará maior rigor à punição contra os sonegadores e fraudadores da Previdência Social.

As reformas administrativa e da previdência do setor público

A Constituição de 1988 teve consequências também para a política de pessoal do setor público, principalmente o fim da possibilidade de contratação de servidores públicos pelo regime da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, após a universalização do Regime Jurídico Único. A transformação de amplo contingente de pessoas contratadas no regime da CLT em servidores estatutários gerou um fluxo futuro de despesas adicionais com o pagamento de aposentadorias no âmbito dos regimes previdenciários do setor público. De fato, embora tenha havido mesmo uma redução no número de servidores federais ativos, o número de inativos aumentou em mais de 70%, levando a uma expansão de 23% do total de servidores ao longo da década de 1990.



A Lei de Crimes Contra a Previdência Social permite maior rigor no combate aos fraudadores e sonegadores.

Número de servidores ativos e inativos da união
1991-2001

A estabilização dos preços, ao reduzir drasticamente a erosão dos rendimentos anteriormente causada pela inflação, implicou substancial aumento do valor real dos gastos com a folha de pagamento, mesmo na ausência de aumentos lineares generalizados. A despesa anual média do Governo Federal com pessoal e encargos cresceu 50% na segunda metade da década de 1990, em relação à primeira.

A estabilização dos preços implicou substancial aumento do valor real dos gastos com a folha de pagamento, mesmo na ausência de aumentos lineares generalizados.

Além da drástica redução da corrosão inflacionária, o aumento das despesas com pessoal reflete o fato de que cerca de um milhão de pessoas, entre ativos, inativos e pensionistas, tiveram reajustes entre 1995 e 2000. Isso, só no Poder Executivo, sendo 406 mil civis e 578 mil militares. Esses reajustes, acrescidos aos concedidos pelos outros Poderes e à incorporação dos 28,86%, decorrente da extensão aos servidores civis de reajuste anterior concedido aos militares, elevaram a folha de pagamento do funcionalismo de R\$ 37 bilhões, em 1995, para mais de R\$ 65 bilhões, em 2001. Segundo dados do IBGE, entre 1995 e 2000, o salário médio do funcionalismo aumentou 49%, ao passo que o aumento do rendimento nominal médio dos trabalhadores brasileiros situou-se em 45%.

Esses aumentos mostraram-se compatíveis com a relativa estabilização das despesas com pessoal, ainda que em nível substancialmente mais alto do que aquele observado na primeira metade da década.

Despesas com pessoal e encargos da União 1990/2001, em R\$ bilhões de junho de 2001



Fonte: SIAFI
Elaboração: SPE/MF

A reforma administrativa tornou legalmente impositiva a adoção de medidas de ajuste, uma vez ultrapassados os limites de gasto com pessoal fixados em lei complementar. A Lei de Responsabilidade Fiscal aprimorou essa disciplina.

A necessidade de disciplinar o gasto com pessoal e encargos, foco de tensão fiscal em todo o setor público, motivou medidas no âmbito da reforma administrativa, que vieram a ser acolhidas e aprimoradas em dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. A reforma tornou legalmente impositiva a adoção de medidas de ajuste, uma vez ultrapassados limites de gasto com pessoal fixados em lei complementar. Essas medidas incluem a redução de ao menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, exoneração de servidores não estáveis e, na hipótese de insuficiência das medidas anteriores, demissão de servidores estáveis, garantidas as proteções legais cabíveis.

Os limites de gasto com pessoal da União, Estados e Municípios foram estabelecidos inicialmente na Lei Complementar nº 96, de 1999, denominada Lei Camata II, que instituiu também um cronograma de ajuste e sanções em caso de inobservância. A LRF aprimorou esse mecanismo, individualizando os limites para cada um dos três Poderes, além do Ministério Público. O Executivo Federal está enquadrado nos limites estabelecidos.

A reforma administrativa também limitou vantagens de remuneração e instituiu medidas para garantir a persistência dos ajustes nos gastos de pessoal. Determinou que somente os vencimentos básicos podem ser usados para a fixação de vantagens posteriores. Fixou ainda um teto de remuneração único, referenciado nos subsídios dos ministros do Supremo Tribunal Federal, incorporadas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, bem como as situações de acumulação de remuneração ou proventos (apesar de aprovada, esta matéria ainda está pendente de regulamentação). Com vistas a reforçar os ajustes, proibiu a recriação, por quatro anos, dos cargos extintos por força de medidas voltadas ao cumprimento dos limites de despesa com pessoal fixados em lei.

Outro aspecto da reforma administrativa consistiu no fortalecimento de carreiras típicas de Estado e na valorização do desempenho e profissionalização do emprego público. Com esse propósito, ampliou-se para três anos o período para aquisição de estabilidade no serviço público, prevista, para tanto, a aprovação em avaliação de desempenho. Instituiu-se a demissão por insuficiência de desempenho, apurada em procedimentos de avaliação periódica (ainda pendente de regulamentação, por meio de projeto de lei complementar em tramitação no Congresso). Além disso, tornou-se requisito para a promoção funcional a formação em Escolas de Governo, as quais os três níveis de Governo deverão manter. Finalmente, o aproveitamento de estrangeiros na administração pública passou a ser permitido, desde que previsto em lei.

Vencidas importantes etapas da reforma administrativa, as atenções voltaram-se para os 242 mil integrantes do Plano de Classificação de Cargos do Governo Federal – PCC. Projeto de lei encaminhado ao Congresso, em 2001, criou gratificação de desempenho a ser paga aos servidores do PCC. Considerados a nova gratificação e o aumento linear previsto para 2002, esses servidores poderão ter ganhos de até 46%, no nível superior, e de 22% nos níveis intermediário e auxiliar, dependendo de avaliações que levarão em conta o desempenho institucional e individual.

As despesas com inativos e pensionistas do setor público representam um fator importante de pressão sobre a folha de pagamento. No ano 2000, as necessidades de financiamento da previdência dos servidores públicos e militares da União, Estados, Distrito Federal e Municípios somaram R\$ 45,2 bilhões, o equivalente a 4,2% do PIB. Só na União, atingiram R\$ 22,2 bilhões (2% do PIB).

Outro aspecto da reforma administrativa foi o fortalecimento de carreiras típicas de estado e a valorização do desempenho e profissionalização do emprego público.

O financiamento da previdência do setor público, que consome mais de 4% do PIB ao ano, continua a ser um fator de tensão fiscal.

Para conter a trajetória explosiva dessas despesas, estabeleceram-se, assim como no caso do RGPS, limites mínimos de idade para aposentadoria por tempo de contribuição e um período adicional de contribuição. Também tornou-se necessário estar, há pelo menos dez anos, nos quadros efetivos do serviço público e cinco anos no cargo em que se pleiteia a passagem para inatividade. Houve ainda uma simplificação do sistema, com a eliminação dos regimes especiais dos professores universitários, magistrados e parlamentares, assim como a proibição de acumulação de aposentadorias e pensões, salvo em casos especiais previstos em lei, e a proibição de concessão de benefício em valor superior ao salário.

Distorções históricas foram igualmente corrigidas no regime de previdência dos militares, que responde por 40,5% das despesas com inativos. A contribuição foi elevada e limitações foram impostas aos planos de benefícios e à contagem de tempo de serviço, inclusive em relação às pensões vitalícias para as filhas solteiras.

Mesmo os servidores estatutários deverão receber pensões e aposentadorias limitadas ao teto vigente para o INSS e só poderão aposentar-se depois dos 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres).

As mudanças maiores, no entanto, são de repercussão futura. Entre elas, está a possibilidade de novos servidores civis serem contratados sob o regime da CLT e estarem vinculados ao RGPS. Essa possibilidade decorre da flexibilização do Regime Jurídico Único, constante da emenda constitucional da reforma administrativa e regulamentada pela Lei nº 9.962, de 2000. A chamada Lei do Emprego Público não se aplica às carreiras típicas de Estado, mas mesmo os servidores estatutários deverão receber pensões e aposentadorias limitadas ao teto vigente para o INSS e só poderão aposentar-se depois dos 60 anos (homens) e 55 anos (mulheres). Valores acima daquele teto deverão ser cobertos por fundos de previdência complementar, constituídos sob a modalidade de contribuição definida, conforme projeto de lei complementar que está em estágio avançado de apreciação no Congresso Nacional.

A organização da previdência do setor público foi regulamentada por meio da Lei nº 9.717, de 1998. Na esteira da Constituição de 1988, que facultou aos municípios a criação de sistemas próprios de previdência, mais de três mil municípios constituíram sistemas próprios, mas o fizeram em bases fiscais frágeis. A nova lei consagrou o caráter contributivo e a necessidade de equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas próprios, rompendo com o paradigma anterior, em que a aposentadoria era uma mera extensão do salário e a previdência uma simples extensão da política de pessoal. Diversas alterações nas legislações estaduais e municipais vêm sendo promovidas para atender aos novos mandamentos e quatorze estados á alteraram alíquotas e/ou criaram fundos previdenciários. Em 2001, a União passou a monitorar o cumprimento da Lei nº 9.717, de 1998, por meio da emissão de Certificados de Regularidade Previdenciária – CRP para os entes federativos que estiverem com os seus sistemas previdenciários adequados. Aqueles que não conseguirem este Certificado passaram a estar sujeitos às sanções previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

As modificações realizadas na previdência dos servidores públicos permitem a estabilização do déficit no nível federal em um patamar próximo de 2% do PIB até 2020, com posterior decréscimo, desde que grande parte dos novos servidores civis passem a estar vinculados ao RGPS. A estabilização do déficit em patamares elevados sugere a necessidade de novas medidas de ajustes, de forma a liberar recursos para investimentos em outras áreas que beneficiem diretamente a população de menor renda.

As modificações realizadas na previdência dos servidores públicos permitem a estabilização do déficit no nível federal em um patamar próximo de 2% do PIB até 2020, com posterior decréscimo.

Por fim, a relação entre empresas públicas e seus fundos de pensão foi tratada na emenda constitucional da reforma previdenciária. Além de obrigar a revisão dos planos de custeio e benefícios, de tal sorte a equilibrá-los atuarialmente, a lei estabeleceu paridade contributiva entre patrocinadoras e empregados, na razão de 1:1. A Lei Complementar nº 108, de 2001, por sua vez, impôs regras de gestão organizacional às entidades fechadas de previdência complementar.

Os programas federal e estaduais de privatização

Os programas federal e estaduais de privatização incluem-se entre as reformas estruturais realizadas no período recente.

São múltiplas as razões pelas quais as privatizações têm sido importantes para o ajuste estrutural do setor público e a modernização da economia.

Em primeiro lugar, venderam-se empresas deficitárias e pouco produtivas que consumiam recursos públicos. Entre 1991 e 2000, as transferências de recursos do Tesouro para as estatais dependentes de transferências da União para cobrir despesas correntes reduziram-se de 1,24% para 0,005% do PIB.

Em segundo lugar, as privatizações contribuíram para a solução ordenada do endividamento dos estados – os contratos de refinanciamento das dívidas estaduais prevêem o abatimento de 20% do total da dívida refinanciada – e para o equacionamento definitivo das dificuldades causadas pelos respectivos sistemas financeiros à política macroeconômica.

As privatizações contribuíram para a solução ordenada do endividamento dos estados.

Em terceiro lugar, junto com as estatais, transferiu-se para o setor privado a responsabilidade por investimentos futuros que não poderiam mais ser viabilizados com recursos públicos, abrindo espaço para o investimento público onde ele é insubstituível. Ou seja, o processo de privatização contribuiu também para o aumento da ênfase no gasto social, sem prejuízo do crescimento econômico.

Junto com as estatais, transferiu-se para o setor privado a responsabilidade por investimentos futuros que não poderiam mais ser viabilizados com recursos públicos.

Deve-se assinalar ainda que as privatizações possibilitaram a geração de receitas extraordinárias que permitiram o abatimento da dívida pública mobiliária. Estimativas recentes da Secretaria do Tesouro Nacional indicam que o montante da dívida pública líquida seria 8 pontos percentuais mais elevado caso não tivesse ocorrido o aporte de receitas de privatizações ao Tesouro Nacional.

Entre 1990 e 2000, o número de empresas estatais federais declinou de 186 para 99, aí incluídas doze instituições financeiras e oito concessionárias de energia elétrica federalizadas, para posterior privatização.

A dívida líquida das empresas estatais das três esferas de governo, que era de 13,2% do PIB, em 1993, transformou-se em disponibilidades líquidas de 2% do PIB, em 2001.

Entre 1990 e 2000, o número de empresas estatais federais declinou de 186 para 99, aí incluídas doze instituições financeiras e oito concessionárias de energia elétrica federalizadas com o objetivo de saneamento financeiro e posterior privatização. No mesmo período, os gastos totais das empresas estatais diminuíram de 13,6% para 7,5% do PIB. O contingente de empregados reduziu-se de 801.716 para 317.968.

De especial significado fiscal, a dívida líquida das empresas estatais das três esferas de governo, que era de 13,2% do PIB ao final de 1993, reverteu-se em disponibilidades líquidas da ordem de 2% do PIB ao fim de 2001, em parte devido à transferência de dívidas para o setor privado (as estatais federais são credoras líquidas em 1% do PIB). Outra parte dessa melhora deve-se à absorção de passivos pelo Governo Federal, como etapa preliminar da privatização de empresas. Também foi relevante a melhoria do desempenho das empresas, que passaram, a partir da implantação do plano de estabilização, a praticar tarifas e preços realistas, além de controlar mais rigorosamente seus gastos.

As receitas geradas pelas privatizações foram oito vezes maiores em 1995-2000 do que em 1991-1994. Aproximadamente um terço do total das receitas de privatização do período advieram de programas estaduais, apoiados, sob diversas formas, pelo Governo Federal. Conquanto a maior parte dos ativos privatizados tenha sido adquirida por brasileiros, os programas também geraram expressiva entrada de divisas, o que motiva a contabilização das receitas em moeda estrangeira.

**Privatizações:
resultados anuais
por programa
1991/2001**
(US\$ milhões)

Ano	PND	Estadual	Telecom	Resultado Total
1991	1.988	-	-	1.988
1992	3.383	-	-	3.383
1993	4.188	-	-	4.188
1994	2.315	-	-	2.315
1995	1.628	-	-	1.628
1996	4.749	1.770	-	6.519
1997	7.824	15.116	4.734	27.674
1998	2.737	10.857	23.948	37.542
1999	133	3.886	421	4.440
2000	7.670	3.070	-	10.740
2001 ²	1.089	-	1.815	2.904
Total	36.615	34.670	30.918	103.321

1: Inclui dívidas transferidas

2: Dados até 4 de dezembro de 2001.

A institucionalização do ajuste fiscal

O processo de reformas estruturais acima descrito foi complementado por um conjunto de mudanças institucionais que reforçam as perspectivas de sustentação do ajuste fiscal realizado nos últimos anos.

Essas mudanças institucionais exprimem-se nos contratos de refinanciamento das dívidas estaduais e municipais e nos programas de ajuste fiscal e patrimonial a eles acoplados, na adoção do sistema de metas plurianuais para o resultado primário do setor público e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Até o Plano Real, inexistiam mecanismos institucionais indutores da disciplina fiscal nas esferas subnacionais de governo que fossem, a um só tempo eficazes e compatíveis com o regime democrático e o sistema federativo. Essa situação dava origem a uma contradição: por um lado, cobrava-se do Governo Federal respostas para o drama inflacionário; por outro, as possibilidades de obter o equilíbrio fiscal estrutural, essencial ao sucesso da estabilização, eram minadas, entre outras coisas, pelo fato de que a União, em um contexto de transferências crescentes de recursos para as unidades subnacionais, comandava uma parcela cada vez menor do gasto público. Com os programas de apoio ao ajuste estrutural de estados e municípios, caminhou-se no sentido de conciliar os benefícios da descentralização com o imperativo da disciplina fiscal.

Com os programas de apoio ao ajuste estrutural de estados e municípios, caminhou-se no sentido de conciliar os benefícios da descentralização com o imperativo da disciplina fiscal.

Por sua vez, a adoção de metas plurianuais para o resultado primário do setor público representou uma resposta ao desafio colocado pela deterioração dos resultados fiscais e seus efeitos negativos sobre a dinâmica da dívida pública, após a estabilização monetária. A deterioração dos resultados fiscais decorreu de uma piora significativa do resultado primário do setor público consolidado (de um superávit médio de 2,94%, entre 1991 e 1994, para um déficit médio de 0,13% do PIB, entre 1995 e 1998) e do aumento das despesas com juros reais, que cresceu de 3,32% para 4,83%, em igual período. A dinâmica da dívida pública sofreu ainda os efeitos da incorporação de passivos antes não reconhecidos, os chamados "esqueletos". Essa dinâmica tornou-se insustentável no contexto das crises externas do biênio 1997 - 1998, que provocaram elevação dos juros domésticos e queda do PIB.

Para assegurar a solvência do Estado brasileiro, tornou-se necessário estabelecer, com anterioridade e de modo explícito, o compromisso da política fiscal com uma trajetória de superávits primários, fixados por períodos móveis de três anos, de magnitude suficiente para manter o endividamento público em nível sustentável ao longo do tempo. A confirmação desse compromisso, materializada no cumprimento consecutivo das metas estabelecidas, afastou a percepção de risco de insolvência, permitiu a redução das taxas de juros e tem funcionado como sustentáculo da estabilização do endividamento público como proporção do PIB.

Para assegurar a solvência do Estado brasileiro, tornou-se necessário estabelecer o compromisso da política fiscal com uma trajetória de superávits primários de magnitude suficiente para manter o endividamento público em nível sustentável ao longo do tempo.

No Governo Federal, a meta de superávit primário ganhou desde logo *status* legal, sendo incorporada à Lei de Diretrizes Orçamentárias. Com isso, todo o processo orçamentário, desde o seu nascedouro, passou a ser orientado por essa restrição.

A substancial melhora dos resultados fiscais, depois de 1999, explica-se pela combinação de três fatores: as reformas estruturais, cujos primeiros efeitos começam a materializar-se; a adoção de metas plurianuais de resultado primário para o setor público consolidado e das medidas necessárias para atingi-las; e a entrada em vigor dos contratos de refinanciamento das dívidas de estados e municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal representa o coroamento do processo de institucionalização do ajuste fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal representa o coroamento do processo de institucionalização do ajuste fiscal, por razões que serão comentadas logo à frente. Desde logo, todavia, cabe salientar que a LRF estendeu o regime de metas fiscais para todos os entes da Federação, determinando que, além da fixação da meta correspondente ao exercício seguinte, a LDO deve indicá-las para os dois anos subseqüentes, com o que ganhou ênfase a noção de sustentabilidade da política fiscal, no conjunto da Federação. Além disso, proibiu o refinanciamento de dívidas entre os entes federados e destes com o Banco Central, reforçando o caráter definitivo da renegociação de dívidas com os estados e municípios e o seu compromisso com a disciplina fiscal.

Finalmente, com a proeminência dada à LDO, e em particular às metas, o processo orçamentário teve sua coerência fortalecida, principalmente no que toca à consistência entre as ações estratégicas definidas no Plano Plurianual – PPA e os meios para realizá-las, respeitadas as restrições macroeconômicas. Deu-se assim passo fundamental para fortalecer o foco estratégico e a eficiência na alocação intertemporal dos recursos públicos.

Os programas de apoio ao ajuste estrutural de estados e municípios

Os programas de apoio ao ajuste fiscal de estados e municípios fortaleceram o compromisso com o saneamento das contas públicas, nessas esferas de governo.

O Governo Federal idealizou e implementou programas de apoio à reestruturação fiscal dos estados e municípios. Esses programas passaram pela renegociação de dívidas dos entes da federação e fortaleceram o compromisso com os objetivos de saneamento das contas públicas e adaptação definitiva da gestão fiscal à economia estabilizada, nas esferas subnacionais de governo. Tais iniciativas se beneficiaram das reformas administrativa e previdenciária, bem como da reestruturação do setor financeiro público estadual.

A precária situação financeira da grande maioria dos estados decorria de um conjunto de causas estruturais (ausência de mecanismos de controle do gasto, estruturas de arrecadação tributária deficientes, deterioração patrimonial dos bancos públicos estaduais etc). Essa situação agravou-se após a estabilização. De um lado,

porque o valor real das despesas cresceu e as receitas de correção monetária minguaram. De outro, porque os bancos públicos estaduais, fonte cativa de financiamento de déficits dos seus controladores, já não mais podiam desempenhar o papel que até então vinham desempenhando, uma vez que a queda drástica da receita inflacionária levou-os, em grande número, a situações extremas de desequilíbrio.

Entre os fatores que determinaram o aumento do valor real das despesas, destaca-se a concessão, entre o final de 1994 e o início de 1995, de reajustes salariais lineares que, num ambiente de inflação baixa e declinante, passaram a consumir grande parte das receitas da vasta maioria das administrações estaduais. Dados relativos a 1995 mostram que, em todos os estados, à exceção de dois, a participação das despesas de pessoal situava-se acima de 60% do total da receita líquida, havendo nove estados em que essa relação superava os 80%.

Vários desses traços encontravam-se presentes também nos municípios, alguns dos quais carregavam elevadas dívidas financeiras e enfrentavam dificuldades de honrar regularmente os encargos daí decorrentes.

Nesse ambiente de pressão e pouca disciplina, os estados e muitos municípios passaram a recorrer a financiamentos custosos, por meio de operações de Antecipação de Receita Orçamentária – ARO, junto à rede bancária privada. Atrasos em compromissos relativos ao serviço da dívida e à folha de salários, entre outros, tornaram-se frequentes e naturalmente conduziram a pressões políticas para a renegociação de dívidas já refinanciadas, ao amparo das Leis nº 7.976, de 1989 e 8.727, de 1993.

Diante da crise financeira instalada nas administrações estaduais, o Governo Federal adotou o **Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal dos Estados**, acompanhado do **Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros – PNAFE**. No mesmo contexto, implantou-se o **Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – PROES**, voltado à solução estrutural dos desequilíbrios dos bancos públicos estaduais. Os municípios também se beneficiaram de programas similares aos dois primeiros.

Essas iniciativas vieram ao encontro de processos de reorganização fiscal e financeira que tiveram origem nos próprios governos subnacionais, em resposta ao quadro dramático que ali se formou ao primeiro impacto da estabilização sob as contas públicas.

O **Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal dos Estados** promoveu o refinanciamento das dívidas estaduais, equacionando a situação de endividamento no curto e no longo prazo. Vinte e quatro estados e o Distrito Federal assinaram contratos de refinanciamento

O Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal dos Estados promoveu o refinanciamento das dívidas estaduais, equacionando a situação de endividamento no curto e no longo prazo.

ao amparo das diretrizes estabelecidas pela Lei nº 9.496, de 1997, envolvendo o montante de R\$ 89,3 bilhões, em valores históricos. As diretrizes da lei incluem a rolagem da dívida por um período de 30 anos, sujeita a um programa de recuperação financeira. A contrapartida para os longos prazos de amortização e condições favorecidas em relação às taxas de mercado é o cumprimento de programas de ajuste fiscal e patrimonial. Esses programas estabelecem metas para a razão entre dívida e receita, o resultado primário, as despesas com pessoal, o nível de investimento, o crescimento da arrecadação tributária e a reforma patrimonial, especialmente para as privatizações. Estão legalmente previstos mecanismos de sanção na hipótese de descumprimento das metas estabelecidas no âmbito dos programas de ajuste fiscal e patrimonial. A dívida refinanciada, por sua vez, é garantida pelas receitas próprias dos estados e pelos recursos do Fundo de Participação dos Estados – FPE.

Tratou-se também do refinanciamento das dívidas municipais, de acordo com o modelo adotado para os estados.

A bem-sucedida experiência com os estados levou o Governo Federal a estender a iniciativa de refinanciamento das dívidas aos municípios, onde também existiam problemas graves de endividamento. A Medida Provisória 1.811/99 abriu a possibilidade do refinanciamento das dívidas municipais, de acordo com o modelo adotado para os estados. Firmaram-se contratos com 183 municípios, pertencentes a dezessete estados, aí incluídas nove capitais, envolvendo o montante de R\$ 16,4 bilhões, em valores históricos.

Uma operação de crédito do BID, da ordem de US\$ 500 milhões, com igual contrapartida do Tesouro Nacional, foi colocada à disposição dos Estados para modernizar seus sistemas tributários e de administração financeira.

Além do controle da despesa, adotaram-se iniciativas voltadas ao fortalecimento da estrutura tributária dos estados. Esse esforço começou já antes da assinatura de todos os contratos de refinanciamento das dívidas estaduais. O PNAFE, criado em 1997, consiste em iniciativa conjunta do Governo Federal e do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Uma operação de crédito do BID, da ordem de US\$ 500 milhões, com igual contrapartida do Tesouro Nacional, foi colocada à disposição dos estados para modernizar seus sistemas tributários e de administração financeira. Implementado sob a supervisão do Ministério da Fazenda, o programa tem sua conclusão prevista para o início de 2003.

Um programa de objetivos idênticos, porém voltado aos municípios, começou a ser implantado em 2001. O **Programa de Apoio à Administração Fiscal dos Municípios Brasileiros – PNAF-M** conta igualmente com recursos do BID, da ordem de US\$ 300 milhões, e supervisão do Ministério da Fazenda. Adicionalmente, o BNDES vem executando um bem sucedido programa de apoio à modernização dos municípios brasileiros, tendo como agente financeiro o Banco do Brasil. O **Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos – PMAT** tem como objetivos a ampliação das receitas próprias, controle e racionalização dos gastos, incentivo à transparência e qualidade na gestão governamental.

Esse conjunto de programas tem resultado em amplo reordenamento fiscal e financeiro dos governos subnacionais, em processo funda-

mental para a consolidação da estabilidade macroeconômica, tendo em vista a elevada participação de estados e municípios na receita tributária total e a acentuada autonomia de gasto que têm as esferas subnacionais no sistema federativo brasileiro.

O avanço do ajuste fiscal do estados é inequívoco. Em 1998, vinte estados apresentaram resultados primários negativos, o que, em termos consolidados, redundou em um déficit primário de R\$ 9,5 bilhões. Em 1999, apenas sete estados apresentaram resultados primários negativos. Esse número caiu para quatro em 2000. Nesse ano, o resultado primário consolidado dos governos estaduais atingiu superávit de R\$ 5 bilhões (cerca de 0,5% do PIB). Em 2001, até novembro, o resultado primário dos estados mostrou-se positivo em R\$ 8 bilhões (aproximadamente 0,7% do PIB).

O avanço do ajuste fiscal nos estados reflete, em boa parte, a redução das despesas com pessoal. Se em 1995, apenas dois estados consumiam menos de 60% de sua receita líquida com essas despesas, em 2000 já havia dezoito estados nessa condição. Os desafios com respeito ao setor previdenciário, não obstante, persistem. Apesar de seis estados comprometerem menos de 10% de sua receita com o pagamento de proventos e pensões, em doze esse percentual atinge entre 10% e 20%, e em nove alcança mais de 20%, chegando a um máximo de 39%.

O ajuste fiscal caminhou juntamente com importante reforma patrimonial dos estados, alcançando tanto os bancos estaduais como empresas públicas não financeiras, em particular distribuidoras de energia elétrica. A privatização de algumas dessas empresas teve papel relevante para manter a solvência dos estados e acelerar a amortização de suas dívidas. O saneamento dos bancos estaduais, por sua vez, tornou-se imperativo porque a fragilização da situação financeira dos estados teve grave repercussão sobre a saúde dessas instituições, que já haviam sofrido os impactos da queda abrupta da inflação. Vários bancos estaduais tornaram-se insolventes, em parte devido à inadimplência acumulada por seus próprios controladores.

A resposta aos problemas do setor financeiro estadual incluiu a liquidação extrajudicial de várias instituições e o saneamento da maior parte das demais, seguido da privatização ou transformação dessas instituições em agência de desenvolvimento sem acesso a reservas bancárias e captação de depósitos junto ao público. Dessa forma, reduziu-se o risco de recorrência dos desequilíbrios que caracterizaram as finanças públicas estaduais a partir da década de 1980.

Por fim, aprimorou-se o controle sobre o endividamento dos governos subnacionais instituindo-se mecanismos que atuam tanto pelo lado da demanda por crédito, como pelo lado da oferta. As Resoluções nº 40 e nº 43, adotadas em 2001 pelo Senado Federal, em con-

Em 1998, vinte estados apresentaram resultados primários negativos. Em 1999, este número reduziu-se a apenas sete estados, caindo para quatro em 2000.

Resoluções adotadas em 2001 pelo Senado Federal, em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceram limite máximo para o montante global da dívida consolidada de estados e municípios e as condições a serem seguidas para novas operações de crédito.

sonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceram, respectivamente, o limite máximo do montante global da dívida consolidada de estados e municípios e as condições a serem seguidas para novas operações de crédito. Os próprios contratos de renegociação firmados com os estados proibem-nos de emitir títulos da dívida mobiliária até que a razão entre dívida e receita seja equivalente à unidade e de contrair novas operações de crédito que alterem a trajetória declinante da razão entre a dívida financeira e a receita líquida real. Pelo lado da oferta de crédito, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil instituíram mecanismos de controle prudencial do endividamento.

Esse progresso foi consolidado pela Lei de Responsabilidade fiscal – LRF, que introduziu limites para a dívida consolidada dos três níveis de governo e proibiu o financiamento entre os entes da Federação e destes junto ao Banco Central, reforçando o caráter definitivo dos refinanciamentos das dívidas de estados e municípios.

A Lei de Responsabilidade Fiscal

As reformas estruturais e institucionais promovidas na área das finanças públicas culminaram com a aprovação, pelo Congresso, da Lei Complementar nº 101, chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2000.

A Lei de Responsabilidade Fiscal constitui um instrumento de proteção da sociedade, incluídas as gerações futuras, contra gastos sem lastro em receita suficiente e processos insustentáveis de endividamento.

A lei constitui um instrumento de proteção da sociedade, incluídas as gerações futuras, contra gastos sem lastro em receita suficiente e processos insustentáveis de endividamento. Além disso, os procedimentos de controle e prestação de contas instituídos pela lei, como forma de aferição do cumprimento de metas e limites estabelecidos, convertem-na num instrumento poderoso de melhoria da gestão governamental.

A lei aplica-se ao conjunto da administração pública, ou seja, o Governo Federal, os estados e municípios, incluídos os três poderes e o Ministério Público. Essa característica impossibilita a adoção de formas indiretas de burlá-la, pois nenhum ente público está isento de suas regras.

A inovação maior da Lei está na institucionalização do regime de metas para a condução da política fiscal e na definição de limites para os principais elementos da despesa pública, bem como para o endividamento.

A inovação maior da Lei está na institucionalização do regime de metas para a condução da política fiscal e na definição de limites para os principais elementos da despesa pública, bem como para o endividamento. Em caso de desvios em relação às metas ou violação dos limites, estão previstos mecanismos automáticos de correção, bem como prazos para a readequação e sanções para quem desrespeitá-los. A cada dois meses, se necessário, impõe-se o ajuste da despesa ao nível de receitas verificadas, tendo em vista a meta fixada para o exercício. Na mesma linha, a Lei determina que despesas continuadas ou renúncias fiscais não podem ser adotadas sem a devida compensação, seja por intermédio de corte equivalente de outros gastos ou aumento correspondente de receita.

Reserva-se tratamento especial para dois itens. Em primeiro lugar, define-se, por meio de regulamentação de dispositivo da Constituição Federal, que as operações de crédito não podem superar as despesas de capital, a chamada regra de ouro. Isso impede o endividamento com o propósito de cobrir despesas correntes. Em segundo lugar, no seu último ano de mandato, o titular de cargo público não pode contratar despesa que não possa ser cumprida integralmente naquele ano ou que tenha parcelas a vencer no período subsequente, a menos que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Além das sanções institucionais, como a suspensão de operações de crédito e transferências voluntárias aos entes da Federação que não estiverem enquadrados nos limites de despesas ou de endividamento, a LRF é reforçada por sanções penais e por inelegibilidade ou incapacidade de atuação no setor público do administrador faltoso. No seu aspecto penal, essas sanções foram especificadas na Lei nº 10.028, de 2000, que modificou o Código Penal, tipificando os crimes de responsabilidade fiscal.

Cabe a cada ente da Federação fixar as suas metas fiscais, formalizando-as nos respectivos Planos Plurianuais e Leis de Diretrizes Orçamentárias. As esferas subnacionais deverão fazê-lo dentro de suas reais possibilidades orçamentárias, uma vez que a Lei de Responsabilidade Fiscal veda o refinanciamento de dívidas entre entes federativos, assim como proíbe o seu financiamento junto ao Banco Central.

A transparência fiscal é um dos destaques da Lei de Responsabilidade Fiscal. Além de obrigar a lei orçamentária a explicitar todas as previsões de receitas e despesas – incluídos quaisquer subsídios concedidos ao setor privado –, determina a explicitação ampla de passivos contingentes, até mesmo a avaliação de decisões judiciais pendentes e a análise financeira dos fundos públicos. Prevê ainda a prestação de contas relativas à segurança no cumprimento das metas fiscais ao Legislativo, a cada quatro meses.

A transparência fiscal é um dos destaques da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A política tributária: desafios fiscais

A política tributária do período pós-real refletiu a necessidade de compatibilizar o gasto demandado pela sociedade com a solvência do setor público. Essa equação determinou um aumento da carga fiscal ao longo dos últimos anos, em grande parte como reflexo da crescente rigidez do gasto público. A receita total do Governo Federal como proporção do PIB elevou-se de 17,5% para 22,8%, em decorrência da maior eficiência do Fisco e da expansão de alguns tributos, notadamente contribuições sociais.

A política tributária do período refletiu a necessidade de conciliar o gasto demandado pela sociedade com a solvência do setor público. Essa equação determinou um aumento da carga fiscal nos últimos anos.

Na resposta às pressões crescentes do lado do gasto, buscou-se equilibrar os objetivos, nem sempre facilmente compatíveis, de rapidez na reação da receita, minimização do custo de arrecadação e dos impactos sobre a atividade econômica.

O aumento de receitas refletiu a necessidade de compatibilizar um crescimento do gasto de 2,7 pontos percentuais do PIB com um resultado primário de 1,5 a 2 pontos percentuais do PIB, requerido para a estabilização da dívida. O esforço implícito nessa mudança é da ordem de 4,3 pontos percentuais.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I. Receita Total	17,5	18,5	18,4	20,2	22,0	21,8	22,8
I.2 Receita Do INSS	5,2	5,0	5,1	5,1	5,1	5,1	5,2
Transf. a Estados e Municípios	2,7	2,8	3,0	3,3	3,8	3,9	4,1
Receita Líquida	14,7	15,7	15,4	16,9	18,2	17,9	18,7
2. Despesas	14,7	15,2	15,3	16,1	16,1	16,0	17,1
Pessoal	5,2	5,6	4,8	5,0	5,1	5,1	5,4
Benefícios Previdenciários	5,3	5,0	5,4	5,8	6,1	6,1	6,3
Outras Despesas Correntes e Capital	3,6	4,0	4,8	5,0	4,7	4,6	5,2
Demais	0,6	0,5	0,4	0,2	0,2	0,3	0,3
3. Resultado Primário	0,0	0,5	0,2	0,8	2,1	1,9	1,6

Fonte: STN

Elaboração: SPE/IMF

Principais indicadores fiscais do Governo Central em percentagem do PIB

A tabela acima merece uma qualificação e alguns destaques.

A qualificação refere-se ao fato de que as transferências a estados e municípios incluem apenas aquelas referentes aos Fundos de Participação, IPI Exportação, Cota Parte do Salário Educação, Compensações Financeiras (*Royalties*), Fundos Regionais, IOF-Ouro, ITR e Lei Complementar nº 87, de 1996. Trata-se, sabidamente, de um conceito restrito de transferências. Quando são considerados também os repasses federais realizados no âmbito do Sistema Único de Saúde e as transferências voluntárias, verifica-se não apenas que o patamar das transferências é expressivamente mais elevado, mas também que elas apresentam um crescimento maior, no período em foco.

Segundo o boletim "Termômetro da Descentralização", elaborado pela Superintendência de Assuntos Fiscais e Emprego do BNDES, com base em dados das Secretarias da Receita Federal e do Tesouro Nacional, Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS, Secretarias Estaduais de Fazenda e Conselho de Politi-

ca Fazendária – Confaz, as transferências da União para as esferas subnacionais de governo aumentaram de 5,22% para 7,02% do PIB, entre 1995 e 2001 (dados até novembro). Jamais, em tempo algum, a União transferiu montante tão expressivo de recursos para estados e municípios.

Ainda em relação à tabela, destaque-se que o aumento de despesas primárias refletiu principalmente a expansão do gasto social, prioridade maior do Governo. Se, de um lado, houve estabilização dos gastos com pessoal ativo e inativo, não obstante os desafios que restam no que tange à aposentadoria dos servidores, do outro, as despesas com benefícios previdenciários aumentaram 1 ponto percentual do PIB. Esse aumento, que foi controlado a partir da reforma do RGPS, persiste, principalmente como reflexo do crescimento real do salário mínimo.

É importante ressaltar que entre as “outras despesas correntes e de capital”, dois terços correspondem a despesas obrigatórias, primordialmente na área social. O volume das despesas obrigatórias aumentou de 1,3 ponto percentual do PIB em 1997 para 3,5 pontos percentuais do PIB em 2001, refletindo, entre outros fatores, a aprovação da emenda constitucional que vincula recursos à área de saúde e a adoção de programas de renda mínima e outras formas de combate à pobreza. Importa notar que grande parte desses gastos é realizada descentralizadamente.

O aumento das despesas primárias refletiu principalmente a expansão do gasto social.

O aumento da participação de despesas obrigatórias encontra contrapartida no aumento de receitas vinculadas. Essa tendência, que pode resguardar certas áreas do gasto, tende, por outro lado, a aumentar o grau de rigidez orçamentária. Seu corolário, dada a necessidade de estabilizar o estoque da dívida, tem sido o crescimento das contribuições sociais, notadamente a Cofins e a CPMF, vinculadas ao financiamento da Seguridade Social.

Ainda que o aumento da carga tributária possa ter afetado a eficiência de alguns segmentos da economia, ele mostrou-se necessário, pelo menos transitoriamente, para manter a estabilidade e o crescimento. Dado um nível de despesa, o relaxamento tributário, por criar incerteza quanto à solvência do setor público, produziria efeitos perversos, sobre a inflação e as taxas de juros, entre outros, solapando o investimento e deprimindo o emprego. Isso explica porque a reforma na tributação vem sendo conduzida com prudência.

Não obstante, houve progresso importante nessa área, notadamente na simplificação dos trâmites e métodos de cálculo tributários para a grande maioria das empresas brasileiras, que são pequenas e médias, e no aperfeiçoamento dos instrumentos para desoneração de impostos indiretos que incidem sobre produtos exportados, conforme assinalado em outra parte desta Mensagem (ver capítulo sobre políticas de competitividade e reestruturação produtiva).

Importa perseverar nesse caminho, ao mesmo tempo em que se aprofunda o esforço de reestruturação do gasto público, de tal sorte a conciliar os objetivos de assegurar a solvência do setor público, manter e reforçar a prioridade atribuída às despesas de maior retorno social e aumentar a eficiência e a competitividade da economia.

Evolução recente e gestão da dívida pública federal

Grande parte do crescimento da dívida pública federal decorre do refinanciamento das dívidas estaduais e municipais e do reconhecimento de "esqueletos".

A dívida pública é o espelho dos efeitos acumulados da política fiscal. A evolução da dívida pública federal após o Plano Real foi determinada por quatro fatores essenciais. Por um lado, a geração de superávits primários, notadamente a partir de 1999, e os programas de desestatização apresentaram-se como fatores de redução do estoque de dívidas da União. Por outro, responderam por expressivo crescimento da dívida pública a ocorrência de crises externas, com as pressões sobre os juros e o câmbio que as acompanharam; os programas de apoio ao ajuste fiscal estrutural (refinanciamento das dívidas de estados e municípios, Proes e Proer); a assunção/reconhecimento, pelo governo federal, de passivos antes ocultados das estatísticas fiscais ("esqueletos"); além de programas de apoio ao desenvolvimento econômico e social que envolvem a emissão de títulos (Lei Kandir, Reforma Agrária, Proex, Programa de Preço Equalizado do Açúcar e do Alcool, entre outros).

Cabe destacar que os programas de apoio ao ajuste fiscal estrutural, embora tenham tido reflexos imediatos na expansão da dívida pública, resolveram problemas, criados no passado, que causavam desequilíbrios graves e permanentes nas contas públicas. Da mesma forma, a explicitação dos "esqueletos", contribui para a maior transparência e credibilidade da política e dos indicadores fiscais do País.

Considerados em conjunto, os programas de apoio ao ajuste fiscal estrutural, o reconhecimento de "esqueletos" e os demais programas referidos aumentaram a dívida pública federal em montante equivalente a cerca de R\$ 266,1 bilhões, em valores históricos, e R\$ 506,7 bilhões, em valores atualizados até novembro de 2001, computados os encargos que se acumularam.

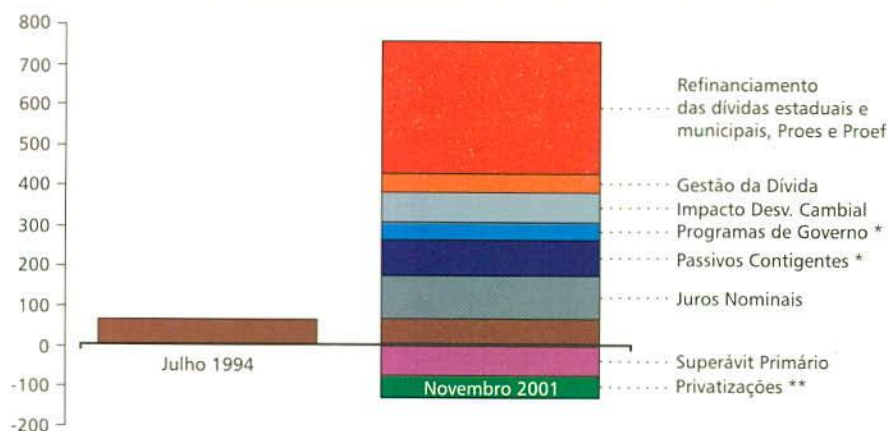
Cerca de R\$ 329,4 bilhões, em valores atualizados até novembro de 2001, correspondem às dívidas renegociadas com estados e municípios.

As renegociações de dívidas dos estados e municípios, incluído o saneamento dos bancos estaduais, e o programa de fortalecimento das instituições financeiras federais são responsáveis por parcela expressiva desses valores, o equivalente a R\$ 190,5 bilhões, em valores históricos, e R\$ 329,4 bilhões, em valores atualizados até novembro de 2001. Por sua vez, os passivos contingentes assumidos perfizeram R\$ 41,1 bilhões, em valores históricos, e R\$ 87,6 bilhões, corrigidos pelos respectivos fatores de atualização.

Vale notar que os efeitos do reconhecimento dos "esqueletos" sobre a dívida pública foram parcialmente contrabalançados pelas recei-

tas de privatização. Como proporção do PIB, o valor desses passivos, acumulado até novembro de 2001, totalizou o equivalente a 10,1% do PIB, enquanto o impacto das privatizações ocorridas no período atingiu em torno de 7,9% do PIB.

O gráfico abaixo apresenta os fatores determinantes da evolução da dívida pública mobiliária federal interna ao final de novembro de 2001.



Fatores de variação da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna 1996-2001

Fonte: Tesouro Nacional e Banco Central

* Valores atualizados pelo respectivo fator de remuneração

** Valores atualizados pela TMS

Recursos fiscais para abatimento da dívida pública (fontes 100 e 129)

Com o êxito do processo de estabilização da economia, foi possível implementar uma gestão de dívida pública em que um dos objetivos principais é a minimização de custos no longo prazo, levando-se em conta a manutenção de níveis prudentes de risco. Na busca desse objetivo, o Tesouro Nacional conseguiu reduzir o percentual de sua dívida a vencer em doze meses e alongar significativamente o prazo médio de maturação. Esse prazo atingiu 35 meses, ao final de 2001. Para tanto, contribuiu principalmente o alongamento do prazo médio dos títulos do Tesouro Nacional emitidos em ofertas públicas, que passou de cerca de quatro meses, em julho de 1994, para cerca de 30 meses, em dezembro de 2001. Deve-se registrar também o êxito das emissões ocorridas no período, com destaque para a venda de papéis prefixados de 30 anos (NTN-C) ao final de 2001.

O Tesouro Nacional conseguiu reduzir o percentual de sua dívida a vencer em doze meses e alongar significativamente o prazo médio de maturação.

Esses resultados espelham o aprimoramento do planejamento de longo prazo e da mensuração e acompanhamento dos riscos associados à dívida, com vistas ao desenvolvimento dos mercados primário e secundário de títulos públicos. Um exemplo disso foi a apresentação inédita de um Plano Anual de Financiamento do Tesouro Nacional, em fevereiro de 2001. O Plano insere-se no contexto das ações visando aumentar a previsibilidade e a transparência na administração da dívida pública federal.

No campo institucional, iniciativas fundamentais foram tomadas no sentido de aprimorar o relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central, de modo a garantir maior transparência e separação às

operações de política fiscal e monetária. Com esse propósito, editou-se a Medida Provisória nº 1.789, de 29 de dezembro de 1998, que: 1) assegura maior equilíbrio entre a remuneração dos ativos e passivos do Tesouro Nacional registrados no balanço patrimonial do Banco Central; 2) disciplina a transferência de ativos do Banco Central para o Tesouro Nacional, com a autoridade monetária recebendo, em contrapartida, títulos mais adequados à condução da política monetária; 3) regulamenta procedimentos relativos aos resultados do Banco Central: os resultados positivos, transferidos ao Tesouro Nacional, são destinados exclusivamente para o pagamento da dívida pública mobiliária federal (prioritariamente aquela existente na carteira do Banco Central) e os negativos, cobertos por emissões de títulos para aquela instituição.

Posteriormente, no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal, novos dispositivos vieram sedimentar os avanços na direção mencionada, entre os quais destaca-se a proibição de emissão de títulos públicos pelo Banco Central a partir de maio de 2002.

Reforma do Sistema Financeiro

O Plano Real expôs a fragilidade do sistema financeiro nacional, cujas distorções e ineficiências – nutridas pelo ganho fácil propiciado pelo processo inflacionário – permaneceram encobertas enquanto esse processo perdurou.

A estrutura do sistema bancário no período inflacionário também não era favorável à eficiência. A concorrência no setor era limitada pela forte presença dos bancos públicos, que respondiam pela maior parte do mercado em qualquer critério que fosse utilizado: proporção de ativos totais, de depósitos ou de operações de crédito. Ademais, o ingresso de novos bancos estrangeiros e a ampliação dos já instalados eram limitados pela legislação brasileira.

O reduzido grau de concorrência e a busca da receita de *float* estimularam a expansão da rede de atendimento, sem maior preocupação com os custos. Esse mercado bancário pouco competitivo e sem contestabilidade tendia a apresentar problemas na transição para a estabilidade.

Completavam o quadro do sistema bancário anterior ao Plano Real as fragilidades na regulamentação prudencial e na supervisão bancária. No que se refere à supervisão bancária, o enfoque principal do período anterior ao Plano Real situava-se na adequação das atividades dos bancos aos procedimentos e regras vigentes, analisando-se de forma individualizada as várias carteiras e as distintas instituições pertencentes aos conglomerados. Assinale-se que não era dada prioridade à análise dos riscos a que estava submetida a instituição como um todo, nem o conglomerado.

O ambiente de atuação das instituições financeiras alterou-se significativamente após a estabilização econômica propiciada pelo Plano Real, que promoveu redução rápida e acentuada das taxas de inflação. Dessa forma, extinguiu-se importante fonte de lucro para os bancos, as receitas inflacionárias. Os ganhos de *float* reduziram-se de 20,4% da produção dos bancos em 1994, para 0,6% em 1995.

Assim como a real situação das contas públicas, a inflação mascarava também a fragilidade do sistema financeiro.

Os ganhos de *float* reduziram-se de 20,4% da produção dos bancos em 1994, para 0,6% em 1995.

Período	Receita Inflacionária/PIB	Receita Inflacionária/ Produção Imputada aos Bancos
1990	4,0	35,7
1991	3,9	41,3
1992	4,0	41,9
1993	4,2	35,3
1994	2,0	20,4
1995	0,0	0,6

Fonte: IBGE/Andima. (1997). *Sistema Financeiro: uma análise a partir das contas nacionais, 1990 - 1995*. Tabela 34, p. 44.

Receita inflacionária

No início de 1995, além dos impactos conjugados da estabilização e da extinção das receitas de *float*, o sistema bancário confrontava-se com medidas restritivas ao crédito, aumento dos juros em resposta à crise mexicana e arrefecimento da atividade econômica.

Esse quadro contribuiu para a insolvência e a liquidação de várias instituições bancárias e financeiras que apresentavam desequilíbrios. Inicialmente, foram mais atingidos os pequenos bancos criados a partir da reforma bancária de 1988, os quais não representavam riscos sistêmicos de contágio. No entanto, os desajustes atingiram também dois dos maiores bancos privados do país, os quais, por sua representatividade, elevavam o risco de crise bancária sistêmica.

A adoção do Proer, em novembro de 1995, impediu o colapso da estabilização sob os efeitos de uma crise bancária em cadeia.

Nesse contexto, criou-se o **Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – Proer** e ampliou-se o poder de intervenção antecipada do Banco Central. A adoção tempestiva do Proer, em novembro de 1995, impediu o colapso da estabilização sob os efeitos de uma crise bancária em cadeia que se afigurava iminente. A iniciativa antecipatória do Governo Federal permitiu que o problema se resolvesse e abriu o caminho para as etapas posteriores da reestruturação do sistema financeiro nacional.

Na seqüência, foram tratados os problemas dos bancos públicos estaduais, com o **Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – Proes**, e dos bancos públicos federais, cuja reforma foi iniciada em 1996 com ajustes no Banco do Brasil e na Caixa Econômica Federal, e avançou mais recentemente com o **Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais – Proef**. Nesse processo, aprimoraram-se a legislação prudencial, que passou a espelhar padrões internacionais, e a supervisão bancária, para o exercício da qual o Banco Central conta hoje com instrumentos mais apropriados à realidade de internacionalização e diversificação setorial dos conglomerados financeiros.

As iniciativas compreendidas na reforma do sistema financeiro têm conduzido ao aumento da solidez do sistema financeiro nacional em processo não traumático de depuração e fortalecimento. O aumento da solidez do sistema financeiro nacional contribuiu para mitigar os impactos, sobre a economia brasileira, de sucessivas crises externas ocorridas entre 1995 e 1998, bem como para permitir uma transição com custos econômicos e sociais relativamente baixos para o regime de câmbio flutuante, em contraste com a experiência vivida por outros países emergentes que também tiveram de abandonar regimes de câmbio administrado ao final daquele período. Hoje o Brasil tem um sistema financeiro sólido, internacionalmente reconhecido como tal.

Além de mais sólido, o sistema financeiro nacional tornou-se mais eficiente. Aumentou a quantidade e melhorou a qualidade da oferta de produtos e serviços. As instituições adaptadas ao novo ambiente de estabilidade e abertura – nacionais e estrangeiras – dispõem de tecnologia e de sistemas de análise de risco mais desenvolvidos, permitindo a concessão de créditos com maior margem de segurança e menores custos.

O sistema financeiro nacional tornou-se mais eficiente e aumentou a quantidade e a qualidade de produtos e serviços.

Nesse contexto, ao final de junho de 1999, foi aprovado o projeto de reestruturação do Sistema de Pagamentos Brasileiro – SPB, que entrará em operação em abril de 2002, objetivando o melhor gerenciamento do risco sistêmico e a implantação de sistema de transferência de grandes valores com liquidação bruta em tempo real, denominado Sistema de Transferência de Reservas – STR, que dará curso a pagamentos críticos e com elevado potencial de contágio interbancário. Além disso, haverá alteração do regime operacional da conta Reservas Bancárias, que passará a ser monitorada em tempo real, diminuindo o risco de crédito anteriormente assumido pela autoridade monetária.

Em abril de 2002 entra em operação o Sistema de Pagamento Brasileiro, reestruturado para melhorar o gerenciamento do risco sistêmico e aperfeiçoar o sistema de transferência de grandes valores.

O novo sistema de pagamentos foi desenhado de modo a não admitir saques a descoberto em reservas bancárias em qualquer momento ao longo do dia e a transferir aos participantes o risco das operações que realizam, estimulando assim maior cuidado no seu gerenciamento.

A implementação plena do SPB deve gerar grandes benefícios para a sociedade, para o sistema financeiro e para os correntistas. A sociedade brasileira, por intermédio do Banco Central, deixará, de imediato, de correr o risco de saques a descoberto na conta Reservas Bancárias, não mais assumindo risco em transações privadas. Por outro lado, a adoção de um sistema moderno de pagamentos deverá reduzir a percepção de risco do País para os investidores, facilitando a atração de capitais externos.

O sistema financeiro será fortemente estimulado a investir em tecnologia de informação, a desenvolver novos e melhores sistemas de avaliação de risco de crédito, a oferecer novos produtos e a tornar-se mais capitalizado, aumentando, ainda mais, sua solidez. Espera-se, por fim, que os correntistas beneficiem-se com transações mais rápidas e ágeis, como as transferências de recursos em tempo real entre bancos em qualquer lugar do país, com novos produtos que serão lançados e com a maior concorrência entre as instituições financeiras.

O barateamento do crédito depende da continuidade do ajuste macroeconômico e da conseqüente redução das taxas básicas de juros.

No novo ambiente, o Banco Central tem tomado iniciativas e desenvolvido instrumentos voltados a reduzir os *spreads* bancários, que ainda são excessivamente elevados e encarecem o crédito no Brasil. O barateamento do crédito depende da continuidade do ajuste macroeconômico e da conseqüente redução das taxas básicas de juros, processo que se vem desenrolando de forma positiva, tendo

como um dos seus sustentáculos a reestruturação organizada e oportuna do sistema financeiro. O custo do crédito no Brasil envolve também questões de natureza microeconômica e sobre elas o Banco Central tem se debruçado, buscando soluções.

Essa agenda inclui medidas como: 1) redução das exigências burocráticas com diminuição do custo de observância (custo de atender às regulamentações do Banco Central); 2) aperfeiçoamentos no sistema de pagamentos e no Plano de Contas do Sistema Financeiro – Cosif; 3) redução das exigências de recolhimento compulsório; 4) flexibilização dos direcionamentos compulsórios de crédito; 5) aumento da transparência das operações bancárias, com a divulgação das informações ao público e a criação da Central de Risco de Crédito; 6) securitização e negociação de recebíveis, criação da Cédula de Crédito Bancário, do contrato eletrônico de crédito e de derivativos de crédito; 7) redução dos impostos, diretos e indiretos, incidentes sobre a intermediação financeira (Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, Contribuições sobre Lucro Líquido – CSLL); e 8) modificação na Lei de Falências, objeto de projeto ora em tramitação no Congresso, para priorizar o recebimento de créditos garantidos.

Nas crises financeiras internacionais recentes, a existência de um setor bancário nacional considerado unanimemente sólido limitou o “efeito contágio” em relação ao Brasil.

Não resta dúvida de que a existência de um sistema financeiro sólido e eficiente constitui pré-requisito para o crescimento econômico sustentado. Nas crises financeiras internacionais recentes, a partir da crise asiática e inclusive na desvalorização cambial brasileira, esse fator certamente limitou o “efeito contágio” em relação ao Brasil. Quando considerada em conjunto com as demais reformas estruturais implementadas a partir de 1995 e com a correta política fiscal do país, a reestruturação do sistema financeiro faz parte do conjunto de medidas destinado a construir bases sólidas para o desenvolvimento econômico do País.

Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional – Proer

Em agosto de 1995, o Banco Central interveio no Banco Econômico, primeiro grande banco privado a ser submetido a regime especial após a criação do Plano Real. Nessa data, o banco ocupava o oitavo lugar no *ranking* por patrimônio líquido e o décimo lugar no rol por depósitos totais. Em novembro do mesmo ano, foi decretada a intervenção no Banco Nacional, sexto maior em patrimônio líquido e quinto em depósitos totais.

Dado que os problemas bancários passaram a atingir grandes instituições privadas de varejo, a apreensão quanto à saúde financeira dos demais bancos elevou-se, provocando concentração da liquidez nos bancos maiores. Esse ambiente prejudicou as instituições de pequeno porte e aumentou o potencial de contágio para as demais instituições, tornando concreta a possibilidade da ocorrência de crise bancária sistêmica no País.

Junto com a intervenção no Banco Nacional, e diante das dimensões que a crise bancária vinha assumindo, o Governo Federal adotou o Proer.

O Proer tratou de estimular os necessários movimentos de aquisição e reorganização societária para sanear e consolidar o sistema financeiro nacional. A simples decretação de liquidação extrajudicial de instituições financeiras em dificuldade, que assim se extinguiriam, não era alternativa apropriada diante das dimensões da crise bancária em formação. A liquidação de um ou mais grandes bancos afetaria todo o sistema financeiro, haveria interrupção do fluxo de pagamentos com efeitos danosos sobre instituições não-financeiras e o público. As empresas perderiam acesso ao crédito e ao capital de giro. O público perderia seus depósitos e sua poupança financeira. A situação exigia um novo instrumento.

A legislação existente até meados de 1995 não permitia que o Banco Central atuasse de forma preventiva, limitando sua ação até a eclosão dos problemas, bem como restringia a responsabilidade criminal por atos lesivos ao Sistema Financeiro Nacional aos diretores estatutários das instituições financeiras.

Para dotar o Banco Central da adequada capacidade de atuar preventivamente e de levar à frente os objetivos do programa, ampliou-se o poder de intervenção da instituição por meio da Medida Provisória nº 1.182, de novembro de 1995, que permitiu à autoridade monetária exigir das instituições com problemas de liquidez as seguintes providências: novo aporte de recursos, transferência do controle acionário e reorganização societária.

Adicionalmente, por meio da Circular nº 2.633, de novembro de 1995, alargou-se o alcance da responsabilidade criminal decorrente de atos lesivos ao sistema financeiro nacional, com a inclusão de todos os indivíduos direta e indiretamente envolvidos.

No caso das instituições bancárias de grande porte, o Proer promoveu o saneamento de bancos problemáticos por meio da divisão da instituição original em duas, uma saudável e outra não. Segundo esse critério, a instituição saudável, constituída pelos ativos de boa qualidade, assim definidos pelo comprador, e por todos os depósitos recebidos pela instituição original, deveria necessariamente ser adquirida por outro controlador. Os ativos remanescentes e os demais passivos permaneceriam constituindo o banco original, que passaria ao regime especial de intervenção e deveria ser liquidado. As instituições que adquiriram os bancos saudáveis puderam contar com linha de crédito para cobrir os dispêndios com a reestruturação, reorganização e modernização, além de lhes ser autorizado o descumprimento, em caráter temporário, das exigências do limite operacional previsto no Acordo de Basiléia.

Diante das dimensões que a crise bancária vinha assumindo, o Governo Federal adotou o Proer, para sanear e consolidar o sistema financeiro nacional.

Com o Proer, o Banco Central ganhou instrumentos para agir antes que novas perturbações surgissem no sistema financeiro, ameaçando a economia e a sociedade brasileiras.

No caso de instituições bancárias de pequeno e médio porte, estabeleceu-se que o banco com problemas deveria ser adquirido por outro, cabendo ao programa financiar passivos a descoberto e fornecer recursos de forma a garantir a liquidez na hipótese de sobrevirem saques de grande magnitude contra os depósitos da instituição.

Para a liberação dos recursos do Proer – oriundos dos depósitos compulsórios feitos pelas instituições financeiras junto ao Banco Central – exigiu-se a prestação de garantias pelo banco sob intervenção, que poderiam ser títulos públicos ou direitos associados a operações de responsabilidade do Tesouro Nacional ou de entidades da administração federal indireta. O valor nominal das garantias deveria exceder em 20% o montante captado, caso não se constituíssem de títulos da dívida mobiliária. Dessa forma, a possibilidade de perda dos recursos liberados pelo Banco Central tende a ser minimizada. A taxa de juros das operações de crédito realizadas no âmbito do programa variou em função das garantias apresentadas, correspondendo à taxa de remuneração dos títulos ou direitos, acrescida de 2% ao ano, se a garantias fossem obrigações do Governo.

Outras iniciativas foram adotadas buscando facilitar a reestruturação e o fortalecimento do sistema financeiro nacional. A Resolução nº 2.212, de novembro de 1995, que aumentou a exigência mínima de capital para a constituição de novos bancos, manteve o limite mínimo anterior para as fusões, incorporações e transferências de controle acionário, no intuito de estimulá-las. Além disso, por meio da Medida Provisória nº 1.179, de novembro de 1995, definiram-se incentivos fiscais para a incorporação de instituições financeiras.

A tabela a seguir apresenta as operações apoiadas com recursos do Proer.

Regime	Operações
Bancos em intervenção	Venda de parcela dos ativos e passivos para:
Banco Econômico	Excel e Caixa Econômica Federal (CAIXA) ²
Banco Nacional	Unibanco
Banco Mercantil de Pernambuco	Rural
Banco Banorte	Bandeirantes
Banco Bamerindus	HSBC, CAIXA ² , Banco do Brasil
Bancos que não estavam sob intervenção	Transferência de controle acionário para:
Banco United	Antônio de Queiroz
Martinelli	Pontual

**Operações
realizadas com
financiamento
do Proer¹**

Fonte: Banco Central, Departamento de Operações Bancárias

1) julho/1994 a maio/1997

2) apenas a carteira imobiliária

O custo fiscal do Proer, segundo estimativas do Banco Central realizadas em março de 1997, varia entre 0,9% e 1,4% do PIB, em função das hipóteses subjacentes e da metodologia de cálculo. Em que pese o grau de incerteza aí presente, chama atenção o fato de os números indicarem custo bastante inferior ao custo médio de 12,8% apurado em estudo abarcando quarenta países que experimentaram reestruturações de seus sistemas financeiros em meio a crises bancárias (Honohan e Klingebiel, *Controlling the fiscal costs of banking crises, Working Paper 2441, Set.2000*, Banco Mundial). O custo fiscal do Proer é inferior também ao dos programas de ajuste do sistema financeiro analisados em outro estudo a respeito do tema (Rojas-Suarez e Weisbrod, *Banking Crises in Latin America: Experience and Issues*, BID, 1995).

O custo fiscal estimado do Proer varia entre 0,9% do PIB e 1,4% do PIB, bastante inferior ao de países que experimentaram as reestruturações de seus sistemas financeiros em meio a crises bancárias.

Ano	País	Custo Fiscal/PIB (%)
1982	Argentina	13,0
1985	Chile	19,6
1985	Colômbia	6,0
1994	Venezuela	13,0
1991-93	Finlândia	8,2
1988-92	Noruega	4,5
1991-93	Suécia	4,5
1991	Estados Unidos	5,1
1995-97/mar	Brasil	0,9

Fonte: Rojas-Suarez, Liliana e Weisbrod, Steven R. "Banking Crises in Latin America: Experience and Issues", BID (1995); Brasil: estimado pelo Banco Central/Deban, com metodologia semelhante à dos demais países.

Custo fiscal de programas de ajustamento do sistema financeiro

Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – Proes

Ao Proer seguiu-se o **Programa de Incentivo à Redução da Participação do Setor Público Estadual na Atividade Bancária – Proes**, adotado em 1996 no contexto das iniciativas de apoio e indução ao ajuste fiscal dos estados.

Ainda mais do que os bancos privados, os bancos públicos sentiram os efeitos da perda súbita de receita inflacionária. Basta dizer que, conforme dados referentes a 1993, as receitas inflacionárias equivaliam a 4,2% do PIB e os bancos públicos se apropriavam de 68% dessa receita. Por sua estrutura e forma de gestão, eles estavam menos aptos a responder com a eficiência e a rapidez necessárias à mudança do ambiente macroeconômico. A situação mostrou-se particularmente grave no caso dos bancos estaduais. A deterioração da liquidez e do patrimônio dessas instituições vinha de longe, acentuara-se com a queda drástica da inflação e punha em xeque o ajuste estrutural das contas públicas e a estabilidade da economia.

Em 1993, os bancos públicos se apropriavam de 68% da receita inflacionária, que à época equivaliam a 4,2% do PIB.

Ao contrário do passado, em lugar de paliativos, deu-se solução estrutural à questão dos bancos estaduais.

Ao contrário do passado, em lugar de paliativos, que apenas faziam ressurgir, agravados, os problemas de fundo, deu-se solução estrutural à questão dos bancos estaduais.

Os estados que optaram por ingressar no Proes puderam utilizar linha de crédito equivalente às necessidades decorrentes do desequilíbrio patrimonial da instituição, uma ou mais de uma, por eles controlada. Nos casos de opção pela privatização do banco, sua transformação em instituição não-financeira ou agência de fomento, liquidação extrajudicial ou federalização, para posterior privatização, facultou-se o financiamento de até 100% daquelas necessidades. No caso de opção pelo saneamento, para manutenção do banco sob controle do governo do estado, o financiamento limitou-se a 50%, exigindo-se dos controladores o aporte de capital equivalente a outra metade.

O programa vem contribuindo para a solução ordenada da questão da dívida fiscal dos estados, com recuperação de parte do endividamento preexistente, por meio da privatização dos bancos estaduais. Ao mesmo tempo, ao reduzir a participação dessa esfera de governo no sistema bancário, ajuda a limitar a possibilidade de recorrência de problemas estruturais nas finanças públicas, bem como o risco do sistema financeiro nacional.

Quando do lançamento do Proes, em agosto de 1996, o sistema financeiro estadual era composto por 35 instituições, das quais 23 bancos comerciais e/ou múltiplos. À exceção dos Estados do Mato Grosso do Sul e de Tocantins, que não têm instituições financeiras sob seu controle, e dos três estados que não manifestaram interesse pelo programa, Paraíba, Espírito Santo e Distrito Federal, as demais Unidades da Federação aderiram ao Proes.

O saneamento e privatização dos bancos estaduais é parte fundamental da reestruturação do sistema financeiro e do ajuste fiscal.

No âmbito do programa, foram extintos ou encontram-se em processo de liquidação ordinária e extraordinária dez bancos estaduais, seis instituições foram privatizadas e sete, federalizadas (a privatização está sendo conduzida pelo Governo Federal, tendo sido já realizada a venda do Banco do Estado de Goiás – BEG). Adicionalmente, o Proes contribuiu para o saneamento de cinco instituições e a transformação de dezesseis em agências de fomento. Em valores históricos, a desestatização no âmbito do Proes produziu receitas no valor de R\$ 10,1 bilhões, utilizados no abatimento das dívidas dos estados com a União.

Segundo estimativas do Banco Central, o desembolso relativo ao Proes, também em valores históricos, atingiu R\$ 60 bilhões. O custo fiscal desses desembolsos será, porém, significativamente menor, variando conforme o diferencial entre a taxa à qual o Tesouro Nacional se financia e a taxa praticada nessas operações.

Opção	Quantidade	Instituição financeira/estado
Extinção/Liquidação Ordinária	10	Banacre (AC), Banap (AP), Bandern (RN), Baner (RR), BDRN (RN), Bemmat (MT), Beron (RO), CaixaGO (GO), MinasCaixa (MG), Produban (AL)
Privatização	8	Bandepe (PE), Baneb (BA), Banerj (RJ), Bemge (MG), Banestado (PR), Credireal (MG), Banespa (SP), Paraiban (PB) ¹
Federalização para posterior privatização	6	BEA (AM), BEC (CE), BEG (GO), BEM (MA), BEP (PI), BESC (SC)
Saneamento	5	Banese (SE), Banestes (ES), Banpará (PA), Banrisul (RS), NCBN (SP)
Agência de Fomento	16	Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, Paraná
Não optantes do Proes	2	Bandes (ES), BRB (DF),

Quadro resumo do Proes

Fonte: Banco Central/Dedip
1) Banco não optante do Proes

Abertura ao capital estrangeiro

Ainda em 1995, tendo em vista os benefícios que a maior participação de bancos estrangeiros poderia proporcionar ao sistema financeiro brasileiro, o Ministério da Fazenda publicou, com a aprovação do Presidente da República, duas Exposições de Motivos tratando do interesse nacional na matéria.

No Brasil, a partir dos anos 1930, sempre houve severas restrições legais à participação de bancos estrangeiros na intermediação bancária doméstica, especialmente no varejo bancário. A Constituição Federal promulgada em 1988 delegou à Lei Complementar (Art. 192) o tratamento normativo sobre o tema. Durante o período intermediário, até a regulamentação do Artigo 192, o Art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seus incisos I e II, veda a instalação de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior e o aumento do percentual de participação no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior. Entretanto, o parágrafo único desse mesmo artigo estabelece que esse veto não se aplica aos casos de acordos internacionais, de reciprocidade ou de interesse do governo brasileiro.

Ao promover o ingresso de capital estrangeiro, o Governo visou, ao mesmo tempo, estimular a concorrência e aumentar a solidez do sistema, condições necessárias para que as operações de crédito se realizem com custo menor e maior segurança.

O ingresso de instituições bancárias de não-residentes no mercado nacional ocorreu sob diversas modalidades. Entre 1995 e 2000, houve ingresso de bancos estrangeiros no âmbito do Proer e do Proes.

O ingresso de capital estrangeiro novo contribuiu para o processo de reestruturação do sistema financeiro nacional.

Os investimentos estrangeiros na aquisição e capitalização de instituições financeiras superaram os R\$ 20 bilhões.

Ocorreram também aquisições de bancos domésticos com problemas de solvência, sem pagamento de pedágio, e registraram-se aquisições de bancos nacionais saudáveis, com pagamento de pedágio, entre outras modalidades.

Considerando-se apenas os casos individualmente mais expressivos, os investimentos estrangeiros na aquisição e capitalização de instituições financeiras preexistentes superaram os R\$ 20 bilhões.

Participação por estrutura de propriedade no total dos ativos do sistema bancário nacional

Instituição	1993	2000
	Participação (%)	Participação (%)
Bancos Públicos	50,9	36,6
Bancos Privados	49,0	62,6
Nacionais	40,7	35,2
Estrangeiros	8,3	27,4
Total	100,0	100,0

Fonte: Banco Central - Departamento Econômico

1) Posição em dezembro de cada ano

Modernização da regulamentação prudencial, aprimoramento da supervisão bancária e outras medidas de fortalecimento do sistema financeiro nacional

A crise bancária iminente que levou à edição do Proer mostrou a importância de prover o sistema financeiro de um mecanismo de seguro de depósitos. A existência prévia desse mecanismo teria, senão evitado, ao menos reduzido a concentração de liquidez que acabou por magnificar o risco de uma crise sistêmica.

Assim, por meio da Resolução nº 2.197, de agosto de 1995, criou-se o Fundo Garantidor de Créditos – FGC, instituição de direito privado, cujo capital provém, principalmente, de contribuições efetuadas pelas próprias instituições financeiras (0,025% do montante mensalmente escriturado dos saldos das contas seguradas). Participam do Fundo as instituições financeiras e as associações de poupança e empréstimos e é garantido o total de créditos de cada pessoa contra a mesma instituição, ou contra todas as instituições do mesmo conglomerado financeiro, no valor máximo de R\$ 20 mil.

O apoio financeiro que o FGC oferece pode ser preventivo, injetando liquidez com o propósito de evitar o colapso da instituição e a sua propagação ao sistema financeiro, ou corretivo, na forma de seguro, reduzindo as perdas dos depositantes na hipótese de falência da instituição.

A capacidade de fiscalização do Banco Central e o papel das empresas de auditoria também foram objeto de legislação específica, à luz dos acontecimentos que resultaram na adoção do Proer.

A Medida Provisória nº 1.334, de 13 de março de 1996, ampliou a responsabilidade das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes em casos de irregularidades na instituição financeira. A legislação estimula que informem ao Banco Central sempre que sejam identificados problemas ou que o banco se recuse a divulgar as informações. Adicionalmente, a Resolução nº 2.302, de 25 de julho de 1996, a par de aumentar as exigências de capital mínimo para a constituição de bancos com dependências no exterior, determinou a consolidação das demonstrações financeiras das atividades no Brasil com as demonstrações financeiras do banco em outros países, para efeitos de cálculo dos limites operacionais do Acordo de Basiléia. Essa consolidação viabilizou a efetiva supervisão global dos conglomerados.

Foi ampliada a responsabilidade das empresas de auditoria contábil ou dos auditores independentes em casos de irregularidades na instituição financeira.

A mesma Resolução instituiu a Inspeção Global Consolidada – IGC, que representa importante aprimoramento dos procedimentos de fiscalização do Banco Central. A partir da IGC, os inspetores passaram a verificar todos os módulos (por exemplo, operações de crédito, de câmbio, de tesouraria, de *leasing*, de títulos de renda fixa e variável; depósitos; dependências e participação no exterior; auditoria e controles internos; gerenciamento de riscos; etc.) de atividade da instituição e do grupo econômico do qual faz parte. A IGC analisa ainda a política operacional da instituição, visando avaliar sua situação econômico-financeira e o risco global do grupo econômico. A inspeção com foco nos negócios e nos riscos assumidos pelos bancos, realizada de forma consolidada, mostra-se realmente eficaz na manutenção da solidez do sistema financeiro nacional.

Aperfeiçoou-se ainda a legislação prudencial, de tal sorte a assegurar níveis adequados de capitalização e de exposição ao risco por parte das instituições financeiras, em consonância com os padrões internacionais propostos pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basiléia.

As alterações na regulamentação pertinente iniciaram-se ainda em agosto de 1994, com a edição da Resolução nº 2.099, conhecida como Acordo da Basiléia. Por meio das Resoluções nº 2.399 e da Circular nº 2.784, ambas de 1997, as exigências de capital mínimo, ponderadas pelo risco, foram sequencialmente elevadas. Os mesmos normativos tornaram mais severas as exigências de provisão relativas a operações com derivativos.

Com vistas a aprimorar o gerenciamento do risco, criou-se a Central de Risco de Crédito, por meio da Resolução 2.390, de maio de 1997. Ela funciona no Banco Central do Brasil e recebe informações de todos os bancos sobre seus clientes com saldos devedores superiores a um valor estabelecido, atualmente em R\$ 5 mil. Essas informações são utilizadas pela autoridade fiscalizadora para aprimorar sua capacidade de avaliação da concentração dos empréstimos por devedor/conglomerado, mensuração do risco e análise da qualidade do *portfolio* bancário. Caso autorizado pelo cliente, as informações podem também ser utilizadas pelo sistema finan-

Os requisitos de capitalização e as regras de exposição ao risco do sistema bancário foram adequados ao padrão internacional.

ceiro, proporcionando melhores condições para gestão do crédito e assim favorecendo a redução das taxas de juros cobradas.

No plano da legislação, a análise de risco das instituições foi beneficiada pela Resolução nº 2.682, de dezembro de 1999. Segundo esse normativo, as instituições devem classificar suas operações de crédito em nove níveis distintos de risco, entre AA e H, levando em consideração a pontualidade e os atrasos nos pagamentos, a situação econômico-financeira, o grau de endividamento, a capacidade de geração de resultados, o limite de crédito e outras características dos devedores e garantidores, bem como aspectos relativos à operação. A Resolução define também o provisionamento que deverá ser realizado pelas instituições, em cada caso.

Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais – Proef

O Proef promoveu a adequação patrimonial dos quatro principais bancos federais e fortaleceu a boa governança dessas instituições.

Mais recentemente, a reestruturação do sistema financeiro nacional desdobrou-se no **Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais – Proef**, que promoveu, à luz da nova legislação prudencial, a adequação patrimonial dos quatro principais bancos federais, depois da realização de Inspeção Global Consolidada – IGC. Jamais se havia submetido os bancos públicos federais a escrutínio de tamanha amplitude e profundidade. Ao fazê-lo, o Banco Central indicou claramente a determinação do governo de tratar os bancos públicos remanescentes com o mesmo rigor reservado aos bancos privados, a bem da transparência e da solidez do sistema financeiro nacional.

As IGC realizadas no Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia identificaram presença significativa de créditos de baixa remuneração e/ou de difícil recuperação, bem como de elevados subsídios, vinculados principalmente às operações de crédito nas áreas de saneamento, habitação, agricultura, pequenos e médios produtores e financiamentos de programas de desenvolvimento regional, entre outros, datados de longo período e que não estavam explicitados. Diante dessa avaliação, a adequação do patrimônio dessas instituições à regulamentação bancária estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional nos últimos anos implicaria a realização de provisões incompatíveis com sua estrutura de capital.

No sentido de adaptar o patrimônio dos bancos às exigências da regulamentação, o Governo fez uso de três instrumentos: 1) a transferência do risco desses créditos para o Tesouro Nacional ou para uma empresa não financeira, denominada Empresa Gestora de Ativos — Emgea; 2) a troca de ativos de pouca liquidez e baixa remuneração por ativos líquidos, remunerados à taxa de mercado; e, em menor grau, 3) o aumento de capital, realizado na Caixa, no Banco do Nordeste e no Banco da Amazônia.

A adequação se deu de forma a reduzir o impacto fiscal decorrente, e vem sendo acompanhada de medidas que redundarão na progressiva explicitação orçamentária dos custos fiscais envolvidos em políticas sociais e de desenvolvimento operacionalizadas por essas instituições, de acordo com o espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal e conforme esforço que vem sendo empreendido por este governo desde o seu início. O mesmo elenco de medidas fortalece o processo de profissionalização dessas instituições, em contraste com a politização característica do passado, estabelecendo regras e procedimentos internos de boa governança e induzindo aquelas que estão constituídas na forma de sociedades anônimas a participar do recém criado Novo Mercado, da Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa, que estabelece exigências especiais de transparência e governança corporativa.

Conclusão

As mudanças havidas na economia brasileira, a partir da estabilização monetária, induziram à reestruturação do sistema financeiro nacional, estimulada por medidas e programas do Governo Federal. Nesse contexto, ocorreu no mercado interno movimento semelhante ao verificado internacionalmente, qual seja, um grande número de fusões e aquisições.

Em paralelo a esses processos, o governo atuou no sentido de aperfeiçoar os mecanismos e os instrumentos para a realização da supervisão bancária, bem como de criar condições para a redução das taxas de juros cobradas nas operações de crédito, por meio da contração do *spread* bancário. Adicionalmente, a Autoridade Monetária tem trabalhado em diversas frentes, de modo a promover melhores condições para que o sistema realize com eficiência seu papel de intermediador financeiro, favorecendo o crescimento da economia.

Os resultados já são perceptíveis. Assinale-se a trajetória de expansão do crédito e a evolução das taxas de *spread*, bem como os significativos avanços do sistema financeiro nacional no sentido de tornar-se mais sólido e mais capaz de absorver choques.

O sistema bancário brasileiro compreende atualmente 28 bancos comerciais, 154 bancos múltiplos e 1 caixa econômica, totalizando 183 instituições, enquanto em 1993 o setor era integrado por 247 instituições. Destaque-se o crescimento do número de instituições com participação estrangeira e a redução no número de bancos públicos estaduais ocorridos nos últimos anos.

O estoque total de crédito concedido pelo sistema financeiro nacional – que agrega além do setor bancário as sociedades de crédito, financiamento e investimentos, as sociedades de crédito imobiliário, as companhias hipotecárias e as associações de poupança e empréstimo e as sociedades de arrendamento mercantil – situa-

vam-se em R\$ 336 bilhões em dezembro de 2001, correspondente a aproximadamente 29% do PIB. A trajetória do estoque de crédito tem sido ascendente, com taxas de expansão expressivas no segundo semestre de 1994 e no ano 2000, quando o nível de atividade da economia cresceu a taxas mais elevadas.

Evolução do crédito total do sistema financeiro, em R\$ correntes

	1994	1995	1996	1997
Sistema Financeiro Total	186.923	244.641	248.264	253.299
Sistema Financeiro Privado	79.949	109.506	113.006	125.788
Sistema Financeiro Público	106.974	135.135	135.258	127.511
	1998	1999	2000	2001 ¹
Sistema Financeiro Total	297.433	284.325	319.018	336.070
Sistema Financeiro Privado	124.132	140.595	178.564	219.605
Sistema Financeiro Público	173.301	143.730	140.454	116.465

Fonte: Banco Central, Departamento Econômico

1) Dados de novembro

A evolução da qualidade dos empréstimos concedidos também tem sido positiva, com a proporção das operações classificadas como de risco ampliado 1 e risco ampliado 2, reduzindo-se de 16,3% e de 6,9%, em dezembro de 1998, para 7,7% e 3,8%, respectivamente, em novembro de 2001.

Evolução da qualidade do crédito do sistema financeiro nacional

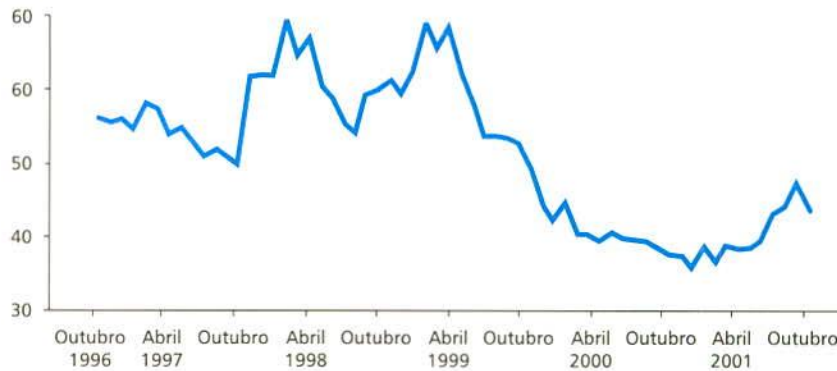
Período	Normal	Risco 1	Risco 2	Total	R1 (%)	R2 (%)	R1+R2 (%)
1994	158.101	20.026	8.796	186.923	10,71	4,71	15,42
1995	187.797	28.728	28.116	244.641	11,74	11,49	23,24
1996	208.996	19.426	19.842	248.264	7,82	7,99	15,82
1997	218.728	18.080	16.491	253.299	7,14	6,51	13,65
1998	228.547	48.388	20.498	297.433	16,27	6,89	23,16
1999	241.242	14.420	28.663	284.325	5,07	10,08	15,15
2000	280.991	20.684	17.343	319.018	6,48	5,44	11,92
2001¹	297.492	25.740	12.838	336.070	7,66	3,82	11,48

Fonte: Banco Central, Departamento Econômico

1) Posição em 30.11.2001

A redução no diferencial entre as taxas de juros pagas pelo sistema financeiro aos seus depositantes e aplicadores e as taxas de juros cobradas nas operações de crédito, o *spread* bancário, tem sido objetivo declarado do Banco Central. Com a implementação de conjunto de medidas que visam a redução das distorções e a ampliação da transparência, bem como a estimular o aperfeiçoamento da avaliação do risco, resultados favoráveis já são perceptíveis. O *spread* geral, consideradas todas as principais modalidades de operação para empresas e pessoas físicas, que chegou a atingir 68% ao ano em março de 1999, reduziu-se para 34% em janeiro de 2001, registrando crescimento ao longo deste ano, em decorrência da combinação de fatores adversos no ambiente externo e interno.

O *spread* geral, que chegou a atingir 68% ao ano em março de 1999, reduziu-se para 34% em janeiro de 2001.



Fonte: Banco Central, Departamento Econômico

Spread
Operações
de crédito

Reestruturação Produtiva e Políticas de Competitividade

A indústria brasileira adotou, entre 1990 e 1994, no contexto de baixas taxas de crescimento e persistente processo inflacionário, um comportamento defensivo em relação à competição externa provocada pela abertura comercial.

A partir de 1995, passou-se a construir e executar, junto com a consolidação do **Plano Real**, uma agenda cada vez mais abrangente e institucionalmente densa de políticas de competitividade, visando estimular as empresas a adotarem estratégias mais ofensivas, calcadas no crescimento da capacidade de produção e inovação tecnológica.

Nesse contexto, são implementadas políticas de defesa da concorrência; regulação e expansão da oferta de infra-estrutura; modernização do sistema tributário e da legislação trabalhista; e estímulo ao investimento direto estrangeiro.

Outras áreas em que a ação de governo se faz presente de forma cada vez mais ativa são: políticas de fomento, com destaque para a recuperação do papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES como instrumento de financiamento de longo prazo e como agente fundamental na reestruturação competitiva da economia brasileira; políticas de estímulo às micro e pequenas empresas; políticas de cunho setorial, voltadas para a modernização de setores com alta capacidade de resposta em termos de geração de renda, emprego e divisas; e políticas de estímulo às exportações.

A política de comércio exterior após 1995 orienta-se para a inserção internacional competitiva da economia brasileira. Passam a merecer atenção máxima as questões da diplomacia econômica, da articulação intragoverno e com o setor privado, a promoção das exportações e a defesa comercial. Também se intensifica a integração das políticas de comércio exterior, industrial e de desenvolvimento científico e tecnológico, por meio de mecanismos de coordenação como a Câmara de Governo do Comércio Exterior - Camex e os Fóruns de Competitividade.

Políticas de regulação

Iniciativas modernizadoras adotadas no campo da regulação econômica estabeleceram um novo padrão de relacionamento entre o setor público, os setores empresariais privados e os consumidores. Conceitos e instituições como defesa da concorrência, direitos dos consumidores e agências reguladoras fincaram raízes, criando um ambiente favorável a ganhos de eficiência e de produtividade, no marco de regras progressivamente estáveis.

A partir de 1995, passou-se a estimular as empresas a adotarem estratégias mais ofensivas, calcadas no crescimento da capacidade de produção e da inovação tecnológica.

A política comercial foi orientada para a consolidação da inserção internacional competitiva da economia brasileira.

Iniciativas modernizadoras no campo da regulação econômica estabeleceram um novo padrão de relacionamento entre o setor público, os setores empresariais privados e os consumidores.

As políticas de regulação se inscrevem em um novo contexto, no qual o Estado se retira da esfera da produção e passa a estabelecer parâmetros de atuação das empresas privadas com vistas a assegurar um ambiente de concorrência capaz de produzir ganhos de eficiência econômica que se traduzam em benefício do consumidor.

Além do aperfeiçoamento dos mecanismos gerais de defesa da concorrência e de prevenção de abuso de poder econômico, foi criado um conjunto de políticas, na área de infra-estrutura, visando promover a competição, reduzir custos, estimular novos investimentos e proteger o consumidor nos segmentos de monopólio natural.

A defesa da concorrência cumpre esse papel, respeitados os ganhos de escala e escopo associados ao crescimento das empresas. Além do aperfeiçoamento dos mecanismos de defesa da concorrência e de prevenção de abuso de poder econômico nas atividades econômicas em geral, foi criado um conjunto de políticas para os setores de infra-estrutura e de serviços públicos visando promover a competição, reduzir custos, estimular novos investimentos e proteger os consumidores cativos nos segmentos de monopólio natural.

Alinhada com a experiência internacional, a adoção dessas políticas no Brasil vem permitindo um aprendizado contínuo por parte das agências reguladoras, e tem trazido ganhos efetivos no que se refere à expansão dos investimentos, universalização do atendimento, modernização tecnológica e qualidade dos serviços públicos.

A lógica da política tributária também tem impacto relevante para o desempenho das empresas. É sabido e reconhecido pelo governo que muito ainda há para avançar nesse campo. Não obstante, houve progresso importante da política tributária, em especial na simplificação dos trâmites e métodos de cálculo tributário para a grande maioria das empresas brasileiras, que são pequenas e médias, e no aperfeiçoamento dos instrumentos para desoneração de impostos indiretos que incidem sobre produtos exportados.

Diversas modificações legais foram introduzidas na legislação trabalhista, com vistas ao desenvolvimento de um moderno sistema de relações entre capital e trabalho.

Também houve progresso no campo da legislação trabalhista. Diversas modificações legais foram introduzidas, com vistas ao desenvolvimento de um sistema de relações entre capital e trabalho que privilegie a negociação direta entre as partes, reduzindo assim, os obstáculos, existentes no marco jurídico antes vigente, ao crescimento da produtividade do trabalho.

A defesa da concorrência foi reforçada, contribuindo para a preservação de um ambiente competitivo, sem impedir ganhos de escala por parte das empresas.

Defesa da concorrência

No período inicial da abertura comercial, até a instauração do Plano Real, a defesa da concorrência cumpriu um papel secundário na política governamental. A partir de 1995, porém, a implementação efetiva da nova Lei de Defesa da Concorrência, editada em 1994, trouxe as seguintes inovações institucionais:

- introduziu-se o controle de fusões e aquisições;
- o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade foi transformado em autarquia, ganhando maior autonomia e poderes para atuar sobre a ordem econômica, e teve suas decisões fortalecidas institucionalmente. As Secretarias de Direito Econômico – SDE, do Ministério da Justiça, e de Acompanhamento

Econômico – SEAE, do Ministério da Fazenda, assumiram funções complementares às suas;

- foram introduzidos os institutos do compromisso de desempenho e de cessação de prática anticompetitiva, conferindo maior agilidade potencial e flexibilidade nas decisões da autoridade antitruste;
- as empresas públicas e o setor público de um modo geral foram enquadrados nas regras da concorrência.

Ressalte-se, além disso, a crescente importância que assumiu a cooperação internacional em matéria de defesa da concorrência, diante da intensificação do investimento direto estrangeiro. A defesa da concorrência passou a fazer parte do cálculo empresarial, uma vez que se tornou efetivamente passível de ser legalmente acionada contra abusos do poder econômico.

Exemplo disso é a evolução dos julgamentos do Cade. Entre os períodos de 1992-1994 e 1994-1996, houve um crescimento de mais de 100% de casos julgados por mês. Entre esse último período e 1996-2000, o crescimento é ainda maior: cerca de 1.200%. Além disso, o tempo médio de exame dos atos diminuiu significativamente: em agosto de 1996 era de 20 meses; em maio de 1998 era de sete meses; e em 1999-2000, de 2,4 meses.

Privatização da infra-estrutura

Entre 1995 e 1997, concluiu-se a privatização de empresas industriais. O processo culminou com a venda da Companhia Vale do Rio Doce, em 1997. A privatização levou a uma substancial melhoria do desempenho dessas empresas, observando-se aumentos significativos das vendas reais, das vendas por empregado, do lucro líquido, do patrimônio líquido, do investimento, do imobilizado, e da razão investimento/vendas.

Com o objetivo de reverter os efeitos deletérios sobre a competitividade sistêmica do país, sintetizados no denominado “Custo Brasil”, o governo promoveu, a partir de 1995, uma série de medidas visando um novo modelo que permitisse a competição e a entrada do capital privado nos setores de infra-estrutura.

Cinco emendas constitucionais foram aprovadas com a finalidade de introduzir flexibilidade nos monopólios estatais e pôr fim a barreiras à entrada do capital estrangeiro em vários setores e atividades (Emendas Constitucionais de nº 5 a nº 9). A Lei de Concessões de Serviços Públicos, lei nº 8.987 de 1995, que regulamentou o art. 175 da Constituição Federal, abriu ao setor privado, inclusive de capital estrangeiro, a possibilidade de participação em diversas atividades antes controladas pelo Estado, por meio de concessões ou regimes de permissão.

Em que pesem diferenças setoriais, são traços comuns à regulação nos setores de infra-estrutura o estímulo à competição e a proteção ao consumidor.

Em que pesem diferenças setoriais, são traços comuns à regulação estabelecida nos setores de infra-estrutura o estímulo à competição e a proteção aos consumidores. Tal preocupação se traduziu na criação de estruturas industriais não monopolistas, com o desmembramento vertical e horizontal das empresas antes de sua privatização. Exemplos de separação horizontal ocorreram nos setores ferroviário, elétrico e de telecomunicações. Separações verticais aconteceram também nestes dois últimos setores. Cabe notar, ainda, que se impuseram limites à participação de investidores individuais nos diversos mercados de telecomunicações e energia elétrica. Deve-se ressaltar, por fim, que todo o processo de privatização passou a estar sujeito à aprovação do órgão de defesa da concorrência, bem como toda fusão que vier a ocorrer após a privatização.

Importante também foi a criação de agências voltadas à regulação das atividades em que antes predominava o monopólio estatal. As agências reguladoras criadas nos setores de infra-estrutura dispõem de autonomia operacional e financeira. Essas características são necessárias para atender às necessidades de atuação eficiente do Estado em um ambiente de crescente complexidade técnica, aumento do número de participantes, conflitos de interesses e de necessidade de arbitragem e coordenação com outros órgãos governamentais. A independência das agências permite separar as atividades de governo das atividades de Estado, contribuindo para constituir um ambiente institucional estável e transparente, necessário para reduzir riscos regulatórios e atrair investimentos.

Investimento direto estrangeiro

Ao contrário do que ocorria no modelo anterior, as empresas de capital estrangeiro passaram a operar no Brasil com escalas, processos e produtos internacionalmente competitivos.

O Investimento direto estrangeiro – IDE sempre desempenhou papel relevante nos ciclos de crescimento da economia brasileira, tanto no que se refere ao fortalecimento tecnológico da indústria quanto no que diz respeito à provisão de capital e à introdução de novas práticas gerenciais e organizacionais. Nos últimos anos, o IDE revestiu-se de especial importância por constituir, juntamente com a abertura da economia, um elemento do processo de reestruturação produtiva da indústria nacional.

Ao contrário do que ocorria no modelo anterior, quando se acomodavam ao elevado grau de proteção ao mercado doméstico, as empresas de capital estrangeiro – tanto as que aqui já estavam, como as que se instalaram – passaram a operar, em grande número, com escalas, tecnologias e produtos internacionalmente competitivos.

As reformas constitucionais da ordem econômica ocorreram na esteira de medidas de liberalização da conta de capital, que já vinham sendo adotadas desde o início da década, e são reforçadas no período mais recente por iniciativas que visam aumentar a transparência e reduzir a discricionariedade nas decisões administrativas. Além disso, as companhias estrangeiras passaram a receber o mesmo tratamento fiscal dispensado às empresas nacionais.

Desse modo, superada a crise da dívida externa que marcou os anos 1980, o fluxo de investimento estrangeiro cresceu substancialmente nos anos 1990. Na segunda metade da década, o Brasil foi o segundo país em desenvolvimento que mais recebeu fluxos de investimento direto.

Superada a crise da dívida externa que marcou os anos 1980, o fluxo de investimento estrangeiro cresceu substancialmente nos anos 1990.

		Agricultura Pecuária e Extrativa Mineral	Indústria	Serviços	Total*	Total Geral dos Ingressos**
1995	Estoque	5.189,3	74.785,1	35.542,1	115.516,5	
	%Total	4,49	64,74	30,77	100,00	
1996	Fluxos	110,5	1.740,0	5.814,9	7.665,4	9.965,1
	%Total	1,44	22,70	75,86	100,00	-
1997	Fluxos	456,1	2.036,4	12.818,6	15.311,1	18.609,9
	%Total	2,98	13,30	83,72	100,00	-
1998	Fluxos	142,4	2.766,4	20.361,9	23.270,7	28.356,3
	%Total	0,61	11,89	87,50	100,00	-
1999	Fluxos	422,5	7.002,3	20.139,6	27.564,4	31.372,3
	%Total	1,53	25,40	73,06	100,00	-
2000	Fluxos	649,4	5.087,4	24.139,5	29.876,4	33.402,8
	%Total	2,17	17,03	80,80	100,00	-
2001	Fluxos	1.500,0	6.924,0	12.671,0	21.095,0	21.272,0
	%Total	7,11	32,82	60,07	100,00	-

Fonte FIRCE-Banco Central, set. 2001 e Nota para imprensa - jan. 2002

a) Dados do Censo de Capitais Estrangeiros, realizado em 1996.

b) Inclui conversões para investimentos diretos.

* Total de investimentos acima de US\$ 10 milhões ao ano por empresa receptora - período 1995-2000.

** Total de ingressos em moeda, mercadoria e conversão.

IDE por Setores
em US\$ milhões

Por força das privatizações, o IDE dirige-se crescentemente à área da infra-estrutura. A indústria, no entanto, continua a absorver montante significativo desses investimentos, não apenas para a aquisição de ativos preexistentes, mas também para a implantação de novas plantas e/ou expansão/modernização das já instaladas. Em 2001, cresce a participação relativa da indústria no total do investimento direto. Esse crescimento aponta para o aumento da capacidade exportadora do País. Indica também novos avanços no processo de substituição competitiva de importações.

Tributação

O Brasil passou a contar com o que há de mais avançado na tributação das empresas, oferecendo uma tributação simples e presumida aos 93% de micro, pequenas e médias empresas, e sofisticada e moderna aos 7% dos grandes contribuintes empresariais brasileiros.

O Brasil passou a contar com o que há de mais avançado na tributação das empresas, com uma legislação adaptada aos vários perfis de pessoas jurídicas, oferecendo uma tributação simples e presumida aos 93% de micro, pequenas e médias empresas, e uma tributação sofisticada e moderna aos 7% de grandes contribuintes brasileiros.

As Pequenas e Médias Empresas – PMEs, que estavam sujeitas ao cumprimento de obrigações tributárias desproporcionais às suas receitas, tiveram simplificados os seus procedimentos legais e diminuída a carga tributária sobre elas incidente. Para tanto, foi criado o Sistema Integrado de Pagamento das Micro e Pequenas Empresas – Simples. Por meio desse sistema, instituído pela Lei nº 9.317, de 1996, a apuração e o pagamento de impostos foram reduzidos à aplicação de uma única alíquota sobre o faturamento da empresa. O sistema é opcional e já abrange 2,5 milhões de empresas, aproximadamente.

O regime tributário simplificado inclui o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, a contribuição para o PIS/Pasep, a Cofins, o IPI e a contribuição para o INSS – parcela patronal. As empresas inscritas no Simples ficam dispensadas das contribuições ao Sistema S (Sesc, Sesi, Senac, Sebrae) e também das relativas ao Salário-Educação e à Contribuição Sindical Patronal. A inclusão da contribuição previdenciária patronal constitui um dos mais importantes aspectos do Simples, uma vez que favorece a contratação formal de trabalhadores.

As empresas inscritas no Simples ficam dispensadas das contribuições ao Sistema S (Sesc, Sesi, Senac e Sebrae) e também do Salário-Educação e da Contribuição Sindical Patronal.

As regras preconizadas pela Lei do Simples aplicam-se igualmente aos tributos estaduais e municipais, desde que haja a adesão voluntária dos governos, mediante convênio, para os tributos de sua competência.

Dentro do mesmo espírito de simplificação da legislação tributária, o regime de tributação da renda pelo Lucro Presumido foi expandido, mediante ampliação do conceito de média empresa, e seus optantes têm a facilidade de apurar o IRPJ e a Contribuição Social sobre o Lucro com base no faturamento da empresa.

A legislação do IRPJ passou por profundas transformações. As alíquotas marginais, que estavam entre as mais altas do mundo, foram equiparadas ao padrão internacional.

A legislação tributária voltada às grandes empresas foi igualmente modernizada, de modo a acompanhar a sofisticação crescente das técnicas de planejamento fiscal, o que permitiu minimizar distorções e proceder à redução da alíquota do IRPJ, de 25% para 15%, e à redução das alíquotas adicionais de 12% e 18% para uma única alíquota de 10%, alinhando-as ao padrão internacional. Cabe registrar que, antes, a alíquota marginal da tributação das empresas no Brasil era uma das mais altas do mundo, alcançado cerca de 50%.

Entre as medidas de modernização do imposto de renda sobre as grandes empresas, incluem-se a tributação em bases mundiais, a

instituição de legislação relativa aos Preços de Referência e a criação de disciplina específica para os investimentos provenientes de paraísos fiscais. Com a implementação da tributação em bases mundiais, o imposto de renda passou a alcançar não apenas os rendimentos obtidos pelas empresas no território nacional, mas também pelas filiais e subsidiárias no exterior, a exemplo do que prescreve a legislação vigente na maioria dos países desenvolvidos. Por sua vez, a instituição de legislação sobre Preços de Transferência permitiu coibir a arbitragem de preços fora dos parâmetros de mercado, realizada entre filiais ou coligadas, o que, da mesma maneira, coloca o Brasil em condições de igualdade relativamente aos países mais avançados no controle dessas operações. O País assumiu, ainda, uma posição de enfrentamento à competição tributária nociva, instituindo uma das legislações mais objetivas na conceituação de paraíso fiscal. Com base em lista elaborada pela Secretaria da Receita Federal, os investimentos daí provenientes são tributados de forma distinta dos investimentos oriundos dos demais países.

Tanto as PMEs como as grandes empresas beneficiaram-se da implantação do **Programa de Recuperação Fiscal – Refis**, instituído pela Lei nº 9.964/2000, com o objetivo de promover a regularização de débitos fiscais relativos a tributos e contribuições administrados pela Secretaria da Receita Federal e pelo INSS. No Refis, os débitos fiscais foram consolidados na data requerida, com todos os acréscimos legais a que estavam sujeitos, e, a partir daí, pagos de forma parcelada, sem limitação de prazo, mas mediante comprometimento de percentual fixo sobre a receita bruta mensal do contribuinte, acrescidos, tão-somente, de juros determinados com base na Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP. Em contrapartida a essa facilitação de pagamento dada ao contribuinte, a pessoa jurídica ficou obrigada, além da prestação de garantia do débito financiado, à plena regularidade do pagamento dos valores parcelados e dos tributos e contribuições correntes.

Também é importante registrar as modificações da tributação do mercado financeiro, todas realizadas no intuito de tornar a decisão do contribuinte neutra em relação ao tipo de mercado ou instrumento financeiro e a acompanhar as mais novas e sofisticadas operações de mercado. Assim, a partir de 2002, todas as operações financeiras, sejam no mercado de renda fixa ou variável, estão sujeitas à alíquota única de 20%. Dentro da mesma linha de obtenção de uma legislação neutra do ponto de vista do agente econômico, também foi instituído tratamento similar aos juros provenientes de capital de empréstimo e aos juros sobre o capital próprio. Dessa forma, extinguiu-se a preferência que a legislação anterior dava aos juros de empréstimos.

Houve ainda algum progresso na tributação sobre o consumo, embora se tenha ficado aquém do necessário para melhorar a eficiência do sistema econômico, em decorrência da dificuldade de tratar-se de tema tão complexo em uma federação fortemente descentra-

lizada, onde o principal imposto sobre o valor agregado (IVA) encontra-se sob a competência dos estados.

Nesse âmbito, cabe destacar mudanças ocorridas na legislação do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, mediante amplo entendimento alcançado entre os governos federal e estaduais, e na forma de tributação do PIS/Cofins, além de modificações pontuais na legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, voltadas à maior uniformização das alíquotas.

Além de desonerar as exportações de produtos primários e semi-manufaturados, a chamada “Lei Kandir” permitiu o crédito do imposto na aquisição de bens de capital, barateando o investimento.

A Lei Complementar nº 87, de setembro de 1996, dita “Lei Kandir”, representou importante passo na direção de desonerar as exportações. Ela alterou o ICMS, o mais importante tributo arrecadado no país. Além de desonerar as exportações de produtos primários e semi-manufaturados, a “Lei Kandir” permitiu o crédito do imposto na aquisição de bens de capital, barateando assim o investimento. As alterações promovidas pela nova lei do ICMS trouxeram avanço inquestionável para a redução do chamado “custo Brasil”.

Introduziu-se um novo modelo de crédito presumido para desonerar as exportações da incidência cumulativa do PIS/COFINS.

De forma semelhante, foi implementado por meio de medida provisória, posteriormente convertida na Lei nº 10.276, de setembro de 2001, um novo modelo de crédito presumido do IPI para isentar de PIS/Cofins as etapas anteriores do processo produtivo voltado à exportação. Inicialmente a desoneração das exportações ocorria apenas na última etapa da cadeia produtiva. Com o novo modelo, corrigem-se algumas assimetrias observadas na determinação do valor dos créditos. Introduziu-se uma alternativa de cálculo do montante do crédito presumido, na qual são consideradas as peculiaridades das cadeias produtivas, podendo resultar em um acréscimo significativo do valor a ser creditado a título de desoneração da incidência cumulativa do PIS/Cofins.

Com vistas a novo aprimoramento na legislação do ICMS, o Executivo enviou proposta de emenda constitucional ao Congresso Nacional que busca, entre outros objetivos, eliminar a guerra fiscal entre os entes da Federação. Pretende-se instituir alíquotas uniformes do ICMS em todo o território nacional, consolidando as 27 legislações do imposto, e vedar qualquer concessão de benefício ou isenção fiscal que possa gerar a competição tributária interna no Brasil. A uniformização das alíquotas, além dos benefícios da simplificação, tende a distribuir de maneira mais equilibrada a carga tributária entre regiões, assim como entre setores, e pode ser um ingrediente importante para aumentar a competitividade do setor produtivo, diminuir as distorções na economia e fortalecer a equidade do sistema tributário, sem prejuízo das receitas do Governo.

Além disso, introduziu-se a Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico – Cide sobre os combustíveis, que terá importantes desdobramentos econômicos, permitindo a completa liberação desse mercado e a redução dos preços dos derivados de petróleo.

Legislação trabalhista e relações de trabalho

As medidas introduzidas na área trabalhista (detalhadamente apresentadas na parte das Políticas Sociais) visaram reduzir o impacto de oscilações econômicas sobre o emprego e a renda do trabalhador, elevar a produtividade do trabalho e criar novas formas de inserção do cidadão no mercado de trabalho. As mudanças privilegiaram o papel do sindicato como representante dos interesses coletivos dos trabalhadores e da negociação direta entre sindicatos e patrões no estabelecimento de condições de trabalho e remuneração.

Entre as medidas para reduzir o impacto do ciclo econômico sobre o emprego e a renda, destaca-se a possibilidade da suspensão temporária do contrato de trabalho, que mantém o vínculo empregatício, ao mesmo tempo em que desonera a firma de dispêndios trabalhistas, que passam a ser de responsabilidade do Estado. Importante também nesse sentido foi o alongamento do prazo de referência para o chamado “banco de horas”, que modula a jornada de trabalho ao ciclo de negócios, evitando a demissão em períodos de baixa e os custos de admissão e treinamento em períodos de alta.

A fim de incentivar a geração de empregos em períodos de incerteza, foi permitida a contratação por tempo determinado, com ônus fiscais e para-fiscais reduzidos, assim como regulamentado o contrato em tempo parcial.

No campo da negociação de direitos individuais, deu-se passo importante com a legislação que cria as Juntas de Conciliação Prévia, instituto que permite a mediação direta de conflitos entre empresa e empregador, sem o recurso à Justiça do Trabalho. Quanto à negociação de direitos coletivos, representou grande avanço a aprovação, pela Câmara dos Deputados, do projeto de lei que permite a prevalência, sobre a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, dos acordos negociados entre os sindicatos e as empresas, ressalvados os direitos previstos na Constituição Federal.

Políticas de Fomento

A criação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC em 1999, a partir da transformação do antigo Ministério da Indústria e Comércio – MIC, acolhendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e a Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa em seu organograma, representou uma intensificação dos esforços da política governamental no sentido da consolidação do aparato institucional de apoio ao setor produtivo, dentro do novo paradigma de busca da inserção competitiva na economia mundial.

No campo da promoção do investimento e fomento à atividade produtiva, foram adotadas iniciativas norteadoras das ações governamentais e indicativas para os setores produtivos. Uma delas foi a política de fortalecimento e integração das cadeias produtivas,

As modificações na legislação trabalhista visam reduzir o impacto das oscilações econômicas sobre o emprego e a renda, elevar a produtividade do trabalho e criar novas formas de inserção do cidadão no mercado de trabalho.

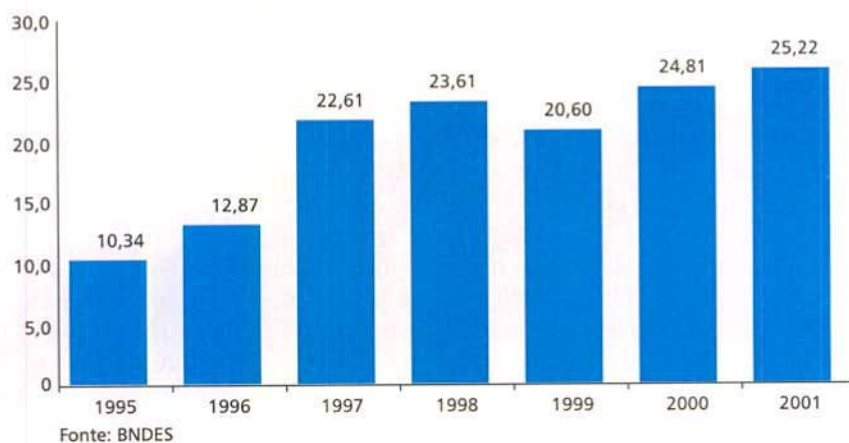
instrumentalizada nos Fóruns de Competitividade promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC, que reúnem agentes do governo, do setor empresarial e trabalhadores, na busca de soluções para problemas no emprego, no balanço de pagamentos e na competitividade setoriais.

Políticas de financiamento

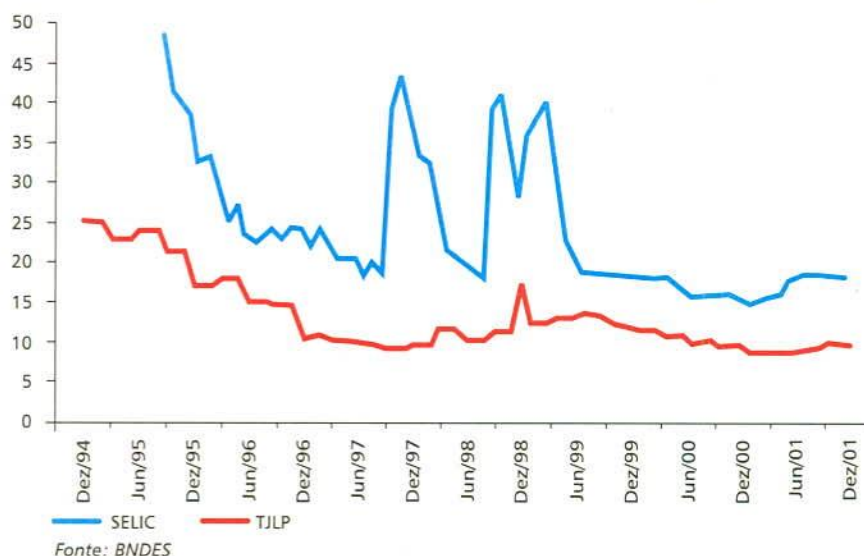
Por meio do BNDES, foram mobilizados recursos para o setor de infra-estrutura e para a reestruturação de segmentos produtivos.

Por meio do BNDES, que teve seu *funding* reforçado sobretudo pela reabertura do mercado externo às captações brasileiras, foram implementadas políticas ativas e mobilizados recursos voltados para o setor de infra-estrutura e para a reestruturação de segmentos produtivos. O BNDES assumiu, desse modo, papel-chave como fonte de financiamento do investimento e da modernização da infra-estrutura e da indústria. Entre 1995 e 1998, os desembolsos do BNDES mais do que dobraram, refluindo ligeiramente em 1999, mas retomando a tendência de crescimento em 2000 e 2001, quando atingiram respectivamente R\$ 24,8 bilhões e R\$ 25,2 bilhões.

Desembolsos totais do BNDES, em R\$ bilhões constantes, a preços de dezembro/2001



Para aproximar o custo de seus financiamentos dos custos internacionais e torná-los menos suscetíveis às oscilações das taxas de juros de curto prazo no mercado doméstico, criou-se a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, que passou a balizar os encargos dos empréstimos da instituição, a partir de 1994.



**Taxas anuais
Selic e TJLP**

Em infra-estrutura, os financiamentos do BNDES têm se dirigido para projetos estruturantes, em telecomunicações, energia e transportes, seguindo a estratégia dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que visa reduzir o custo Brasil e diminuir os desequilíbrios regionais. Face ao grande volume de recursos requeridos, o BNDES buscou compor esforços com outras instituições de crédito (agências multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, O Banco Mundial – BIRD e a Confederação Andina de Fomento – CAF, agências de crédito à exportação, bancos nacionais, etc), ampliando assim o número de projetos apoiados.

Os financiamentos do BNDES têm-se dirigido para projetos em telecomunicações, energia e transportes, seguindo a estratégia dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

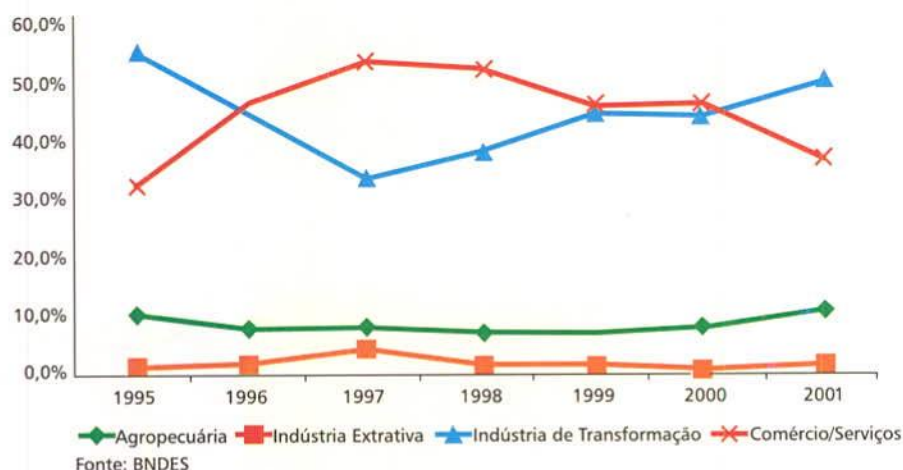
Na indústria, os financiamentos do BNDES vêm promovendo a expansão da capacidade de produção e o desenvolvimento tecnológico. As ações do Banco envolvem a modernização dos vários elos da cadeia produtiva, visando dotá-los de padrões internacionais de competitividade, fomentando assim, a um só tempo, a expansão das exportações e a substituição competitiva de importações. Merecem destaque os programas de financiamento voltados ao desenvolvimento de fornecedores locais, inclusive em segmentos que receberam influxo de investimento direto estrangeiro dirigido à produção de bens finais, como é o caso dos setores automotivo, de telecomunicações, petróleo e gás natural e energia elétrica.

Na indústria, as ações do BNDES envolvem a modernização dos vários elos da cadeia produtiva, visando dotá-los de padrões internacionais de competitividade.

Na siderurgia e na mineração, o BNDES atuou promovendo o “descruzamento” das participações acionárias, problema gerado quando da privatização desses setores. Essa reestruturação do controle acionário foi necessária para a reorganização de suas plantas produtivas, com base em estratégias mais claras de investimento e especialização.

Desembolsos setoriais do BNDES

em percentual dos desembolsos totais



O BNDES tem auxiliado o desenvolvimento do mercado de capitais e estimulado a modernização da gestão empresarial.

O Banco tem desempenhado papel cada vez mais importante como instrumento de desenvolvimento do mercado de capitais, de acordo com a orientação governamental de fortalecimento das fontes de financiamento de longo prazo da economia brasileira e modernização da gestão empresarial.

Além de programas de capitalização de empresas emergentes de base tecnológica e de apoio diferenciado a empresas que se dispõem a abrir seu capital, o BNDES tem trabalhado no desenvolvimento de fundos de investimento fechados, com vistas à promoção da liquidez e de práticas de governança corporativa.

Do lado da oferta, o governo tem estimulado a previdência complementar, uma vez que suas características de maturação de longo prazo e desembolsos graduais fazem dela uma das principais fontes de recursos do mercado de capitais. Em maio de 2001, sancionou-se a Lei Complementar 109, que criou um novo arcabouço regulatório para a previdência complementar privada no Brasil, democratizando e tornando mais seguro e flexível o sistema.

O Governo Federal regulamentou também a criação de produtos novos para estimular a poupança previdenciária em bases voluntárias, entre eles o Fundo de Aposentadoria Programada Individual – Fapi, instituído em 1996, e o Plano Garantidor de Benefício Livre – PGBL, criado em 1997. Como resultado dessas medidas, e no contexto do bem sucedido processo de estabilização macroeconômica, o segmento de previdência complementar aberta tem apresentado crescimento significativo nos últimos anos. No período de 1995 a 2000, as contribuições anuais cresceram, em média, 39,7% ao ano, passando de R\$ 1 bilhão para R\$ 5,3 bilhões.

Complementam essas iniciativas de fortalecimento do mercado de capitais, as novas regras das Sociedades Anônimas estabelecidas pela Lei nº 10.313 e pela Medida Provisória nº 8, ambas de outubro de 2001. Em linhas gerais, as alterações aprovadas visam 1) fortalecer os direitos e poderes dos minoritários, 2) ampliar os mecanis-

mos de transferência e fiscalização, 3) adaptar e atualizar instrumentos e regras consagradas e 4) consolidar e fortalecer a Comissão de Valores Mobiliários.

Apoio às micro, pequenas e médias empresas

Dada sua importância na geração de renda e emprego e na difusão tecnológica, as micro, pequenas e médias empresas receberam atenção prioritária da política governamental, desdobrada em ações voltadas para a desburocratização, a desoneração tributária, a facilitação do crédito e a modernização empresarial.

As micro, pequenas e médias empresas receberam atenção prioritária da política governamental.

O Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, sancionado em outubro de 1999, fortaleceu o tratamento diferenciado desse universo de empresas, promovendo avanços importantes nos campos administrativo, trabalhista, previdenciário, creditício e do desenvolvimento empresarial, além de ampliar o número de empresas para as quais os benefícios estão disponíveis.

No âmbito do financiamento, foram adotados os parâmetros estabelecidos no Mercosul para fins de enquadramento dessas empresas, quando se trata da concessão de crédito às exportações. Também foram atualizados os parâmetros utilizados na concessão de linhas de crédito para a produção voltada ao comércio interno, com elevação dos tetos definidos na legislação.

Frente à conhecida dificuldade de oferta de garantias, criaram-se vários fundos de aval para facilitar a obtenção de crédito por parte das empresas de pequeno porte. Dentro do **Programa de Geração de Emprego e Renda – Proger**, estruturou-se, em 1999, o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda – Funproger, que busca garantir, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras federais. Em 1998 implantou-se o Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade – FGPC, no âmbito do BNDES. O Sebrae, por sua vez, criou o Fundo de Aval às Micro Empresas e Empresas de Pequeno Porte – Fampe.

Criaram-se vários fundos de aval para facilitar a obtenção de crédito por parte das empresas de pequeno porte.

Uma ação de grande alcance para o desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas foi o lançamento, em 1999, do **Programa Brasil Empreendedor — PBE**, que levou à consolidação de ações dispersas em várias instituições e lançou novas iniciativas. No PBE são estruturadas e articuladas ações de programas de diversos agentes para esse segmento empresarial. Essas ações visam inserir os empreendedores brasileiros no setor formal da economia, promover a geração de renda, a manutenção e a criação de novos postos de trabalho, bem como reduzir a mortalidade das empresas. Os principais eixos de atuação do Brasil Empreendedor são a capacitação gerencial, a concessão de crédito e o acompanhamento pós-crédito ou assessoria empresarial.

De outubro de 1999 a dezembro de 2001, foram capacitados 5,7 milhões de empreendedores e realizadas 3,2 milhões de operações,

De outubro de 1999 a dezembro de 2001, o Programa Brasil Empreendedor capacitou 5,7 milhões de empreendedores, com a aplicação de recursos da ordem de R\$ 23 bilhões.

ante 350 mil operações em 1998, com a aplicação de recursos da ordem de R\$ 23 bilhões, pelos seguintes agentes oficiais de crédito: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Brasil, Caixa, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia. Ainda com relação ao crédito, o programa ampliou a utilização dos fundos de aval e seguro de crédito pelas micro, pequenas e médias empresas, tendo realizado 295 mil operações, envolvendo R\$ 4,8 bilhões, somente no período de outubro de 2000 a dezembro de 2001.

O BNDES, além de oferecer apoio ao PBE, criou também o Programa de Milhagem, que estimula as instituições financeiras a repassar recursos às empresas de micro a médio porte, mediante recebimento de recursos adicionais para cada R\$ 1 milhão repassado. Foi também flexibilizado e ampliado o Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade – FGPC, exigido como garantia aos financiamentos do Banco, e que busca contemplar as micro e pequenas empresas e as médias empresas exportadoras. Em 1999, o total de operações avalizadas pelo FGPC foi de R\$ 170 milhões. Em 2000, aumentou para R\$ 563 milhões. Apenas uma parcela desse total destinou-se a apoiar operações de exportação, mas o programa como um todo aumentou a capacidade de exportação das micro e pequenas empresas.

Ainda no âmbito do BNDES, foram desenvolvidos o Programa de Capitalização de Empresas de Base Tecnológica – Contec, o Programa de Apoio a Pequenas Empresas – Contec Simplificado, o Programa de Investimento em Empresas Emergentes, o Programa de Investimento Empresas Pré-Mercado e o Programa de Apoio às Novas Sociedades Anônimas.

Por fim, merece destaque a criação do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Criado em 2000, o Fórum tem a participação de representantes do Governo e das entidades de apoio e representação desse segmento de empresas, e conta com o suporte de seis comitês temáticos: Racionalização Legal e Burocrática; Investimento e Financiamento; Capacitação e Formação Empreendedora; Tecnologia; Comércio Exterior e Internacionalização; e Informação.

Políticas de cunho setorial e regional

A partir de 1995, a ação governamental voltada para a promoção da competitividade industrial desenvolveu estratégias especificamente desenhadas para responder aos desafios e oportunidades existentes em cada setor. Não foram implementadas ações setoriais indiscriminadas, mas se procurou dar apoio a setores em que os benefícios da iniciativa governamental apresentam clara possibilidade de retorno social e econômico, em termos de emprego, renda e balança comercial.

Diferentemente de políticas praticadas em épocas passadas, as ações de cunho setorial e regional dos últimos anos buscaram observar

sempre o efeito sobre a localização no território das atividades industriais, além de terem tido uma vigência limitada no tempo, não vigorando mais do que o necessário para promover ou permitir o ajuste competitivo dos setores aos quais se destinaram.

Setor automotivo

As principais medidas do Regime Automotivo Brasileiro, criado em 1995, foram: a redução do Imposto de Importação sobre bens de capital, com o objetivo de diminuir o custo de investimento, e a redução do Imposto de Importação sobre componentes e matérias-primas, com vistas a baratear o custo de produção. Reduziu-se ainda o Imposto de Importação para veículos, com o propósito de complementar o “mix” de produtos para as montadoras já instaladas no País e permitir às novas empresas entrantes no mercado brasileiro a oferta imediata de seus produtos no mercado interno. Adicionalmente, estabeleceu-se que as empresas que aderissem formalmente ao Regime atenderiam a compromissos relativos à exportação de seus produtos em valor equivalente às importações beneficiadas e a índices de nacionalização, que consideravam como nacionais componentes originários dos países do Mercosul.

Ambas as condicionantes constituíam medidas proibidas (TRIMs) nos acordos firmados pelo Brasil, no âmbito do GATT (Acordos de Marrakesh), o que gerou uma série de demandas internacionais e levou o governo brasileiro a concordar com contrapartidas para os países e blocos demandantes. Além dessas medidas, foram criados incentivos especiais para as montadoras de automóveis que se instalassem nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. Em fins de 1997, os incentivos do Regime Automotivo começaram a ser reduzidos.

O setor de autopeças também foi contemplado no Regime Automotivo. Depois de ter caído de 18% para 2% em meados de 1995, o Imposto de Importação para produtos desse setor voltou a aumentar em 1996. A reorientação mundial das estratégias das montadoras de veículos, no sentido de desverticalizar suas linhas de produção, com o objetivo de reduzir custos frente à forte concorrência internacional, levou a um novo tipo de relacionamento com os fornecedores. Aumentaram as exigências de qualidade e preço dos produtos ao longo da cadeia produtiva.

Em 1997, o BNDES criou um programa específico de apoio ao setor de autopeças. Até dezembro de 2001, o programa realizou operações no valor de R\$ 620 milhões, atendendo tanto à demanda de novas empresas que ingressaram no País, como também às necessidades de crescimento e modernização das já instaladas, contribuindo dessa maneira para o fortalecimento da cadeia produtiva do setor automotivo.

O BNDES atuou, ainda, no financiamento às montadoras, concorrendo para a descentralização industrial ao apoiar a instalação de

As ações de cunho setorial e regional dos últimos anos buscaram observar sempre o efeito sobre a localização no território das atividades industriais.

novas fábricas no Rio de Janeiro, Bahia, Paraná e Minas Gerais, que produzem veículos mundiais, contam com planos de exportação e têm índice previsto de nacionalização dos produtos de pelo menos 70%, chegando a atingir 93%. O total de financiamentos contratados é de R\$ 3,5 bilhões.

O Regime Automotivo contribuiu para a realização de investimentos da ordem de US\$ 19,6 bilhões, sendo US\$ 14,3 bilhões por empresas montadoras, e para o aumento da capacidade instalada, de 1,8 milhão de unidades/ano para 2,7 milhões de unidades/ano.

O Regime Automotivo contribuiu para a realização de investimentos da ordem de US\$ 19,6 bilhões, sendo US\$ 14,3 bilhões por empresas montadoras, e para o aumento da capacidade instalada, de 1,8 milhão de unidades/ano para 2,7 milhões de unidades/ano. Houve diversificação de marcas e modelos. Nove novas montadoras instalaram-se no País, acirrando a concorrência doméstica. Nota-se também melhoria da qualidade e maior conteúdo tecnológico dos veículos. A balança comercial do setor, que apresentou déficit de US\$ 1,6 bilhão em 1995, voltou a ser superavitária a partir de 1999.

Setor têxtil

O setor têxtil nacional foi grandemente afetado pela abertura comercial. De um lado, pela obsolescência tecnológica que o caracterizava. De outro, pelo crescimento de importações subfaturadas e do *dumping*. Em consequência, inverteu-se a balança comercial do setor, que passou a apresentar déficits crescentes, e reduziram-se os níveis de produção e de emprego.

O apoio do BNDES contribuiu para a atualização tecnológica do setor têxtil. Dos investimentos financiados, 62% destinaram-se ao reequipamento da indústria.

Em face desse quadro, o BNDES ajustou as suas condições de financiamento ao setor, com vistas a facilitar a sua reestruturação competitiva. O programa, que teve vigência entre maio de 1996 e junho de 1998, financiou investimentos dirigidos na sua maior parte (62% do total) ao reequipamento e à atualização tecnológica da indústria. Os investimentos realizados colocam o Brasil, hoje, em patamar tecnológico similar ao melhor padrão internacional. Obtiveram-se ganhos de produtividade expressivos. Dados do IBGE referentes à indústria têxtil, exclusive confecções, mostram um aumento de 50% da produtividade do trabalho, entre 1990 e 1997.

A participação do Nordeste na produção nacional de tecidos cresceu de 17%, em 1990, para 23%, em 1999.

A reestruturação do setor têxtil envolveu importante realocização da lavoura de algodão e do segmento manufatureiro. A participação do Nordeste na produção nacional de tecidos planos cresceu de 17%, em 1990, para 23%, em 1999. Em relação à produção nacional de fios, o aumento da participação da Região foi ainda maior, passando de 30% para 40%, no período considerado.

Além do programa de crédito especial do BNDES, a indústria têxtil contou com medidas de política comercial que aliviaram a pressão da concorrência externa no mercado doméstico. Foram aplicadas salvaguardas transitórias sobre as importações de tecidos artificiais e sintéticos (cinco categorias) e camisas masculinas de malhas (uma categoria), com imposição de cotas para os seguintes países: Coréia, China, Hong Kong, Panamá e Taiwan.

Telecomunicações

A atuação do BNDES no financiamento às operadoras e fabricantes de equipamentos de telecomunicações se deu no âmbito de programas especificamente concebidos para garantir recursos em moeda local para os investimentos em implantação, ampliação e modernização de redes, visando estimular a fabricação local de equipamentos, com geração de empregos e minimização do impacto desses investimentos na balança comercial brasileira.

O programa de financiamentos contemplou, entre 1997 e 2001, dezessete empresas fabricantes de equipamentos, tendo desempenhado papel importante para a atração de empresas de capital estrangeiro, que passaram a produzir localmente, além de beneficiar empresas nacionais e estrangeiras aqui já instaladas. Os projetos totalizam investimentos da ordem de R\$ 628 milhões, dos quais o BNDES participará com R\$ 354 milhões.

Além dos fabricantes de equipamentos, o programa apóia o investimento das operadoras na expansão das linhas de telefonia fixa e de telefonia celular. Em 2000 e 2001 foram desembolsados R\$ 7,8 bilhões. A carteira de projetos, em dezembro de 2001, era de R\$ 4 bilhões, o que antecipa desembolsos expressivos no transcorrer de 2002 e anos seguintes.

Além de fabricantes de equipamentos, o programa apóia a expansão das linhas de telefonia fixa e celular. Em 2000 e 2001, foram desembolsados R\$ 7,8 bilhões para esta finalidade.

Indústria de informática

O Brasil é hoje o nono mercado da indústria eletrônica e de informática mundial e o principal produtor de bens e serviços de tecnologia da informação da América do Sul. Estão presentes no País praticamente todos os grandes fabricantes mundiais.

Para tanto, tem contribuído os incentivos fiscais estabelecidos, inicialmente, pela Lei nº 8.248, de 1991.

Em 11 de janeiro de 2001, o Presidente da República sancionou a nova Lei de Informática, Lei nº 10.176, tendo em vista a capacidade dessa indústria de alavancar o desenvolvimento e a competitividade dos demais setores da economia e seus reflexos positivos em termos de geração de renda e empregos qualificados.

A nova Lei de Informática prorroga a concessão de benefícios fiscais até 2009 (isenção ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados) para as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação. Os incentivos passam a obedecer a um cronograma gradual de redução, diferenciado por região. Em contrapartida, as empresas beneficiadas atenderão a Processos Produtivos Básicos – PPB e investirão em atividades de Pesquisa e Desenvolvimento – P&D um percentual mínimo de seu faturamento bruto no mercado interno.

A nova Lei de Informática prorroga até 2009 a isenção ou redução do imposto sobre Produtos Industrializados para as empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação.

A Lei de Informática cria um ambiente favorável ao fortalecimento da indústria de informática instalada no País, garantindo estabili-

dade para o investidor, possibilitando a atração de novos investimentos nacionais e estrangeiros e o aumento das exportações de bens de informática e automação. Traz ainda benefícios para o consumidor – como produtos mais baratos e tecnologicamente mais avançados – além de contribuir para o desenvolvimento tecnológico do País e para melhorar a qualificação da mão-de-obra nacional.

A parcela do faturamento a ser investida em P&D permitirá a alavancagem dos recursos necessários ao fomento das atividades de ciência e tecnologia. Os recursos poderão ser aplicados tanto nas próprias empresas como em convênios com entidades credenciadas de ensino, oficiais ou reconhecidas, e no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, que patrocinará projetos de interesse nacional.

A Lei também avançou ao assegurar a manutenção e utilização dos créditos de IPI relativos a matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem utilizados na fabricação dos bens incentivados. Vale ainda ressaltar que ela garante um diferencial tanto de incentivos fiscais como também de investimentos em P&D em favor das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além da Zona Franca de Manaus. Trata-se, portanto, de medida concreta de combate às desigualdades regionais, por intermédio da desconcentração da produção industrial e de investimentos em P&D.

Em complemento à Lei de Informática e à política de universalização do acesso aos serviços de telecomunicações, o governo vem promovendo esforços para a criação das condições necessárias à atração de empresas internacionais na fabricação de componentes semicondutores.

Petróleo e gás

Já em 1999 delineava-se o rápido processo de transformação do setor, motivado pelo fim do monopólio, pela instituição da Agência Nacional de Petróleo – ANP e pela adoção do regime de concessão, propiciando a abertura ao setor privado. Esse novo cenário criou condições para a mobilização de novos investidores em empreendimentos ao longo de toda a cadeia produtiva.

O Brasil possui um parque industrial capaz de atender a demanda derivada dos novos investimentos, mesmo em áreas de tecnologia de ponta, como a exploração em águas profundas.

O Brasil possui um parque industrial capaz de atender a demanda derivada dos novos investimentos, mesmo em áreas de tecnologia de ponta como a exploração em águas profundas. A própria demanda adicional constitui estímulo para a crescente capacitação tecnológica e produtiva da indústria, desencadeando um processo natural de substituição gradativa de importações.

Nesse contexto, foi concebido o Programa de Apoio ao Setor de Petróleo e Gás – Progap, que estabelece condições operacionais diferenciadas para o financiamento do setor, considerando os seguintes itens: desenvolvimento da produção de campo de petróleo e gás natural, inclusive de recuperação de campos modernos (*upstream*);

refinarias e unidades de beneficiamento de gás; dutos de transporte e de distribuição de petróleo e gás natural; usinas termelétricas a gás natural, inclusive plantas de co-geração e infra-estrutura logística e de serviços de apoio.

O objetivo é apoiar projetos no setor de petróleo e gás, ao longo de toda a cadeia produtiva, com a finalidade de aumentar a oferta de energia à base de hidrocarbonetos, a preços internacionalmente competitivos, maximizando o fornecimento de bens e serviços nacionais.

Ainda em relação a esse setor, em setembro de 1999 foi instituído o Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados às Atividades de Pesquisa e de Lavra das Jazidas de Petróleo e de Gás Natural - Repetro. Essa medida foi aperfeiçoada em janeiro de 2001, possibilitando a utilização do mesmo bem em outros estabelecimentos e em outros contratos da empresa requerente, desde que devidamente habilitados. O Repetro consiste basicamente na concessão do regime de admissão temporária, até 31 de dezembro de 2005, aos bens estrangeiros destinados às atividades citadas. Os bens nacionais também foram contemplados, mediante combinação de tratamento aduaneiro de exportação e aplicação do benefício de *drawback*, que deu a esses bens tratamento equivalente aos estrangeiros.

Setor Elétrico

O propósito das iniciativas do BNDES neste setor é contribuir para a implantação, em curtíssimo prazo, dos projetos de expansão da capacidade instalada do sistema elétrico brasileiro. Para tanto, foram destinados R\$ 12 bilhões, com prazo de vigência até dezembro de 2003.

Os recursos do programa destinam-se à implantação ou ampliação da capacidade nos segmentos de geração – usinas hidrelétricas (inclusive Pequenas Centrais Hidrelétricas - PCH) e termelétricas (gás natural, carvão e xisto) –, de cogeração (gás, carvão, resíduos de petróleo e biomassa) e de transmissão de energia elétrica.

As condições de financiamento do BNDES foram adequadas às características dos investimentos do setor. O valor da carteira (operações em consulta, enquadradas, em análise, aprovadas e contratadas) é de R\$ 11,3 bilhões em dezembro de 2001, contemplando 117 empresas. Já foram desembolsados R\$ 2,4 bilhões até dezembro de 2001. O programa, lançado em setembro de 1999, decorre de uma prioridade de governo, identificada com base nas perspectivas não favoráveis do comportamento da oferta *versus* demanda de energia.

No quadro atual, as condições operacionais do programa foram flexibilizados, principalmente no que se refere ao nível de participação do BNDES no investimento total. Os recursos serão mobilizados de acordo com a demanda de investimento e da capacidade de aporte do BNDES e parceiros, não havendo mais um limite pré-estabelecido.

A iniciativa do BNDES no setor elétrico prevê investimentos de R\$ 12 bilhões até 2003, para a implantação dos projetos de expansão da capacidade instalada.

A produtividade da indústria siderúrgica praticamente triplicou ao longo da década de 90, aproximando-se dos índices dos países desenvolvidos.

Siderurgia

O programa de modernização da siderurgia brasileira, implementado com forte apoio do BNDES, envolveu recursos de US\$ 14 bilhões no período 1994-2001, para modernização tecnológica, redução de custos, melhoria de qualidade, enobrecimento da produção, proteção ambiental e, em menor escala, aumento de capacidade instalada.

Ao longo da década, a siderurgia brasileira evoluiu positivamente, agregando tecnologia, qualidade e eficiência. A produtividade quase triplicou, aproximando-se dos índices dos países mais desenvolvidos. Atualmente, o Brasil é o oitavo maior produtor mundial de aço e o quinto maior exportador. O setor apresenta custo de produção entre os menores do mundo. A indústria vem atraindo novos participantes, incluindo os grandes grupos siderúrgicos mundiais, que agora demonstram interesse em ingressar ou ampliar sua participação no setor. Desse modo, continua seu processo de reestruturação em busca de maiores escalas e maior competitividade.

Atualmente vislumbra-se o início de uma nova etapa de desenvolvimento, com investimentos em expansão de capacidade visando o atendimento do mercado interno, que tem grande potencial de expansão, e a manutenção da posição exportadora já conquistada. Estão previstos investimentos em enobrecimento de produtos, que aproximarão ainda mais a siderurgia brasileira dos padrões internacionais vigentes.

Turismo

A indústria do turismo tem contribuído para o desenvolvimento do País, promovendo a descentralização da atividade econômica ao levar novas oportunidades de emprego e renda a regiões distantes dos grandes centros urbanos.

O Governo vem desenvolvendo importantes ações de melhoria da infra-estrutura básica nas regiões turísticas, criando um ambiente que favorece a atração de importantes investimentos privados tanto de origem nacional como estrangeira.

Foram aplicados US\$ 8 bilhões pelos governos federal e estaduais em infra-estrutura turística.

Desde 1995, foram aplicados US\$ 8,0 bilhões pelos governos federal e estaduais em infra-estrutura básica. Apenas no Nordeste foram construídos ou ampliados oito aeroportos; restaurados mais de vinte mil metros quadrados de imóveis constantes do patrimônio histórico; e realizados dezessete projetos de ampliação e melhoria de redes de saneamento básico.

A partir dessas ações do Governo, a expectativa é de que até 2002 mais de US\$ 6 bilhões sejam investidos pela iniciativa privada em empreendimentos turísticos.

De outra parte, a política de descentralização da gestão do turismo, empreendida por meio do **Programa Nacional de Municipalização**

do Turismo – PNMT, já permitiu a formação de 620 agentes multiplicadores locais e mais 29 mil monitores municipais, que atuam na conscientização da importância do turismo para as comunidades e na implementação de suas políticas de desenvolvimento sustentável do turismo local.

Pólo industrial de Manaus

As principais ações do Governo Federal para o desenvolvimento da Amazônia têm sido executadas no âmbito da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa. Dentre as de maior relevância, destacam-se a modernização do Pólo Industrial de Manaus – PIM e a instalação do Centro de Biotecnologia da Amazônia – CBA, parte do projeto de desenvolvimento desta vocação da região (ver capítulo sobre meio ambiente).

A estrutura e a dinâmica operativa do PIM passaram por alterações significativas decorrentes das transformações profundas observadas na economia brasileira, principalmente em consequência da nova política industrial e de comércio exterior. O processo de ajustamento industrial do PIM a esse novo cenário desenvolveu-se ao longo da década e traduziu-se em mudanças positivas do ponto de vista da eficiência produtiva. Nesse sentido, destacam-se as ações que têm por objetivo uma melhor inserção internacional dos produtos do PIM. Pela decisão nº 69/00 do Conselho do Mercado Comum – CMC, inspirada na posição brasileira, produtos oriundos das áreas aduaneiras especiais não serão excluídos das negociações do Mercosul com terceiros países ou blocos. Para estimular os negócios em nível internacional, a Suframa tem promovido seminários de divulgação dos mecanismos governamentais voltados às exportações, tendo como meta o equilíbrio da balança comercial da Zona Franca de Manaus – ZFM. É de ressaltar, a esse respeito, que as exportações da Zona Franca cresceram de US\$ 114,5 milhões em 1994, para US\$ 851,2 milhões em 2001, o que representa um aumento superior 600%.

As exportações na Zona Franca de Manaus cresceram de US\$ 114,5 milhões em 1994, para US\$ 851,2 milhões em 2001, um aumento superior a 600%.

A Política de comércio exterior

Diplomacia comercial

No momento em que se iniciava o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, abria-se para o Brasil uma janela de oportunidade que permitiria – como de fato permitiu – um salto de qualidade no relacionamento da economia brasileira com o sistema internacional. Diversos fatores concorriam para isso.

A economia internacional vivia um momento de expectativas favoráveis, com um crescimento expressivo do comércio internacional e dos fluxos transfronteiriços de capital. Ao mesmo tempo, a estabilidade econômica conquistada com o Real e a maior credibilidade que daí advinha – somadas à abertura comercial efetuada no início dos anos 1990 – tornavam possível ao Brasil executar uma estratégia agressiva de projeção internacional e de fortalecimento de nossa inserção na economia global.

A estabilidade econômica conquistada com o Real tornou possível o fortalecimento de nossa inserção na economia global

Essa estratégia foi levada a efeito em três planos distintos. Em primeiro lugar, no âmbito interno, efetuaram-se reformas inadiáveis para eliminar obstáculos ao desenvolvimento e à modernização da economia brasileira. Em segundo, no plano externo, realizou-se um programa de projeção diplomática do Brasil nos países mais dinâmicos do cenário internacional, que incluiu, como um de seus aspectos mais importantes, a utilização consciente e planejada da chamada "diplomacia presidencial". Por fim, também no âmbito internacional, impunha-se ao Brasil uma atuação firme e decidida para assegurar o acesso cada vez maior de nossos produtos aos mercados mundiais, em especial os dos países desenvolvidos, para levar adiante os projetos de integração regional de mais alta prioridade para a política externa, como é o caso do Mercosul, e para preservar o perfil equilibrado de distribuição geográfica de nosso comércio exterior.

A ação diplomática tem perseguido os objetivos de ampliar o acesso de bens e serviços brasileiros ao mercado de outros países e manter o equilíbrio na distribuição geográfica do comércio externo do País.

O fortalecimento da inserção internacional da economia brasileira implicava uma participação ativa do Brasil no sistema multilateral de comércio e um conjunto de negociações comerciais que, em meados dos anos 1990, ganhava impulso tanto em nossa região como no contexto global, e expressava-se em diversos desdobramentos de grande importância para o futuro do intercâmbio internacional. Entre esses desdobramentos, podem-se mencionar: 1) a constituição do Mercosul como união aduaneira, com a tarifa externa comum; 2) a conclusão da Rodada Uruguai; 3) o lançamento, na Cúpula de Miami, da idéia de criação de uma Área de Livre Comércio para as Américas - Alca; 4) o início de conversações para a celebração de acordos de preferências tarifárias fixas entre o Mercosul e outros países do continente, em especial os do Grupo Andino, e 5) a assinatura de um acordo-quadro entre o Mercosul e a União Europeia visando à conformação de uma área de livre comércio.

Assinalam-se, a seguir, os principais desenvolvimentos ocorridos entre 1995 e 2001 no contexto dos processos de negociação comercial de maior importância para o Brasil, em particular os do Mercosul, da Alca e da Organização Mundial de Comércio - OMC.

Mercosul

A construção do Mercosul tem sido, nos últimos anos, o principal projeto diplomático do Brasil, levado a efeito em uma perspectiva de longo prazo, voltada para um objetivo de autêntica integração com os países vizinhos.

No período considerado, o Mercosul representou uma das mais altas prioridades da política exterior brasileira, seja por sua importância econômico-comercial, seja por sua dimensão político-diplomática. A construção do Mercosul tem sido, nos últimos anos, o principal projeto diplomático do Brasil, levado a efeito em uma perspectiva de longo prazo, voltada para um objetivo de autêntica integração com os países vizinhos.

Após uma fase de transição entre 1991 e 1994, cujo principal resultado foi a construção da União Aduaneira, o período 1995-1999 teve no Mercosul a característica predominante de uma fase de consolidação.

A fase de consolidação iniciou-se com a Reunião de Ouro Preto, em dezembro de 1994, com os entendimentos finais para a implantação da Tarifa Externa Comum - TEC a partir de janeiro de 1995 e com a celebração do Protocolo de Ouro Preto, pelo qual o Mercosul adquiriu personalidade jurídica internacional.

Essa nova fase do Mercosul caracterizou-se por uma evolução no relacionamento externo do bloco. Paralelamente ao crescimento do comércio intra-zona, que passou de US\$ 4,1 bilhões em 1990 para US\$ 20,2 bilhões em 1997, o que significa crescimento de 400%, o Mercosul ampliou, desde 1991, sua participação no comércio mundial em 20%, tanto pelo lado das exportações quanto das importações, que tiveram incremento, respectivamente, de 47% (de US\$ 42,3 bilhões para US\$ 62,3 bilhões) e de 214% (de US\$ 25 bilhões para US\$ 78,8 bilhões).

Desde 1997 o Mercosul passou a atravessar um período de turbulência tanto em sua vertente interna quanto no plano das relações externas. A partir de 2000, entra-se em um período de "relançamento", com o esforço de responder às dificuldades que se manifestaram no processo de integração. Desde então, têm sido tomadas medidas com a finalidade de recobrar o dinamismo interno e externo do Mercosul. Entre elas destaca-se a reafirmação do compromisso dos Estados Partes de fortalecer, a longo prazo, a aplicação disciplinada da TEC, além de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países. Os membros do Mercosul não podem, desde 30 de junho de 2001, assinar separadamente novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da Associação Latino Americana de Integração - ALADI.

No período considerado, apesar de todas as dificuldades – que são inevitáveis em um projeto dessa amplitude – avançou-se em direção ao objetivo da integração e consolidou-se o Mercosul como uma das áreas mais importantes para as exportações brasileiras. Iniciou-se um trabalho de coordenação macroeconômica e deram-se os primeiros passos no sentido da institucionalização do bloco, com a perspectiva de criação de um secretariado e de um mecanismo de solução de controvérsias ágil e transparente.

Ainda nesse período, registraram-se avanços de grande significado na projeção do Mercosul como elemento catalisador da integração sul-americana. A incorporação, como membros associados, de Chile e Bolívia, e a perspectiva de incorporação da Venezuela, deu mais força ao bloco. Paralelamente, a realização em Brasília, por iniciativa do Brasil, da I Reunião de Presidentes da América do Sul (setembro de 2000) deu maior substância ao objetivo de um espaço sul-americano de integração e prosperidade compartilhada.

Apesar de todas as dificuldades, avançou-se em direção ao objetivo da integração e consolidou-se o Mercosul como uma das áreas mais importantes para as exportações brasileiras.

O "Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação" contempla objetivos de aproximação e cooperação nas mais variadas áreas, como, por exemplo, comércio, meio-ambiente, transportes, ciência e tecnologia e combate ao narcotráfico.

Negociações Mercosul – União Européia

O Mercosul e a União Européia – UE assinaram, em dezembro de 1995, o "Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação", instrumento de transição para uma futura "Associação Inter-regional" entre os dois agrupamentos regionais, cujo pilar básico seria a implementação de um programa de liberalização progressiva dos fluxos comerciais recíprocos. Esse acordo, de natureza ampla, contemplava objetivos de aproximação e cooperação nas mais variadas áreas, como, por exemplo, comércio, meio-ambiente, transportes, ciência e tecnologia e combate ao narcotráfico.

A importância da negociação de um acordo preferencial entre o Mercosul e a UE está relacionada aos seguintes fatores:

- a UE é o principal parceiro comercial do Brasil. O comércio exterior brasileiro com a comunidade, porém, teve uma evolução negativa nos últimos anos, fruto de um crescimento muito lento de nossas exportações e de um rápido crescimento de nossas importações. Essa circunstância levou a uma reversão de nosso superávit comercial, que se transformou em significativo déficit;
- as exportações do Brasil para a UE caracterizam-se por um grau de diversificação muito menor do que aquelas dirigidas ao mercado norte-americano, por exemplo, o que pode indicar a presença de barreiras ao acesso de nossos produtos industriais ao mercado comunitário;
- a negociação com a Europa aportaria importante componente ao processo de fortalecimento e aprofundamento do Mercosul;
- a UE parece mais acessível que outros parceiros à adoção de medidas de tratamento diferenciado e à negociação de arranjos especiais, seja na área de defesa comercial, seja na de outras disciplinas comerciais – como na área fitossanitária – crescentemente importantes para a manutenção do acesso brasileiro ao mercado europeu;
- o processo de ampliação da UE para o Leste Europeu poderá impor sérios obstáculos adicionais ao acesso de produtos agrícolas e industriais brasileiros ao mercado comunitário. A implementação de uma negociação preferencial poderá permitir obter melhores compensações por tais reduções de acesso.

O processo de negociações com a UE continua em andamento. Nele está em jogo não apenas o nosso relacionamento comercial com parceiros europeus, mas também a garantia de que o Brasil preserve o perfil equilibrado de comércio exterior que o tem caracterizado, muito especialmente à luz da possibilidade de avanços concretos na integração no âmbito hemisférico.

Área de Livre Comércio das Américas – Alca

Desde 1994 (Cúpula de Miami), desenvolvem-se conversações e negociações com vistas a uma possível Área de Livre Comércio das Américas – Alca. Os principais compromissos estabelecidos em Miami com relação à Alca, incluindo a previsão de um prazo até 2005 para a conclusão das negociações, foram reiterados na Cúpu-

A Alca, para de fato ser uma iniciativa do interesse do País, deverá atender a algumas condições básicas, entre as quais a redução de barreiras protecionistas, a adoção de regras compartilhadas de *antidumping* e a eliminação dos subsídios às exportações agrícolas.

la de Santiago (1998) – quando a negociação da Alca foi efetivamente lançada – e na Cúpula de Québec (2001).

Nesse processo, o Brasil orienta-se por uma dupla preocupação. Por um lado, trata-se de explorar todas as possibilidades que possam levar a um maior acesso a mercados importantes para nossas exportações. Uma área de livre-comércio das Américas, se adequadamente configurada, poderia contribuir para a ampliação de nosso comércio exterior e para a modernização de nossa economia. Por outro lado, trata-se também de evitar que o Brasil, que já deu passos de grande significado na abertura de sua economia, se veja pressionado a fazer concessões que gerassem um agravamento das assimetrias de renda, tecnologia e crescimento entre os países do continente.

À luz desses objetivos, resultam fundamentais os princípios adotados na Reunião Ministerial de Belo Horizonte, em 1997, o do *single undertaking*, o da compatibilidade com acordos sub-regionais e o do consenso para a tomada de decisões.

A partir de novembro de 2002, Brasil e EUA assumirão a co-presidência do Comitê de Negociações Comerciais e, portanto, do processo negociador da Alca, até o final das negociações, em janeiro de 2005. Nesse contexto, o Brasil tem defendido que o acordo somente será uma iniciativa de interesse para o País se atender às seguintes condições:

- os prazos de implementação devem ser adequados ao interesse nacional;
- a necessidade de fortalecer o Mercosul e a integração sub-regional devem ser respeitados;
- criação de um maior acesso brasileiro a mercados mais dinâmicos de produtos, com o estabelecimento de regras compartilhadas sobre *antidumping*, a redução das barreiras não-tarifárias e a eliminação dos subsídios às exportações agrícolas;
- correção das assimetrias cristalizadas na Rodada Uruguai, sobretudo na área agrícola.

A Organização Mundial do Comércio – OMC

No âmbito do sistema multilateral de comércio – regido pelo Gatt de 1947 a 1994 e pela OMC desde 1995 – o Brasil, apesar de uma presença relativamente pequena nos fluxos de intercâmbio internacional de bens e serviços, tem tido atuação expressiva, não raro assumindo posições de liderança entre os países em desenvolvimento. Uma preocupação central, nesse contexto, como tem sido assinalado pelo Presidente da República em diferentes ocasiões, é a de alcançar um padrão menos assimétrico de regulamentação do comércio, mediante a eliminação das barreiras protecionistas de países desenvolvidos, que distorcem o comércio internacional e restringem as oportunidades abertas aos países em desenvolvimento de fazerem valer suas vantagens comparativas na economia global. Nesse sentido, o Brasil tem perseguido, em sua ação na OMC, os

No âmbito do sistema multilateral de comércio, o Brasil tem tido atuação expressiva, não raro assumindo posições de liderança, entre os países em desenvolvimento.

objetivos de progressiva liberalização do comércio para seus produtos; de maior transparência e previsibilidade às medidas de política comercial que afetem seus produtos; de tratamento diferenciado e mais favorável aos países em desenvolvimento; de eliminação de medidas discriminatórias ou unilaterais; de proteção de seus interesses em contenciosos bilaterais e neutralização de eventuais efeitos negativos de iniciativas regionais sobre o desempenho exportador brasileiro.

O Brasil tem utilizado regularmente o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, no qual obteve êxito nas teses que defendeu, em casos com os Estados Unidos (gasolina), Canadá (aeronaves civis) e Filipinas (coco ralado). O Brasil ainda logrou vitórias sem a necessidade de recorrer aos grupos especiais (*panels*), como nos casos contra a União Européia (café solúvel), México (transformadores elétricos), Peru (ônibus) e Argentina (têxteis). Por outro lado, o Brasil também tem sido demandado no âmbito daquele mecanismo, como no caso movido pelo Canadá em matéria de créditos à exportação de aeronaves civis (Embraer *versus* Bombardier) e pelos Estados Unidos (patentes). Em decisão sobre o caso canadense, a OMC considerou o Proex-III consistente com as regras multilaterais. No caso das patentes, os Estados Unidos retiraram a reclamação.

A diplomacia brasileira estará atenta para que os avanços conquistados na Conferência de Doha se traduzam efetivamente em redução das assimetrias no comércio internacional e em condições mais justas de competição para os exportadores brasileiros.

O Brasil apoiou o lançamento de uma nova rodada de negociações multilaterais. Foram, no geral, positivos os resultados alcançados na Reunião Ministerial de Doha (novembro de 2001), uma vez que o programa de trabalho ali adotado contempla interesses fundamentais do Brasil em seu comércio exterior, como a gradual eliminação dos subsídios à exportação de produtos agrícolas, uma maior disciplina na utilização de medidas *antidumping*, ou a garantia de acesso a medicamentos a preços razoáveis em situações de ameaça à saúde pública. A ação negociadora brasileira deverá, agora, estar atenta para que esses compromissos se traduzam, nos próximos anos, em avanços concretos no sentido de reduzir as assimetrias do comércio internacional e de assegurar maior espaço e condições mais justas de competitividade aos exportadores brasileiros.

Estímulo às exportações

O fim do modelo de desenvolvimento por substituição de importações e a intensificação do processo de abertura econômica ao longo dos anos 1990, em especial após o lançamento do Plano Real, conduziu à adoção de um novo conjunto de políticas de estímulo às exportações. Apresentou-se, então, o grande desafio de conciliar o incremento das exportações brasileiras com o processo de estabilização da economia, que transcorreu, em um primeiro momento, em um contexto de apreciação cambial.

Nos últimos sete anos, vêm-se estruturando mecanismos de apoio que cobrem um amplo leque de aspectos relevantes para o desempenho das exportações brasileiras, tais como o financiamento, o seguro de crédito, a promoção comercial e o marketing, o apoio

Nos últimos sete anos, vêm-se estruturando mecanismos de apoio que cobrem um amplo leque de aspectos relevantes para o desempenho das exportações brasileiras.

tecnológico, a facilitação de procedimentos aduaneiros e a capacitação, com tratamento diferenciado para as empresas de pequeno porte. Acompanham a estruturação desses mecanismos, do ponto de vista macroeconômico, avanços na modernização e na expansão da infra-estrutura do País, assim como a bem-sucedida implantação do regime de câmbio flutuante.

Financiamento gerido pelo setor público

Dentre os mecanismos de financiamento às exportações geridos pelo setor público destacam-se o **Programa de Financiamento às Exportações – Proex** e o **Programa BNDES-EXIM**.

Desde 1994, os recursos orçamentários destinados ao Proex aumentaram expressivamente, assim como sua utilização efetiva.

Ano	Dotação	Execução
1994	602,3	91,9
1995	1.182,6	114,7
1996	497,4	195,3
1997	899,2	427,5
1998	1.450,5	826,6
1999	1.639,0	1.125,5
2000	1.703,5	1.559,8
2001	2.459,6	2.253,5

Fonte: MF/STN/COPEC. Inclui as modalidades financiamento e equalização.

**Dotação
e execução
orçamentária
do Proex**
em R\$ milhões

A partir de 1998, 4.365 novos produtos tornaram-se elegíveis ao Proex, que passou a abranger 8.811 itens, 94% da Nomenclatura Comercial do Mercosul – NCM. Entre 1995 e 2001, com valores estimados para o período de outubro a dezembro de 2001, o Proex atingiu o montante de US\$ 91,9 bilhões em exportações aprovadas, que correspondem a 31.185 operações. Observou-se nesse período a diversificação dos mercados, com exportações para 115 países.

Até o final de 1996, o BNDES-EXIM atendia especificamente o setor exportador de bens de capital, em operações de *supplier's credit*, predominantemente cursadas no âmbito do Convênio de Créditos e Pagamentos Recíprocos – CCR, acordo firmado entre os bancos centrais dos países membros da Aladi.

Desde então, várias mudanças foram implementadas com o objetivo de fortalecer e alargar o alcance do programa, entre as quais:

- 1) aumento dos setores passíveis de financiamento: além de bens de capital, passou-se a apoiar produtos manufaturados em geral,

Os financiamentos às exportações realizados por meio do Proex multiplicaram-se por mais de vinte, entre 1994 e 2001.

- bem como os serviços associados aos bens exportados;
- 2) melhoria das condições de financiamento, no tocante a prazos, participação e custo básico;
 - 3) criação da modalidade Pré-Embarque Especial, que financia o incremento de exportações e oferece maior competitividade ao exportador;
 - 4) implementação de modalidade de financiamento em que o risco do exportador é assumido diretamente pelo BNDES;
 - 5) implantação da modalidade de financiamento direto ao importador (*buyer's credit*);
 - 6) estabelecimento de limite de crédito para instituições financeiras no exterior, para que atuem como garantidoras do risco de crédito nas operações de financiamento à comercialização de bens e/ou serviços;
 - 7) estruturação de operações de financiamento à comercialização em parceria com a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação – SBCE, espelhando prática comum nas principais agências de crédito à exportação do mundo;
 - 8) desenvolvimento de estruturas de financiamento específicas à exportação de aeronaves, dadas as características diferenciadas do setor e seu crescente peso na pauta de exportações do País.

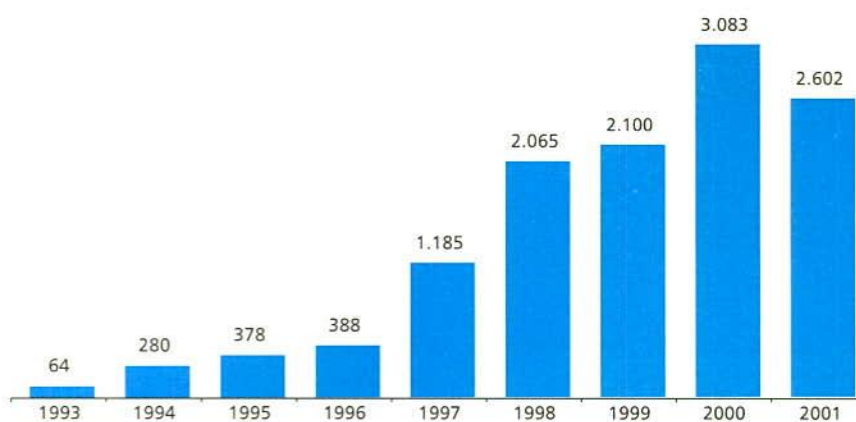
Como resultado das mudanças implementadas, verificou-se substancial melhora no desempenho do BNDES-EXIM, conforme tabela a seguir.

	Dez/1993	Dez/2000	Variação
Empresas Apoiadas	20	205	925%
Mercados de Destino (número de países)	10	24	140%
Número de Operações	500	940	88%
Desembolsos - US\$ mil	280	2.602	829%

Fonte: BNDES

Os gráficos a seguir mostram a evolução dos desembolsos, ano a ano, no período em foco, bem como sua participação crescente nas exportações totais do país. Como proporção dos desembolsos totais do BNDES, o programa, que em 1996 representava apenas 4%, passou a representar 23% em 2000 e mais de 24 % em 2001.

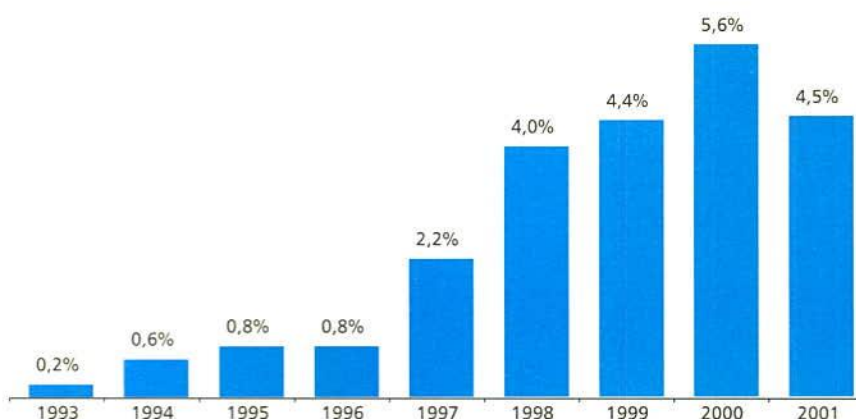
Desempenho do BNDES-EXIM



Fonte: BNDES

Desembolsos Anuais do BNDES-EXIM

US\$ milhões



Fonte: BNDES

Desembolsos BNDES-EXIM

em % das exportações brasileiras

Financiamento Privado

Entre os instrumentos de financiamento privado das exportações destaca-se o Adiantamento de Contrato de Câmbio – ACC. O Banco Central introduziu várias modificações na legislação que regulamenta as operações de ACC, como a uniformização, em 1995, do prazo para todos os tipos de produtos. Em 1997, permitiu-se que o produtor de insumos para produtos destinados à exportação passasse a utilizar as operações de ACC. A partir de 2000 autorizou-se a utilização das operações de ACC para as exportações em consignação.

Além dessas medidas, o Banco Central adotou várias outras para facilitar as exportações no valor de até US\$ 10 mil. Desde 1998, permite-se a utilização de cartão de crédito para recebimento do pagamento de exportações até esse valor. Foi criado, também para esse segmento, a Sistemática de Câmbio Simplificado para Exportações – Simplex, um procedimento desburocratizado e de baixo custo. Com o objetivo de viabilizar as exportações pelos Correios, no âmbito do “Exporte Fácil”, o Banco Central regulamentou a previsão de pagamentos e de reembolsos, via ECT, das exportações contemplados pelo programa.

Foi criada a Sistemática de Câmbio Simplificado – Simplex, um procedimento desburocratizado que visa facilitar as exportações de pequeno valor.

Seguro de crédito às exportações

O atual modelo de seguro de crédito às exportações, implantado em meados de 1998, tem o objetivo de ocupar a lacuna deixada pelo

Instituto de Resseguros do Brasil – IRB. O modelo administrado pelo IRB tornou-se inoperante a partir de 1991. Em 1997 foi criada a Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação – SBCE, sob a forma de sociedade anônima. A participação majoritária na sociedade é da Coface, agência de seguros francesa com grande experiência na área de seguro de crédito à exportação, que conta com uma rede externa de cobrança com mais de 170 escritórios em todo o mundo. A SBCE tem também entre seus sócios o Banco do Brasil e, mais recentemente, o BNDES.

O novo modelo de seguro de crédito encontra-se respaldado em recursos do Fundo de Garantia à Exportação – FGE, criado em 1999. Os recursos do FGE destinam-se à cobertura de risco comercial nas operações de prazo mais longo, bem como de risco político extraordinário. O FGE é um mecanismo de garantia estratégico para o incremento das exportações brasileiras, notadamente para as micro e pequenas empresas.

O patrimônio do Fundo de Garantia à Exportação, suprido com recursos do Tesouro, atinge R\$ 1,5 bilhão, o que permite cobrir exportações da ordem de R\$ 7,5 bilhões.

Atualmente, o patrimônio do Fundo atinge cerca de R\$ 1,5 bilhão, o que permite cobrir operações da ordem de R\$ 7,5 bilhões. No período 1998-2001, foram aprovadas 372 operações, no montante de US\$ 4 bilhões, e concretizadas 125, no total de US\$ 390 milhões, possibilitando a alavancagem de US\$ 450 milhões em exportações de bens e de serviços nacionais.

Nesse período, houve elevação dos percentuais de cobertura do Seguro de Crédito à Exportação, de 85% para 90%, no Risco Comercial, e de 90% para 95% no Risco Político e Extraordinário.

Programas de apoio às exportações

Foram adotados, ao longo dos últimos anos, vários programas específicos de estímulo às exportações. Entre eles, destacam-se o **Programa Especial de Exportações – PEE**, o **Programa de Geração de Negócios Internacionais – PGNI**, o **Programa de Apoio à Exportação – PAE**, o Brazil Trade Net e a criação da Agência Especial de Promoção das Exportações – Apex.

Coordenado pela Camex, o Programa Especial de Exportações foi lançado em 1998, com base no conceito de gerenciamento por diretrizes, para identificar as atividades de suporte necessárias e setores produtivos com potencial exportador. Atualmente, há 61 setores participantes do PEE, responsáveis por cerca de 88% das exportações brasileiras. Existem 12 gerências temáticas e 61 gerências setoriais. As gerências temáticas, encarregadas das medidas de suporte, são exercidas por funcionários do setor público. Já as gerências setoriais, às quais cabe responder pelas metas setoriais, são ocupadas por representantes da iniciativa privada.

Com base no conjunto de medidas recomendadas pelo PEE, foi criado, em 2001, o **Programa de Exportações-2001 – PE/2001**, destinado a complementar as várias iniciativas de estímulo às exportações adotadas pelo Governo Federal.

Um grande número de projetos já foi implementado no âmbito do PE/2001, tais como:

- 1) a dinamização do Seguro de Crédito à Exportação, com o Decreto 3.937, de setembro de 2001, que alterou os limites de cobertura da SBCE;
- 2) a redução para zero da alíquota do Imposto de Renda incidente sobre as remessas para promoção comercial de produtos brasileiros no exterior, por meio da MP nº 2.062-61, de dezembro de 2000, e do Decreto nº 3.793, de abril de 2001;
- 3) a implantação do sistema de exportação em consignação, regulamentada pela Circular nº 3.016, de dezembro de 2000, do Banco Central, e pela Portaria SECEX nº 01, de janeiro de 2001;
- 4) o aprimoramento da fórmula de crédito presumido do PIS/COFINS, por meio da MP nº 2.202, de junho de 2001, convertida na Lei 10.276, de julho de 2001, para estimular a exportação de mercadorias de maior valor agregado;
- 5) a criação de aeroportos aduaneiros industriais, regulamentados pela MP nº 2.158-33, de junho de 2001, e pela Instrução Normativa da SRF nº 79, de 2001;
- 6) a modernização do Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex exportação e do *drawback* eletrônico;
- 7) a criação do portal Brasileiro de Comércio Exterior;
- 8) a criação do “Exporte Fácil” dos Correios, que simplifica os procedimentos cambiais e alfandegários para a remessa de mercadorias ao exterior com o valor de até US\$ 10.000;
- 9) a criação do **Programa de Apoio Tecnológico à Exportação – PROGEX**, que se destina a aperfeiçoar e adequar a tecnologia de produtos brasileiros às exigências do mercado internacional.

Várias iniciativas de estímulo às exportações foram adotadas pelo Governo Federal. Uma delas foi a redução para zero da alíquota do Imposto de Renda incidente sobre as remessas para promoção comercial de produtos brasileiros no exterior.

Por sua vez, o Programa de Geração de Negócios Internacionais do Banco do Brasil – PGNI, criado em 1998, tem como principais objetivos: proporcionar aos exportadores acesso ao crédito; disponibilizar conhecimento técnico sobre requisitos de produção, qualidade e cumprimento de normas; fornecer acesso a informações mercadológicas e procedimentos de comércio exterior; promover a inserção e a permanência competitiva da pequena e média empresa no mercado internacional; dotar as principais agências do Banco do Brasil de pessoal qualificado na área internacional; e assessorar os clientes do Banco na busca de parceiros no exterior. O PGNI já foi implantado em 15 estados e conta com 90 gerentes de negócios Internacionais. Em 2000, participavam do PGNI 6.596 empresas, o que representa um incremento de 70% em relação a 1998. Em 2001, esse número passou a ser de 10.325 empresas.

O Programa de Geração de Negócios Internacionais do Banco do Brasil apoia mais de 10 mil empresas.

O Ministério das Relações Exteriores – MRE desenvolve um programa de promoção comercial que passou por uma ampla reestruturação. Atualmente, o programa se divide em duas linhas de ação. A primeira busca ampliar e aprofundar contatos com os setores empresariais, financeiros, acadêmicos e políticos, de maneira a criar um ambiente favorável ao surgimento de oportunidades comerciais.

A segunda linha de ação busca pesquisar, analisar, desenvolver e disseminar informações sobre oportunidades de exportação. Essa vertente é operacionalizada pelo *Brazil Trade Net*. Criado em 1998, o sistema, baseado na internet, coleta, identifica, processa e dissemina informações comerciais. O *Brazil Trade Net* é o maior sítio do gênero na América Latina. Tanto o cadastro quanto o acesso às informações são gratuitos.

Para estimular o engajamento de maior número de empresas de pequeno porte na atividade exportadora, a Agência Especial de Promoção das Exportações apóia cinco tipos de projetos.

Uma das iniciativas para estimular e apoiar o engajamento de maior número de empresas de pequeno porte na atividade exportadora, além das medidas já mencionadas, foi a criação da Agência Especial de Promoção das Exportações – Apex, no âmbito do Sebrae. A Apex começou a operar em abril de 1998, com o objetivo de apoiar a implementação da política de promoção comercial das exportações, tal como traçada pela Camex.

A Apex apóia cinco tipos de projetos, com financiamentos que atingem até 50% do custo total:

- 1) Projetos Setoriais Integrados, que envolvem um único setor ou cadeia produtiva;
- 2) Projetos Horizontais, que beneficiam dois ou mais setores e têm abrangência regional ou nacional;
- 3) Projetos Isolados, de apoio à realização de uma única ação ou evento;
- 4) Projetos de Formação de Consórcios, que promovem a formação de consórcios de exportação ou apóiam as atividades de exportação desses grupos;
- 5) Projetos da Apex (PA) – atividades de promoção da exportação de iniciativa da própria Agência.

Deve-se mencionar também o **Programa de Apoio à Exportação – PAE**, desenvolvido pelo Banco do Brasil em parceria com a Apex. O programa tem como metas: apoiar as ações do governo no incremento às exportações brasileiras; ampliar a base de empresas exportadoras clientes do Banco, capacitando-as para o comércio exterior por meio de treinamento e prestação de consultoria em negócios internacionais; e apoiar a formação de consórcios e cooperativas de exportação. Desde sua implantação, em 1999, o PAE realizou cursos de treinamento e apoiou a formação de consórcios e cooperativas de exportação em segmentos como artesanato de estanho, confecções, mármore e granitos, ardósia, fogos de artifício, fruticultura e cachaça.

Fortalecimento da Camex

O fortalecimento da coordenação das ações de comércio exterior mostra a prioridade que o governo tem atribuído à questão.

A nova regulamentação da Camex, implementada pelo Decreto nº 3.981, de outubro de 2001, transformou-a em um conselho deliberativo, integrado pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que a preside, e pelos ministros das Relações Exteriores, da Fazenda, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Planejamento, além do Chefe da Casa Civil da Presidência da República. A partir de então cabe à Camex:

- a definição de normas e de diretrizes relacionadas a vários temas de comércio exterior;
- a fixação de procedimentos relativos à investigação de defesa comercial;
- a possibilidade de dispor acerca de normas de cobertura de risco de operações a prazo;
- a determinação de medidas de racionalização e de simplificação;
- a coordenação de políticas de promoção e de informação comercial;
- a definição de diretrizes das negociações internacionais, inclusive regionais;
- a definição e orientação de política aduaneira; e
- a manifestação acerca da definição de políticas de fretes e de transportes.

A Câmara passou ainda a ser assistida, não apenas pela Secretaria Executiva, mas também pelo Comitê de Gestão do Comércio Exterior. Compete ao Comitê avaliar o impacto, supervisionar permanentemente e determinar aperfeiçoamentos em relação a qualquer trâmite, barreira ou exigência burocrática que se aplique ao comércio exterior e ao turismo, incluídos os relativos à movimentação de pessoas e cargas.

Um segundo conjunto de competências diz respeito à mudança de normas e de procedimentos de comércio exterior, englobando questões relacionadas à burocracia do comércio exterior de bens e de serviços, inclusive turismo. Por fim, cabe ainda à Camex orientar sobre questões aduaneiras, bem como opinar acerca de políticas de fretes e de transportes internacionais, portuárias, aeroportuárias e de fronteiras, objetivando incentivar sua melhoria.

Medidas voltadas às importações

Defesa Comercial

As condições em que os produtos estrangeiros ingressam no País exigem do governo uma atenção constante, tendo em vista que eventuais práticas desleais de comércio, pelos exportadores estrangeiros, podem causar efeitos danosos aos produtores nacionais. Assim, buscou-se também uma maior capacitação institucional na área da defesa comercial, de modo a garantir a justa aplicação dos acordos internacionais de comércio.

Instrumentos de defesa comercial como os direitos *antidumping*, direitos compensatórios (subsídios) e salvaguardas, ganharam maior eficácia e credibilidade a partir de 1995, com a sua incorporação à legislação brasileira.

Entre 1995 e 2001, o Brasil estabeleceu salvaguardas nas importações de brinquedos. Essa medida permitiu a recuperação da indústria nacional, ensejando o aumento na produtividade e competitividade naquele setor industrial.

As condições em que os produtos estrangeiros ingressam no País vêm recebendo do governo uma atenção constante, com maior capacitação institucional na área da defesa comercial.

No mesmo período, utilizando-se o critério pares produto-país, adotado pela OMC, foram abertas 100 investigações de prática de dumping, sendo que foram encerradas 46 com imposição de direitos *antidumping*, trinta sem imposição de direitos, homologados cinco compromissos de preços e revogado um direito *antidumping*. Estão em curso, ainda, 18 investigações.

Administração Aduaneira

Destacam-se, nessa área, as medidas voltadas para a valoração aduaneira e a implementação das Estações Aduaneiras de Interior – Eadis, do módulo Importação do Siscomex, do Sistema de Gerência do Manifesto, do Trânsito e do Armazenamento – criado em 1996, com o objetivo de uniformizar os procedimentos, o controle efetivo do fluxo de cargas e a redução dos custos de manuseio e armazenamento de cargas – e também a criação do Regime Aduaneiro Especial de Entreposto Industrial sob Controle Informatizado – Recof, que permite importar, com suspensão do pagamento de tributos, mercadorias a serem submetidas à operação de industrialização de produtos destinados à exportação.

O Projeto de Valoração Aduaneira, implementado em 1996, criou a nomenclatura específica para identificação plena dos atributos das mercadorias importadas que influenciam seu preço. Assim, a fiscalização aduaneira ganhou novos instrumentos de identificação e inspeção dos produtos que são transacionados com valores incompatíveis àqueles que prevalecem no mercado. Esse projeto permite a aplicação efetiva, por parte do Brasil, do Código de Valoração Aduaneira, do Código *Antidumping* e do Código de Direitos Compensatórios.

A implementação das Estações Aduaneiras de Interior atendeu à necessidade de tornar mais rápido o trânsito das mercadorias que chegam e saem do território nacional.

Hoje existem 53 “portos secos” instalados em vários estados brasileiros.

Iniciada em 1995, a implementação das Estações Aduaneiras de Interior, atendeu à necessidade de tornar mais rápido o trânsito das mercadorias que chegam e saem do território nacional. Atualmente, as delegacias regionais acompanham 53 “portos secos” instalados nos principais estados brasileiros. O resultado prático desses “portos secos” está na velocidade que as unidades próximas às indústrias imprimem ao processo produtivo, com o desembaraço das documentações exigidas tanto para exportar quanto para importar.

Quanto ao Módulo Importação do Siscomex, seu funcionamento, a partir de 1997, interligou, por sistema informatizado, todos os agentes executores, fiscalizadores e normalizadores do comércio exterior brasileiro. Atualmente, há nova versão das ferramentas de acesso ao Siscomex, incluído o pagamento de impostos *on-line*.

Agricultura

A agricultura tem-se beneficiado de um conjunto robusto e abrangente de iniciativas de apoio governamental. A construção de uma nova política para a agricultura se fez na esteira do colapso do modelo anterior, que ruiu ainda em meados dos anos 1980, sob o peso da crise fiscal do Estado e da aceleração da inflação, que minou a principal base de financiamento não inflacionário do setor, os depósitos à vista. Caracterizado por elevadas doses de subsídio, o modelo anterior, na sua fase final, levou à perda de eficácia do crédito rural, ao desperdício de recursos públicos e ao agravamento da concentração da renda no setor rural. Em 1979, por exemplo, foram aplicados mais de US\$ 20 bilhões em créditos subsidiados para financiar uma produção pouco superior a 50 milhões de toneladas de grãos.

O esgotamento das bases de financiamento do modelo anterior levou à redução da oferta e ao encarecimento do crédito rural. A introdução de mecanismos de indexação (principalmente o atrelamento à TR, no Plano Collor I, em 1990) e a retirada do subsídio ao transporte, iniciaram a escalada da inadimplência no setor. Assim, este Governo herdou o crescimento geométrico do endividamento dos produtores rurais, ainda que heterogeneamente distribuído, e a inexistência de uma política para o setor. O primeiro desafio foi enfrentado com o refinanciamento e a securitização das dívidas rurais. Do segundo, nasceu a reconstrução de uma política setorial em moldes condizentes com os desafios da abertura e modernização da economia brasileira.

Este Governo promoveu a reformulação e o fortalecimento dos instrumentos de política agrícola na área do crédito rural a partir da recomposição dos depósitos à vista, decorrente da estabilização monetária. Avançou também na renovação da Política de Garantia de Preços Mínimos – com o lançamento de novos instrumentos de seguro de preços (e financiamento), mais eficientes, da óptica do produtor, e menos onerosos, do ponto de vista do setor público. Reconstruiu as bases operacionais e institucionais do sistema de armazenagem pela edição de uma lei específica para produtos agropecuários, liberando o setor da legislação geral de armazenagem, que data de 1903. Articulou o Sistema Nacional de Defesa Agropecuária, condição fundamental para promover o acesso dos produtos brasileiros a mercados externos e simultaneamente atender às exigências do consumidor brasileiro. Ampliou os programas de desenvolvimento e transferência de tecnologia, por intermédio da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, vetor principal dos ganhos de produtividade, qualidade e competitividade da agropecuária.

Progressos foram feitos, ainda, na modernização da infra-estrutura de transportes, para melhorar e baratear o abastecimento interno e aumentar a competitividade externa, por meio da criação e desenvolvimento dos corredores multimodais de transportes, basea-

A construção de uma nova política para a agricultura se fez na esteira do colapso do modelo anterior, que ruiu ainda em meados dos anos 1980

O esgotamento das bases de financiamento do modelo anterior levou à redução da oferta e ao encarecimento do crédito rural.

O Governo ampliou os programas de desenvolvimento e transferência de tecnologia, por intermédio da Embrapa, vetor principal dos ganhos de produtividade, qualidade e competitividade da agropecuária.

Em alguns casos, os custos de transportes foram reduzidos em 40%, na média, e o custo portuário em 50%.

dos no aproveitamento das hidrovias e na privatização das ferrovias e portos. Em alguns casos, os custos de transportes foram reduzidos em 40% na média e o custo portuário em 50%. No ano passado, foram transportadas mais de 1 milhão de toneladas de grãos pelo corredor do rio Madeira e embarcadas mais de 500 mil toneladas no porto da Ponta da Madeira, em São Luís, no Maranhão.

Por último, mas não menos importante, este Governo tem-se batido em todas as frentes e tabuleiros em que transcorrem as negociações comerciais internacionais, fortalecendo as alianças do Brasil e elevando o seu perfil na cena internacional, contra as barreiras protecionistas (tarifárias e não tarifárias) que limitam o livre acesso de produtos agropecuários ao mercado de países desenvolvidos, bem como contra as políticas de subsídio que distorcem os preços desses produtos no mercado internacional.

A combinação de melhores políticas, vantagens comparativas e competitivas e capacidade empresarial tem permitido à agropecuária – mais propriamente à cadeia do agronegócios – responder de forma muito positiva ao desafio da abertura e integração, contribuindo para a consolidação da estabilidade de preços, melhoria do salário real, geração de divisas, criação de empregos e crescimento da economia.

A balança comercial do agronegócio apresentou, em 2001, um superávit de US\$ 19 bilhões.

Um exemplo bastante significativo do acerto das medidas adotadas ao longo do período é o desempenho da balança comercial do agronegócio, que apresentou, em 2001, um superávit de US\$ 19 bilhões. As exportações do setor alcançaram US\$ 23,9 bilhões (15,8% acima de 2000) e as importações US\$ 4,9 bilhões, dos quais US\$ 1,2 bilhão refere-se ao trigo. Do total de US\$ 58,2 bilhões exportados pelo País em 2001, 41,1% referem-se a produtos oriundos do setor agropecuário, com especial destaque para o complexo soja (US\$ 5,3 bilhões), carnes (US\$ 2,5 bilhões), açúcar e álcool (US\$ 2,4 bilhões) e calçados (US\$ 1,4 bilhão).

Crédito rural

A reestruturação do sistema nacional de crédito rural desenvolveu-se em três vertentes. Primeiro, a securitização da dívida agrícola, destinada a permitir, de imediato, o acesso ao crédito por parte dos produtores afetados por endividamento superior à sua capacidade de pagamento. Segundo, a desindexação dos encargos financeiros e sua prefixação, de tal sorte a torná-los compatíveis com os encargos cobrados em outros países. Terceiro, o estímulo ao financiamento privado, para reduzir a dependência do sistema produtivo do crédito oficial, tornando-o mais seletivo.

A renegociação da dívida agrícola beneficiou cerca de 850 mil produtores, além de 439 cooperativas agrícolas.

A securitização da dívida agrícola evoluiu em quatro iniciativas sucessivas, que progressivamente ampliaram o universo de beneficiados. No total, renegociaram-se as dívidas de cerca de 850 mil produtores e mais 439 cooperativas agrícolas.

Por meio da Lei nº 9.138, de novembro de 1995, autorizou-se a renegociação de dívidas até o limite de R\$ 200 mil, para cada beneficiário. Foram beneficiados 701 mil mutuários, aproximadamente. Alongaram-se as dívidas em sete anos, previstos o pagamento de prestações anuais, iguais e sucessivas, com juros de 3% ao ano, capitalização anual e carência de dois anos. Estabeleceu-se ainda a equivalência em produto, para atualização do saldo devedor e pagamento da dívida. Estima-se que tenham sido alongadas dívidas no valor de R\$ 7 bilhões, sendo autorizada ao Tesouro a emissão de títulos para garantir o valor da equalização decorrente do alongamento.

Em fevereiro de 1998, por meio da Resolução CMN nº 2.471, alterou-se a Lei nº 9.138 para permitir a renegociação de dívidas com valor excedente a R\$ 200 mil. Criou-se, então, o **Programa Especial de Saneamento de Ativos – PESA**, com encargos financeiros variando da seguinte forma: até R\$ 500 mil, até 8% ao ano + IGPM; superior a R\$ 500 mil e até R\$ 1 milhão, até 9% ao ano + IGPM e, sobre o valor da parcela superior a R\$ 1 milhão, até 10% ao ano + IGPM. O prazo de alongamento ficou estabelecido em, no mínimo, sete anos, e o de reembolso, em vinte anos, contados da data de renegociação. Beneficiaram-se cerca de 146 mil mutuários.

Legislações posteriores à Lei nº 9.138, de fevereiro de 1998, trouxeram benefícios adicionais, entre os quais bônus de adimplência de 15% e 30%, dependendo do valor da parcela, aplicado sobre cada prestação paga até a data do vencimento (Lei 9.866, de 1999). Da mesma forma, aos beneficiários do Pesa permitiu-se a redução de até dois pontos percentuais nas taxas de juros, aplicável a parcelas pagas até a data do vencimento (Resolução nº 2.666, de 1999).

A Resolução CMN nº 2.666, de novembro de 1999, autorizou a renegociação das dívidas enquadráveis no **Programa de Revitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária – Recoop**, criado em 1997 com o objetivo de revitalizar o segmento das cooperativas, por meio do seu saneamento financeiro, administrativo e patrimonial. Das 1.400 cooperativas do setor agropecuário, 439 tiveram seus projetos de viabilidade econômico-financeira aprovados, beneficiando-se de recursos que, se estima, possam ter alcançado R\$ 2 bilhões.

Das 1.400 cooperativas do setor agropecuário, 439 tiveram seus projetos de viabilidade econômico-financeira aprovados, beneficiando-se de recursos estimados em R\$ 2 bilhões.

Uma nova e ainda mais abrangente renegociação foi feita entre o Governo e os produtores com dívidas securitizadas e integrantes do Pesa, no final de 2001. O acordo (Medida Provisória nº 9, de outubro de 2001) contempla regras diferenciadas para devedores e inadimplentes. Para os que estavam em dia, o prazo de rolagem da dívida de securitização (até R\$ 200 mil) foi alongado até 2005 com juros fixos de 3% ao ano, tendo sido extinta a sistemática de pagamento das dívidas por meio da equivalência em produto, uma reivindicação dos agricultores. O Governo também ofereceu mais duas opções aos produtores: poderiam continuar nas regras anteriores

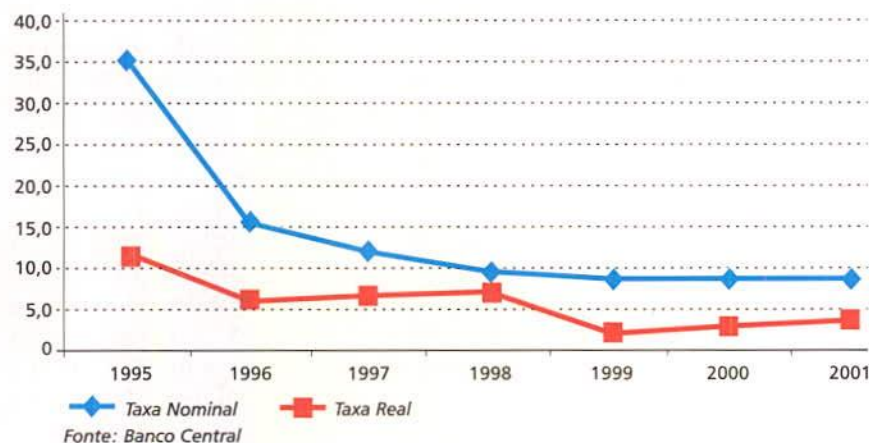
sem a equivalência, ou optar pelo pagamento à vista com um deságio (entre 25% e 35%, dependendo do caso). O prazo de adesão a uma das propostas foi fixado em novembro de 2001 e posteriormente prorrogado (Medida Provisória nº 15, de dezembro de 2001) para fevereiro de 2002.

Com relação ao PESA (dívidas acima de R\$ 200 mil), a correção dos débitos foi reduzida para um teto máximo de 9,5% do IGPM e os juros até 3%, 4% e 5% ao ano, para montantes até R\$ 500 mil, entre R\$ 500 mil e R\$ 1 milhão e acima de R\$ 1 milhão, respectivamente. O prazo de adesão para os produtores que ainda estavam discutindo suas dívidas, que venciam em 31 de dezembro de 2001, foi prorrogado para 30 de junho de 2002.

A renegociação das dívidas relativas ao **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf**, **Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária – Proterra** e Fundos Constitucionais deverá ser concluída no início de 2002.

Os encargos financeiros depois de 1995 foram desindexados. A pré-fixação dos juros importou uma redução significativa dos custos de financiamento para os produtores rurais.

Evolução da taxa de juros no sistema de crédito rural



Além disso, promoveu-se elevação significativa do volume de recursos disponíveis. Entre as safras de 1994/1995 e 2000/2001 os recursos para financiamento cresceram 82%.

Os recursos diretamente aportados pelo Tesouro para o financiamento do custeio declinaram no período. Com a queda da inflação, a chamada exigibilidade – parcela dos depósitos à vista obrigatoriamente destinada ao crédito rural – voltou a ser a fonte mais importante dos empréstimos, tendo passado de 16,4% para mais de 51% do total.

	Custeio	Investimento	Comercialização	Total
94/95	4.666,1	1.927,3	2.497,7	9.091,1
95/96	4.534,3	1.524,9	702,5	6.761,7
96/97	5.642,2	1.562,0	644,0	7.848,4
97/98	6.634,0	2.278,5	1.150,6	10.063,1
98/99	7.290,9	1.890,0	1.587,5	10.768,4
99/00	8.554,5	2.333,7	2.165,7	13.053,9
00/01	9.974,1	2.975,4	3.048,0	15.997,5
01/02*	10.500,0	3.100,0	3.000,0	16.600,0

Fonte: Banco Central - *Alocados no plano Safra 2001/02

Crédito rural:
custeio, investimento e
comercialização
(R\$ milhões)

Fontes	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01(*)
Tesouro	1.309,5	347,5	19,1	4,7	2,4	2,6	3,8
Obrigat.	764,8	832,7	2.446,1	2.439,0	3.047,7	4.004,3	5.416,7
P. Rural	1.593,1	1.934,0	420,1	949,4	1.632,1	1.899,7	1.814,4
Rec. Livres	704,7	673,4	472,7	471,8	181,5	258,3	339,6
F. Const.	64,2	50,7	29,0	68,3	76,1	65,8	60,2
FAT	-	251,7	1.133,5	1.382,5	1.467,1	1.666,0	1.603,6
FAE	-	97,5	857,0	682,2	0,3	-	-
FUNCAFÉ	-	-	-	427,8	557,3	550,9	354,8
Externos	-	-	-	89,6	230,4	49,5	119,1
Outras	212,4	342,6	181,1	118,7	96,0	57,4	261,9
Total	4.648,7	4.530,1	5.558,6	6.634,0	7.290,9	8.554,5	9.974,1

Fonte: Banco Central *dados preliminares

Crédito rural:
fontes de recursos
de custeio

Se o aporte de recursos diretos do Tesouro diminuiu no período, por outro lado ampliou-se o volume de recursos fiscais destinados à equalização das taxas de juros nos empréstimos de custeio, investimento e comercialização ao setor, incluídos os financiamentos pretéritos objeto de securitização.

Especificação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Crédito Rural	2.857,0	2.231,8	2.665,6	3.447,3	2.639,4	3.517,3	5.662,1
Fundos Regionais	641,3	910,1	956,7	1.543,7	1.273,6	1.122,2	1.674,2
AGF e Estoques Estratégicos	595,2	222,4	555,4	288,9	193,3	379,1	1.219,0
Securitização Agrícola	0,0	0,0	421,4	529,3	311,0	1.125,4	1.094,2
Pronaf	0,0	0,0	63,3	171,9	287,7	324,5	606,0
Fundo Nacional Desenvolvimento	0,0	0,0	0,0	119,6	22,1	207,9	235,7
Garantia e Sustentação de Preços	0,0	0,0	0,0	182,2	78,7	83,0	229,8
Custeio Agropecuário	521,6	277,1	198,5	258,7	158,5	123,3	180,8
PESA (equalização 2%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	11,3	122,4
Investimento	0,0	0,0	0,0	0,0	13,7	12,9	88,1
FAT - BNDES	420,8	288,4	210,4	274,6	258,9	65,5	77,8
Funcafé	37,4	10,5	23,7	48,4	30,4	30,5	45,2
EGF	637,6	516,2	233,2	28,4	9,8	3,2	38,7
Recoop	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	16,3	25,2
Banco da Terra	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	11,9	25,0
Cacau	1,5	2,6	0,0	1,1	0,2	0,2	0,0
Prodecer	1,6	4,4	3,1	0,2	0,3	0,2	0,0

Fonte: STN/MF

Elaboração: SPE/MF

Além do aumento do volume de recursos disponíveis no sistema oficial de crédito rural, o governo tratou de estimular o financiamento privado. Estimativas existentes indicam que para financiar toda a atividade agrícola são necessários aproximadamente R\$ 45 bilhões (R\$ 25,2 bilhões para custeio, R\$ 12,6 bilhões para investimento e R\$ 7,2 bilhões para comercialização). Até meados da década de 1980, o crédito oficial cobria praticamente todas as necessidades. Com os estímulos ao crédito privado, entre os quais a criação da Cédula do Produto Rural – CPR, em 1997, o quadro mudou bastante: para a safra 2001/2002 o sistema oficial de crédito rural responderá por 32,6%, um saldo de R\$ 14,7 bilhões, o restante será coberto com recursos próprios e com créditos privados. A grande vantagem da CPR é que ela reúne dois instrumentos em sua operacionalização: fornece liquidez e um seguro de preços. Com a CPR Financeira, criada em 2000, o seguro de preços ficou ainda mais amplo pois o produtor não deixa de ganhar se os preços na época do vencimento estiverem acima dos previstos.

Ao longo do período em foco, foram implantados e aperfeiçoados programas de investimento para segmentos específicos no âmbito do setor agropecuário, entre eles: **Programa de Modernização da Pecuária Leiteira, Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras, Programa de Recuperação de Pastagens Degradadas, Programa de Desenvolvimento da Ovíno-Caprino-cultura, Programa de Desenvolvimento da Apicultura, Programa de Desenvolvimento do Agronegócio do Caju, Programa de Modernização da Vitivinicultura, Programa de Fruticultura, Programa de Aquicultura, Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solo e Programa de Incentivo à Construção e Modernização de Unidades Armazenadoras em Propriedades Rurais.** Desde que foram lançados, estes programas já financiaram investimentos no valor de R\$ 3 bilhões.

Política de garantia de preços mínimos

A política de garantia de preços mínimos conheceu modificações importantes, com o devido cuidado de evitar descontinuidades. Aos tradicionais instrumentos dessa política (as Aquisições do Governo Federal – AGF e os Empréstimos do Governo Federal – EGF, com e sem opção de venda do produto) vieram se juntar novos instrumentos, com o objetivo de reduzir custos e ineficiências, bem como alargar e diversificar o leque de alternativas disponíveis para a garantia de preço mínimo dos produtos agrícolas.

Em 1996, implantou-se o Prêmio de Escoamento de Produto – PEP para substituir o AGF, em alguns casos, e evitar o problemático acúmulo de estoques governamentais verificado em anos anteriores. Como o AGF, o PEP foi criado para operar em situações em que o preço de mercado fica abaixo do preço mínimo. A diferença é que, em vez de comprar os excedentes, o Governo, por meio da Companhia Nacional de Abastecimento – Conab, paga aos agentes de comercialização um “prêmio”, cujo valor é fixado em leilões, refletindo a diferença entre o preço de mercado e o mínimo oficial.

Como consequência da adoção do PEP, reduziram-se expressivamente as compras governamentais, que no passado chegaram a atingir aproximadamente vinte milhões de toneladas de grãos, com grande ônus financeiro e gerencial.

O Governo, no entanto, não deixou de lançar mão do AGF. No período de 1995 a 2001, as aquisições totalizaram quase treze milhões de toneladas, tendo sido utilizados R\$ 3,5 bilhões na garantia de preço aos produtores. Pelo sistema de securitização, a Conab adquiriu 485 mil toneladas.

Adicionalmente, criou-se, em 1997, o **Programa de Contratos de Opções**, com o propósito de permitir aos participantes do processo de comercialização, notadamente os produtores, maior espaço para a construção de estratégias individuais e para adaptação a mudanças nas condições de mercado.

No período de 1995 a 2001, as Aquisições do Governo Federal totalizaram quase 13 milhões de toneladas, tendo sido utilizados R\$ 3,5 bilhões na garantia de preço aos produtores.

Contratos de opções de venda

Ano	N.º de Contratos Vendidos	Total (em Toneladas)	Valor do Prêmio (R\$ mil)	Aquisições Toneladas
1997	37.823	1.021.221	937,00	247.077
1998	-	-	-	-
1999	42.561	1.003.142	5.267,00	476.537
2000	40.361	1.089.747	2.122,00	819.506
2001	70.435	1.901.745	4.382,00	403.839
Total	191.180	5.015.855	-	1.946.959

Fonte: Conab.

Embora seja de natureza privada, o **Programa de Contratos de Opção** tem sido operado e garantido pelo governo por meio da Conab. No período 1997 a 2001, foram vendidos, mais de 191 mil contratos, envolvendo cinco milhões de toneladas de produto. Desse volume, a Conab adquiriu cerca de 1,9 milhão (39,0%).

Da mesma maneira que o AGF, também o EGF não deixou de ser utilizado. Reduziu-se fundamentalmente o EGF com opção de venda do produto, no mesmo espírito de diminuir a acumulação de estoques por parte do Governo.

Armazenagem

Por longas décadas, a atividade de armazenagem foi regulada por uma lei anacrônica e ineficaz, datada de 1903, que sem dúvida contribuiu decisivamente para o acúmulo de problemas variados, como defasagem tecnológica, baixo nível de eficiência, baixo nível de credibilidade, elevado índice de perdas, má distribuição espacial, dificuldades de controle dos estoques etc.

A Lei de Armazenagem de Produtos Agropecuários, aprovada em 2000, substitui a anterior, de 1903, até então vigente.

A Lei de Armazenagem de Produtos Agropecuários (Lei nº 9.973), aprovada em 2000, após prolongada tramitação no Congresso, representa passo importante tanto para superar esses problemas como para o desenvolvimento de instrumentos modernos de comercialização, como o mercado futuro e de opções e outros baseados na emissão de títulos lastreados em produtos. Suas principais inovações são as seguintes:

- 1) aumento das responsabilidades dos proprietários e dirigentes dos armazéns, de forma a dar maior credibilidade ao sistema e facilitar a negociação de títulos representativos de mercadorias depositadas;
- 2) maior clareza quanto aos dispositivos essenciais do contrato de depósito, de forma a dirimir dúvidas acerca dos direitos e deveres de depositantes e depositários, em particular no que diz respeito às diferenças de quantidade e qualidade dos produtos armazenados;

- 3) obrigação de informar dados estatísticos sobre os estoques, propiciando maior transparência aos mercados agrícolas, o que certamente beneficiará a comercialização da produção dos produtores de menor porte;
- 4) constituição de um cadastro nacional de armazéns, objetivando servir de referencial para o mercado;
- 5) criação de um sistema de certificação, estabelecendo as condições técnicas e operacionais dos armazéns e fixando-lhes padrões mínimos de funcionamento;
- 6) retirada da vedação a que o armazenador também possa ser um comerciante de produtos agrícolas, nos moldes hoje existentes nos países de agricultura desenvolvida, onde esse segmento é um dos principais agentes do agronegócio, oferecendo bens e serviços diversos aos produtores, como compra da produção, venda de insumos, gerenciamento de riscos etc.

Além da aprovação da Lei de Armazenagem de Produtos Agropecuários, houve importantes avanços operacionais, consistentes com o novo marco regulatório. A Conab passou a disponibilizar, para os produtores e demais segmentos interessados, informações atualizadas sobre a distribuição geográfica e a qualificação técnica dos armazéns, dando transparência a esse setor.

A Conab passou a disponibilizar informações atualizadas sobre a localização e qualificação técnica dos armazéns

Prosseguiu a desmobilização patrimonial da Conab, com a privatização de 38 armazéns. Vários armazéns que não apresentavam condições técnicas e legais apropriadas foram descredenciados e passou-se a estimular a armazenagem no âmbito das fazendas.

Uma nova lei de classificação de produtos vegetais (Lei nº 9.972) também foi aprovada em 2000, constituindo complemento essencial à Lei de Armazenagem de Produtos Agropecuários. Foram reduzidas as exigências burocráticas. Preservou-se a obrigatoriedade da classificação apenas para os produtos destinados diretamente à alimentação humana, na compra e venda dos estoques públicos, nos portos, aeroportos e postos de fronteiras, quando da importação. Ao mesmo tempo, a nova lei ampliou o número de agentes habilitados a realizar a classificação dos produtos vegetais, incluindo empresas especializadas na atividade, cooperativas de produção, bolsas de mercadorias, institutos de pesquisa e universidades.

Seguro agrícola

Durante décadas o seguro agrícola no Brasil baseou-se no **Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO**, de início financiado inflacionariamente por intermédio das contas em aberto do orçamento monetário. Ao longo dos anos 80, o programa estiolou-se, por falta de recursos fiscais, deixando um volume considerável de indenizações não honradas. Frente a esse quadro, o governo adotou medidas a partir de 1995 para sanear e reformular o Proagro e buscou criar as condições necessárias para a edificação do seguro agrícola sobre novas bases.

O zoneamento centrado no risco climático proporciona aos produtores maior rendimento das culturas em cerca de 3.300 municípios de vinte estados.

O saneamento e reformulação do Proagro concluíram-se. Passos importantes foram dados, ademais, para atrair o capital privado para o segmento do seguro agrícola. Nesse sentido introduziu-se o zoneamento agrícola para as principais culturas de ciclo anual, com a especificação das épocas recomendadas para o plantio em cada região, a partir da análise estatística do comportamento do clima ao longo dos últimos anos. O zoneamento centrado no risco climático permite às seguradoras uma avaliação melhor do risco e dos prêmios a serem cobrados, e proporciona aos produtores uso mais eficiente de insumos e maior rendimento das culturas. O zoneamento abrange atualmente todas as regiões do Brasil (cerca de 3.300 municípios, em vinte estados), contemplando as culturas do algodão herbáceo e arbóreo, arroz de sequeiro e irrigado, milho, maçã, feijão, soja e trigo. Somente com as culturas da soja e do milho, estima-se que a decorrente redução das perdas de safra atinja a cifra anual de R\$ 700 milhões.

Para estimular o ingresso de agentes privados no ramo do seguro agrícola, o governo tem procurado reativar o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural – FESR, como mecanismo de proteção contra perdas extraordinárias, decorrentes de catástrofes generalizadas. Avanços maiores na reconstrução do seguro agrícola dependem fundamentalmente da privatização do Instituto de Resseguros do Brasil – IRB, que o Governo vem buscando re-
alizer.

Defesa agropecuária

A defesa agropecuária foi grandemente reforçada, não apenas em decorrência de normas sanitárias e fitossanitárias crescentemente rígidas nos países centrais, não raro utilizadas como barreiras não tarifárias contra as exportações de países em desenvolvimento, mas também para atender às próprias exigências do consumidor brasileiro, em termos de qualidade dos alimentos.

Para tanto, reorganizaram-se os serviços oficiais e oficialmente credenciados de controle sanitário, fitossanitário e de segurança dos produtos de origem animal; fortaleceu-se a articulação entre os níveis central, intermediário e local, na implementação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, criado pela Lei nº 9.712, de 1998; fortaleceu-se a cooperação entre os países-membros do Mercosul, com a aprovação da Resolução nº 77, de 1998, do Grupo Mercado Comum, que trata dos Acordos de Equivalência para os Sistemas de Inspeção e Fiscalização de Produtos Agropecuários; e adotou-se uma política ativa de promoção, recuperação e proteção sanitária, fitossanitária e de segurança dos produtos de origem animal, vegetal, bebidas e insumos, levando-se em conta a qualidade e a competitividade do agronegócio brasileiro.

A defesa agropecuária foi reforçada para ampliar o acesso a mercados externos e garantir a qualidade dos alimentos para o consumidor brasileiro.

Na modernização e fortalecimento da defesa agropecuária, o Governo Federal aplicou recursos da ordem de R\$ 550 milhões, entre 1995

e 2000, sendo R\$ 180 milhões, aproximadamente, alocados no programa de cooperação e apoio aos governos estaduais, para a execução de ações delegadas.

Os resultados desse esforço podem ser aferidos de variadas formas:

- redução dos focos de febre aftosa, de 589 para 37, entre 1995 e 2001. Hoje são consideradas zonas livres de febre aftosa as seguintes unidades federativas: RS, PR, SP, MT, MS, MG, GO, DF, TO, BA, SE, ES e RJ. O Estado de Santa Catarina está classificado como zona livre, sem vacinação;
- rastreamento de bovinos importados de países afetados pela BSE ("doença da vaca louca") e indenização ao proprietário, no caso de sacrifício;
- realização do diagnóstico de situação nos Estados de RS, SC, PR, SP, MS, MT, MG, GO, DF, RJ, BA, TO e SE objetivando a implantação de zona livre de peste suína clássica;
- controle dos pontos de ingresso (portos, aeroportos e fronteiras) de material genético avícola importado;
- abertura e consolidação de mercados de exportação de aves do Mercosul, União Européia e Emirados Árabes em função da promoção de vigilância epidemiológica e sanitária das principais doenças aviárias (*New Castle*, por exemplo) e monitoração sanitária e certificação de núcleos avícolas para salmonelose e micoplasmose.

Pesquisa agropecuária

As atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e transferência de tecnologia realizadas pela Embrapa permitiram ao país ter hoje a mais competitiva agricultura de clima tropical do planeta.

Neste Governo, as atividades da empresa intensificaram-se. Ao final de 2001, estavam em andamento dezenove programas de pesquisa, compostos de 711 projetos e 2.718 subprojetos, uma expansão de 52% em relação aos números registrados em 1995.

Foram implantados quatro núcleos de gestão tecnológica e onze projetos estratégicos. Os Projetos estratégicos definidos indicam o equilíbrio entre as dimensões constitutivas do desenvolvimento sustentável na pauta de pesquisa da Embrapa, a saber: Alternativas à Prática de Queimadas na Agricultura; Zoneamento Agroecológico; Água – Insumo Estratégico e Recurso Natural Finito; Fortalecimento da Indústria Nacional de Sementes e Mudas; Agricultura Orgânica; Carne Sabor Natureza – Boi Verde; Prospeção e Análise Funcional de Genes; Qualidade e Certificação de Produtos; Apoio à Defesa Agropecuária; Biossegurança Ambiental e Nutricional e; Soluções para o Cerrado do Meio-Norte.

No campo dos transgênicos, a Embrapa vem-se firmando como instituição capaz de atuar, com competência científica, na análise de segurança, tanto com relação aos seus produtos como dos demais;

Ao final de 2001, estavam em andamento, na Embrapa, dezenove programas de pesquisa, compostos de 711 projetos e 2.718 subprojetos: uma expansão de 52% em relação a 1995.

A Embrapa ganha respeitabilidade pela competência científica na análise de segurança dos produtos transgênicos.

avaliar os impactos sobre o consumo humano e o meio ambiente e realizar análises econômicas comparativas dessa alternativa tecnológica com relação às tradicionais.

Solidamente enraizada em todo território nacional, com 37 centros de pesquisa distribuídos nas diferentes regiões do país, a Embrapa implantou também, pioneiramente, dois Laboratórios de Pesquisa no Exterior – Labex: um nos Estados Unidos, junto ao Departamento de Agricultura do governo norte-americano, com a missão de articular ações efetivas de P&D na área de tecnologia de ponta e de estabelecer uma rede interamericana de pesquisa agropecuária; e outro em Montpellier, França, com objetivos da mesma natureza.

O crescimento da programação da empresa resultou em aumento muito significativo dos produtos e processos tecnológicos gerados pela Embrapa, conforme se pode observar, discriminadamente, na tabela a seguir.

Assim como as suas congêneres em outros países, 90% dos recursos da empresa provêm do Tesouro Nacional. O fato de que eles tenham se mantido relativamente estáveis ao longo de todo o período, em torno de R\$ 640 milhões anuais, não obstante conhecidas restrições orçamentárias, dá bem a medida da prioridade atribuída por este governo à atividade da pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

Indicadores de Desempenho	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total 95/01
Cultivar Gerada /Recomendada	69	84	100	126	128	119	82	708
Estirpe	6	36	22	10	43	12	13	142
Insumo Agropecuário	23	34	25	31	50	58	35	256
Máquinas, Equipamentos e Instalações	8	34	23	17	17	16	15	130
Metodologia Científica	87	257	171	107	109	135	109	975
Monitoramento /Zoneamento	34	225	279	256	702	426	351	2.273
Prática/Processo Agropecuário	62	215	260	238	233	334	256	1.598
Processo Agroindustrial	16	25	44	30	48	54	34	251
Raça/Tipo	1	3	4	0	2	2	0	12
Software	28	94	52	49	36	27	34	320

Fonte: Embrapa/SEA 11/01/2002

A empresa mantém-se como instituição de ponta, em nível internacional, na área de melhoramento vegetal. E tem fortalecido sua atividade de pesquisa em biotecnologia e organismos geneticamente modificados, para que o País não perca o passo do progresso científico nessa área estratégica para o desenvolvimento.

**Embrapa -
Desenvolvimento
de tecnologia,
produtos e
processos**

No período 1995/2001 a Embrapa lançou oitenta cultivares de algodão, arroz de sequeiro e irrigado, feijão, milho, soja e trigo. Outro resultado importante e relativo aos mesmos produtos é a participação das cultivares Embrapa no mercado brasileiro de sementes. Tal participação é, em média, de mais de 43%.

De acordo com orientação estratégica da reforma do Estado, a empresa vem se afastando da produção e distribuição diretas de sementes e se concentrando na atividade propriamente inovadora de geração, recomendação e lançamento de sementes e cultivares. Para produção e distribuição, foram firmados contratos de licenciamento com uma rede de parceiros que já supera 300 empresas e associações de produtores.

Produto	Cultivares Lançadas (*) (1995/01)	% Mercado Sementes (**) (Safrá 1999/00)
Algodão	19	43
Arroz Irrigado	6	34
Arroz de Sequeiro	6	96
Feijão	2	39
Milho	19	21
Soja	30	51
Trigo	20	29
Total	102	Média = 41

Fonte: (*) Centros Embrapa; (**) Embrapa/SNT (11/01/2002)

O projeto "Indústria Nacional de Sementes" visa contribuir para o desenvolvimento dos pequenos e médios produtores, num setor fortemente oligopolizado. O desenvolvimento desses produtores é importante porque a semente é o principal veículo de difusão do progresso tecnológico na agricultura. À Embrapa cabe o papel de manter o controle estratégico sobre o germoplasma e criar variedades e híbridos das principais culturas adaptadas a diferentes nichos ecológicos do país. Para tanto, a Embrapa conta com uma das maiores redes de bancos de germoplasma. São 167 bancos ativos, instalados em centros de pesquisa de todo o país, reunindo 152 gêneros e 221 espécies vegetais e animais, incluindo domésticos e silvestres, e de microrganismos. Este material é utilizado em pesquisas e em manejos de recursos genéticos, conciliando os esforços de conservação da biodiversidade com o desenvolvimento agrícola sustentável.

Também na pecuária, os avanços promovidos pela Embrapa têm sido muito importantes. A oferta de material genético de qualidade está bem estruturada, mediante o trabalho de associações de criadores e centrais de inseminação. Técnicas em biotecnologia

Entre 1995 e 2001, a Embrapa lançou oitenta cultivares de algodão, arroz de sequeiro e irrigado, feijão, milho, soja e trigo.

Cultivares lançadas e participação da Embrapa no mercado brasileiro de sementes

Também na pecuária, a oferta, pela Embrapa, de material genético de qualidade está bem estruturada, por intermédio de associações de criadores e centrais de inseminação.

estão mudando a pecuária brasileira e vão mudar ainda mais. É simbólico, nesse campo, o nascimento de Vitória, o primeiro animal clonado brasileiro.

No novo contexto regulatório da produção científica no Brasil e no mundo, a Embrapa estabeleceu e implementou uma política institucional de propriedade intelectual, aprovou normas internas para a proteção e licenciamento de tecnologias e criou uma Secretaria de Propriedade Intelectual diretamente subordinada à presidência da empresa. Como fruto desse esforço, já conseguiu efetuar o depósito de 92 pedidos de patentes de novas tecnologias no Brasil e 21 no exterior; efetuou o registro de 125 marcas de produtos e serviços, 25 *softwares*; e, protegeu 115 cultivares de diferentes espécies vegetais. A Embrapa é a empresa brasileira líder no depósito de patentes.

Transferência de tecnologia e disseminação de informações

Veículos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total 95/01
Curso Oferecido	-	-	16.046	19.357	20.540	24.341	20.843	101.127
Dia de Campo	428	611	749	673	771	841	855	4.928
Folder Produzido	254	235	369	372	383	323	304	2.240
Org. de Eventos	471	581	1.383	726	903	1.008	1.079	6.151
Palestra	2.555	4.406	6.011	4.324	6.595	7.509	7.790	39.190
Report. Tecnológica	-	-	-	1.674	2.097	4.933	5.123	13.827
Um. Demons./Observ.	2.941	3.572	3.529	3.464	5.307	7.591	2.981	29.385
Vídeo Produzido	121	156	147	153	97	300	362	1.336

Fonte: Embrapa

Vale destacar também a assinatura de cerca de 1.400 contratos de licenciamento de cultivares e tecnologias protegidas, e o recebimento de R\$ 2,2 milhões de *royalties* no ano de 2000. É dinheiro novo que volta para financiar os projetos de pesquisa ainda em andamento.

Além da transferência de tecnologia por meio de processos e produtos, a Embrapa o faz também por meio da disseminação de informações, de variadas formas. Também nessa dimensão, observa-se grande intensificação das atividades da empresa.

Produtos especiais

Açúcar e Alcool

Nos últimos anos o País consolidou sua posição de maior produtor e exportador de açúcar de cana do mundo. O Brasil é também o único País a utilizar combustível renovável originário de biomassa (álcool hidratado) para movimentar uma frota de aproximadamente 2,9 milhões de veículos, além de contribuir para a redução da emissão de

O Brasil é o único País a utilizar combustível renovável originário de biomassa (álcool hidratado) para movimentar uma frota de, aproximadamente, 2,9 milhões de veículos.

poluentes, pela oxigenação da gasolina através da adição de álcool anidro.

Em apoio ao setor de açúcar e de álcool, o governo adotou, entre outras, as seguintes medidas: criou o Programa de Equalização dos Custos de Produção nos Estados do Nordeste e o Programa Temporário de Apoio aos Produtores no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (1999); liberou os preços de todos os produtos e subprodutos da cana-de-açúcar (1999); autorizou a utilização da mistura MEG (metanol, etanol e gasolina) como alternativa carburante para automóveis (2000); manteve a mistura de álcool anidro à gasolina, na proporção de 20% a 24%; autorizou os testes para adição de 3% de álcool ao diesel, na região metropolitana de Curitiba.

Cacau

Para recolocar o País entre os grandes produtores e exportadores mundiais de cacau, o governo incluiu no Plano Plurianual de 2000-2003 o **Programa de Desenvolvimento das Regiões Produtoras de Cacau**.

A produção já começa a responder, atingindo 130 mil toneladas. No ano agrícola 2001/2002 existe a expectativa de um aumento de produção de cacau de 20% sobre o ano anterior, comprovando uma tendência de crescimento já revelada no período 1999/2000.

Para tanto, tem sido de fundamental importância o apoio financeiro e tecnológico à principal região cacaueira do País, no sul do Estado da Bahia. Esse apoio, de que participam os governos federal e estadual, vem permitindo o combate eficaz à praga da "vassoura de bruxa" e a manutenção das perspectivas de retomada da economia da região.

Borracha

A Lei nº 9.479, de 12 de agosto de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.348, de 13 de outubro de 1997, autorizou o Poder Executivo a conceder subvenção econômica aos produtores nacionais de borracha natural. Para viabilizar o pagamento da subvenção foi firmado, em 1998, um convênio entre o Ministério da Agricultura e a Conab, e homologado o Regulamento nº 001, de 1998.

Transcorridos quatro anos desde a criação da lei de subvenção, a produção de borracha natural cresceu 63,4%.

Desde a criação do programa, em 1997, o Governo Federal já desembolsou R\$ 271,7 milhões para pagamento a título de subvenção ao setor de borracha natural. A produção elevou-se de menos de 60 mil toneladas para cerca de 90 mil toneladas, em 2001.

Transcorridos quatro anos desde a promulgação da lei de subvenção aos produtores nacionais, a produção de borracha natural cresceu 63,4%.

Pesca

O modelo de desenvolvimento pesqueiro em implantação no Brasil abriu a economia ao comércio mundial e incorporou os princípios

comerciais dos novos acordos e tratados internacionais. Essa mudança provocou uma alteração de comportamento dos consumidores e um acirramento da competição em todos os mercados.

A exportação de pescado registrou a cifra de US\$ 297,8 milhões em 2001, 13,4% maior que o já expressivo valor alcançado em 2000.

A exportação de pescado registrou a cifra de US\$ 297,8 milhões em 2001, 13,4% maior que o já expressivo valor alcançado em 2000. Tal desempenho contribuiu para que a balança comercial do pescado passasse de um déficit de US\$ 330 milhões, em 1998, para um superávit de US\$ 36,6 milhões em 2001, tornando factível a meta de até 2003 alcançar um superávit de US\$ 200 milhões.

Ciência e Tecnologia

Os novos desafios para as políticas de ciência e tecnologia

As ações do Governo Federal na área de Ciência e Tecnologia – C&T têm sido marcadas pela percepção de que o conhecimento tem papel central como gerador de progresso social e econômico nas sociedades contemporâneas e de que a capacidade para inovar é um dos fatores mais relevantes na determinação da competitividade das empresas e da economia em geral.

A abertura econômica reforçou a necessidade de inserção competitiva de nossas empresas no mercado internacional e de adequação do quadro legal brasileiro às regras de convivência internacional nos temas ligados ao comércio e à segurança.

A definição e a sustentação, a médio e longo prazo, de estratégias em C&T é uma questão central para países em desenvolvimento como o Brasil. As peculiaridades do espaço geográfico, as características da população e o perfil do parque produtivo brasileiro demandam respostas inovadoras para superar obstáculos estruturais ao desenvolvimento econômico e social.

A integração das agendas econômica e tecnológica é fundamental nesse processo. Assim, cinco prioridades têm orientado as ações do Ministério da Ciência e Tecnologia, visando à transformação do panorama da pesquisa e da inovação no Brasil: 1) preservar e expandir o patrimônio científico e tecnológico, dando continuidade ao avanço do conhecimento alcançado ao longo das últimas décadas; 2) dotar a área de arcabouço institucional e base financeira capazes de dinamizar a produção científica e o desenvolvimento tecnológico; 3) desenhar e empreender estratégias de ação regional, por meio de parcerias com as demais esferas de governo, com a finalidade de reduzir disparidades na geração de conhecimento e de tecnologia; 4) definir e realizar política sólida e atualizada de cooperação internacional em C&T; 5) propiciar o debate permanente dos grandes temas em C&T, por meio da mobilização do governo e da sociedade.

As ações do Governo têm sido orientadas para fazer do conhecimento aplicado um fator de progresso econômico e social.

Fortalecimento e expansão dos sistemas de formação de pesquisadores e de fomento à pesquisa

O fomento à pesquisa é um dos principais instrumentos governamentais para promover o avanço da ciência, o desenvolvimento tecnológico e a efetiva transformação do conhecimento em processos e produtos que beneficiem toda a sociedade. A par de atividades sob responsabilidade das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa, o financiamento à pesquisa é feito quase que exclusivamente pelo Ministério da Ciência e Tecnologia e suas duas agências de fomento, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, cuja capacidade de atuação vem sendo ampliada em magnitude e instrumentos.

O fomento à pesquisa é um dos principais instrumentos para promover a transformação do conhecimento em processos e produtos que beneficiem toda a sociedade.

As bolsas de doutorado aumentaram de 8.575 em 1993 para quatorze mil em 2000.

A formação de pesquisadores

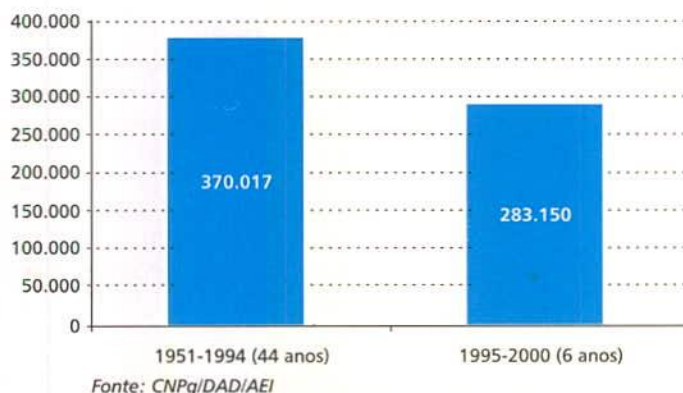
O número total de bolsas de mestrado e doutorado no País, concedidas pelas agências federais, CNPq e Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, elevou-se de menos de dez mil bolsas por ano, em 1980, para mais de trinta mil bolsas, em 2000. Embora tenha diminuído gradualmente o número de bolsas de mestrado, houve significativa elevação do número de bolsas de doutorado, que aumentou de 1.372, em 1980, para 8.575, em 1993, alcançando quatorze mil, em 2000. Incluindo-se todas as agências estaduais, o número de bolsas de estudos de formação no País aproxima-se, atualmente, de 60 mil.

Considerado o período 1995 a 2000, o CNPq concedeu 283 mil bolsas/ano, o equivalente a 75% da quantidade ofertada desde sua fundação, em 1951, até 1994. A meta é conceder, até o final de 2002, cerca de 370 mil bolsas/ano. O investimento médio anual por pesquisador atingiu R\$ 25 mil no período de 1995 a 2000. Tomando-se os dados do ano 2000, o gasto anual em todas as modalidades de bolsas de estudo alcançou R\$ 450 milhões.

Recentemente, o Brasil superou a marca de 1,4% da produção científica mundial. Somente dezoito países encontram-se nessa condição.

Nas duas últimas décadas, o crescimento médio anual do número de bolsas concedidas foi da ordem de 10% ao ano, o que passou a exigir ajustes, principalmente no sentido da adoção de critérios mais rigorosos de qualidade na seleção dos candidatos, no credenciamento dos cursos de pós-graduação e dos orientadores. O acerto da política adotada pode ser aferido pelo crescimento do número de doutorandos brasileiros apoiados por bolsas do sistema oficial: a taxa média de crescimento de novos diplomados é de mais de 15% ao ano, ao longo da década de 1990.

**CNPq –
número
de bolsas-ano
no País e no
exterior
1951 - 2000**



O número de doutores formados por ano no início da década de 1990 era pouco mais de mil; hoje, são cerca de 6.300. Tal crescimento coloca o País numa posição próxima à da Coreia do Sul, Canadá, China, Itália e Suíça. Recentemente, o Brasil também superou a marca, somente alcançada por dezoito países, de 1,4% da produção científica internacional. É de ressaltar também que o crescimento da produção científica brasileira (365%, entre 1981 e 1998) superou a média mundial (104%), havendo poucos países com desempenho equiparável ou melhor nos anos recentes.

Com vistas a combater a evasão de cérebros, facilitando o retorno ao País de pesquisadores em atividade no exterior, criou-se o Programa Especial para Fixação de Doutores – Profix. Além disso, com desembolso anual de R\$ 10 milhões, o Profix também busca contribuir para combater a evasão de pessoal qualificado das regiões menos favorecidas do País. O CNPq lançou edital para concessão de cem bolsas em 2001 e mais cem bolsas em 2002.

A par da formação de cientistas, dirigiu-se esforço considerável à formação de pesquisadores e à reciclagem de pessoal. Cabe destacar ao Programa de Formação de Recursos Humanos para Áreas Estratégicas – RHAE, que destina bolsas para empresas e centros tecnológicos envolvidos em projetos de pesquisa e desenvolvimento de interesse comum.

Fração significativa desse esforço destinou-se ao treinamento de especialistas em gestão tecnológica e gestão da qualidade, em resposta à necessidade de melhoria da produtividade e competitividade das empresas, produtos e serviços brasileiros. No âmbito do Programa de Tecnologia Industrial Básica – TIB e do **Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade – PBQP**, formaram-se, de 1987 até 1999, por meio do Projeto de Especialização em Gestão da Qualidade – PEGQ, 28 mil especialistas em gestão de qualidade, os quais propiciaram, com notável efeito multiplicador, o treinamento de cerca de 290 mil especialistas, em 7.300 empresas.

Fomento à pesquisa

Implementado desde 1984, o **Programa de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PADCT** apresentou resultados expressivos em suas duas fases anteriores. O PADCT III, iniciado em 1998, trouxe como principal inovação duas diretrizes. A primeira estabelece reserva de recursos a serem utilizados nas regiões tradicionalmente menos atendidas pelos instrumentos de fomento. A segunda determina a destinação de parte dos recursos para o desenvolvimento de tecnologia em projetos de parceria entre centros de pesquisa e empresas.

Dentro do PADCT III, o **Programa de Apoio a Núcleos de Excelência – Pronex** foi criado em 1996 com o objetivo de contribuir para a consolidação do desenvolvimento científico e tecnológico, mediante apoio adicional e continuado a grupos de alta competência, com liderança e papel aglutinador em sua área de atuação. Os núcleos de excelência são selecionados por meio de editais e o apoio oferecido pelo Pronex ocorre mediante financiamento, durante quatro anos, sendo passível de renovação. O programa exerce também importante função de sustentação de núcleos emergentes, com efeito positivo para regiões pouco atendidas pelos instrumentos de fomento.

Desde sua criação, foram selecionados e contratados 206 projetos nas áreas de Ciências Exatas e da Terra, Ciência da Vida, Ciências Humanas e Sociais e Tecnologia, em três editais no valor total de

R\$ 187,5 milhões, abrangendo, além das instituições sede, outras 513 instituições associadas. Do total de recursos contratados, foram pagos cerca de R\$ 154 milhões até janeiro de 2002.

O Pronex tem descentralizado a atividade de pesquisa de alto nível no País.

A efetiva descentralização da atividade de pesquisa de alto nível tem sido um dos principais aspectos positivos do programa. A participação de equipes das Regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, relativamente baixa quando se considera a instituição sede, aumenta de forma significativa quando são levadas em conta as instituições participantes. No caso do Nordeste e Centro-Oeste, a participação dobra; no caso do Norte, triplica. Os projetos apoiados distribuem-se por quatorze estados, compreendendo todas as regiões do País.

A partir de janeiro de 2002, 17 redes de pesquisa iniciaram atividades em áreas como saúde, educação, meio ambiente, agricultura, novos materiais, genética e nanotecnologia.

Criado em abril de 2001, o **Programa Institutos do Milênio** tem por objetivo apoiar o desenvolvimento de institutos que possam representar a vanguarda do conhecimento científico e tecnológico no País. A partir de janeiro de 2002, dezessete redes de pesquisa, selecionadas entre mais de duzentas propostas, iniciaram atividades em áreas tão diversas quanto saúde, educação, meio ambiente, agricultura, novos materiais, genética e nanotecnologia.

As redes estão organizadas em dois grandes grupos, para os quais foram liberados cerca de R\$ 21 milhões em 2001.

Grupo I – aberto a todas as áreas da ciência e tecnologia, conta com cerca de dois terços dos recursos totais do programa (aproximadamente R\$ 60 milhões para o período de três anos). Foram selecionados, em 2001, quinze projetos em diferentes áreas temáticas – eletroeletrônica; conservação de recursos pesqueiros marinhos; astronomia ótica; produtos e processos biotecnológicos; educação (desenvolvimento da matemática no Brasil; epidemiologia/medicina preventiva; sensoriamento remoto; física quântica/informação quântica; novos materiais; nanociências; indústria metal-mecânica; hidrogeologia e hidrometalurgia; medicina regenerativa; imunologia; polímeros).

Grupo II – restrito a áreas da ciência e tecnologia consideradas estratégicas pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, contará com cerca de um terço dos recursos totais do programa (R\$ 30 milhões) para o período de três anos. Dois projetos foram aprovados em 2001: um de Oceanografia e o outro do Semi-Árido. Três novos projetos deverão ser apoiados em 2002, um dos quais relativo à Amazônia.

Ampliação e consolidação da infra-estrutura de pesquisa

A infra-estrutura de pesquisa é instrumento fundamental de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico. Assim, sua recuperação, ampliação e modernização também têm sido objeto da atenção do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Ao lado da recuperação do fomento à pesquisa, criou-se o Fundo de Infra-estrutura, formado por 20% dos recursos de todos os fundos setoriais, o que possibilitará trabalhar na melhoria das atividades de pesquisa e na consolidação de laboratórios e centros de pesquisa, integrando ações do CNPq e da Capes.

Os investimentos do Fundo de Infra-estrutura vêm se somar ao muito que já se investiu nos últimos anos. Supera os 65 mil m² a área total construída para abrigar novos laboratórios ou para melhorar as condições de antigas instalações, como o Centro de Previsão do Tempo e Estudos Climáticos – CPTEC, a Rede Nacional de Pesquisa – RNP e Internet II, o Laboratório Nacional de Computação Científica – LNCC e o Sistema Nacional de Processamento de Alto Desempenho – Sinapad, o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron – LNLS, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA e o Museu Paraense Emílio Goeldi.

Mais de 65 mil m² foram construídos na recuperação e expansão da infra-estrutura de pesquisa.

A ampliação, estabilização e flexibilização das fontes de financiamento para C&T: os Fundos Setoriais

Os fundos setoriais de financiamento à pesquisa científica e tecnológica nasceram de uma avaliação criteriosa das dificuldades pelas quais vinha passando a pesquisa brasileira. Eles têm por objetivo implantar, em caráter permanente, um mecanismo estável de financiamento para essa área.

Além da estabilidade do financiamento, a criação dos fundos setoriais lança as bases para uma gestão de C&T orientada para resultados, com maior articulação entre as áreas de governo e interação mais intensa entre comunidade acadêmica e setor produtivo. Ao selecionar setores e projetos estratégicos, conferir estabilidade ao financiamento e definir a aplicação dos recursos por meio da gestão compartilhada, os fundos constituem proposta inovadora de políticas públicas no campo da ciência e tecnologia.

O conjunto dos fundos, quando em plena operação, deverá resultar em acréscimo de mais de R\$ 1 bilhão ao ano ao orçamento de C&T. Em sua maioria, seu financiamento não acarreta ônus adicional às empresas, permitindo apenas destinar à ciência e tecnologia parcela de receitas já previstas e arrecadadas. Para alcançar os objetivos de compartilhamento, eficácia e transparência na gestão dos fundos, idealizaram-se os comitês gestores, coordenados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, com a participação da comunidade científica e do setor privado, nos quais são definidos o plano anual de investimentos e as diretrizes do setor. No mínimo, 30% dos recursos destinam-se a financiar projetos nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Os fundos setoriais
resultarão em acréscimo de
mais de R\$ 1 bilhão ao ano
no orçamento de C&T.

Os fundos setoriais abrangem as seguintes áreas:

Fundo Setorial do Petróleo e Gás – CTPetro

Com foco no amparo à pesquisa e desenvolvimento tecnológico da indústria de petróleo e gás, o CTPetro está em operação desde 1999 e permitiu, apenas em 2001, o apoio a cerca de quatrocentos contratos, envolvendo 1.400 projetos, com investimentos de cerca de R\$ 150 milhões. Estão previstos para os próximos quatro anos R\$ 960 milhões (Lei nº 9.478, de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.851, de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.318, de 1999).

Fundo Setorial de Informática – CTInfo

Foi criado com o propósito de estimular as empresas nacionais a desenvolverem e produzirem bens e serviços de informática e automação, investindo em atividades de P&D. É formado por, no mínimo, 5% do faturamento bruto das empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de tecnologia da informação, decorrente de sua comercialização (Lei nº 10.176, de 2001).

Fundo Setorial de Telecomunicações – Funttel

Tem o objetivo de estimular a inovação tecnológica e a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações. Seus recursos têm origem na contribuição sobre a receita bruta a ser paga pelas empresas concessionárias, que se somará aos recursos oriundos do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel (Lei nº 10.052, de 2000).

Fundo Setorial de Energia – CTEnerg

Objetiva financiar projetos na área de energia, com especial ênfase na área de eficiência energética no uso final. Tem como fonte de financiamento parcela da receita operacional líquida das empresas concessionárias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica (Lei nº 9.991, de 2000).

Fundo Setorial de Recursos Hídricos – CTHidro

Busca financiar estudos e projetos na área de recursos hídricos, voltados ao aperfeiçoamento dos diversos usos da água. Os recursos são oriundos da compensação financeira atualmente recolhida pelas empresas geradoras de energia elétrica (Lei nº 9.993, de 2000).

Fundo Setorial Mineral – CTMineral

Tem como objetivo estimular a produção científica, reforçar a atuação da indústria nacional e apoiar o crescimento de pequenas e médias empresas na área mineral, com recursos da compensação financeira das empresas detentoras de direito de mineração (Lei nº 9.993, de 2000).

Fundo Setorial de Transportes – CTTransportes

Objetiva financiar estudos e projetos na área de transportes, com recursos da arrecadação sobre os contratos realizados com operadoras de telefonia, empresas de comunicação e similares que utili-

zem a infra-estrutura de serviços de transporte terrestre da União (Lei nº 9.992, de 2000).

Fundo Setorial Espacial – CTEspacial

Busca estimular P&D ligados à aplicação de tecnologia espacial na geração de produtos e serviços de elevado conteúdo tecnológico, como comunicações, sensoriamento remoto, meteorologia, agricultura, oceanografia e navegação. É formado por parcela da receita auferida com o lançamento comercial de satélites e foguetes, utilização de posições orbitais, comercialização dos meios de rastreamento de foguetes e concessão de licenças pela Agência Espacial Brasileira (Lei nº 9.994, de 2000).

Fundo de Infra-estrutura – CTInfra

Busca recuperar e ampliar a infra-estrutura de universidades públicas e institutos de pesquisa; fortalecer a articulação permanente entre o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério da Educação, em especial entre o CNPq e a CAPES. É formado por 20% dos recursos de cada Fundo Setorial (Lei nº 10.197, de 2001; Decreto de Regulamentação nº 3.807, de 2001).

Fundo Verde-Amarelo de Interação Universidade-Empresa – FVA

Foi criado para intensificar a cooperação tecnológica entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo em geral. Seus recursos provêm de parcela da contribuição de intervenção no domínio econômico sobre empresas detentoras de licença de uso ou adquirentes de conhecimento tecnológicos do exterior (Lei nº 10.168, de 2000, Lei nº 10.332, de 2001, Decreto nº 3.949, de 2001 e Medida Provisória nº 2.159-70, de 2001).

Fundo Setorial da Saúde

Busca estimular a promoção da política de C&T em saúde, para ampliar a capacidade de combate a doenças infecto-contagiosas e de produção de medicamentos e hemoderivados, além da atualização da indústria de equipamentos médicos e hospitalares. Seus recursos provêm de parcela da contribuição de intervenção no domínio econômico sobre empresas licenciadas ou adquirentes de tecnologia do exterior (Lei nº 10.332, de 2001).

Fundo Setorial do Agronegócio

Objetiva a atualização tecnológica da indústria agropecuária brasileira. Seus recursos provêm de parcela da contribuição de intervenção no domínio econômico sobre empresas detentoras de licença de uso ou adquirentes de conhecimento tecnológicos do exterior (Lei nº 10.332, de 2001).

Fundo Setorial de Biotecnologia

Seu propósito é dar continuidade aos estudos que colocaram o País na vanguarda do seqüenciamento genético. Seus recursos provêm de parcela da contribuição de intervenção no domínio econômico

sobre empresas licenciadas ou adquirentes de tecnologia do exterior (Lei nº 10.332, de 2001).

Fundo Setorial da Aeronáutica

Busca estimular a indústria aeronáutica brasileira em projetos de P&D sobre navegação aérea, comunicações, controle de tráfego, cartografia e meteorologia. Seus recursos provêm de parcela da contribuição de intervenção no domínio econômico sobre empresas detentoras de licença de uso ou adquirentes de conhecimento tecnológicos do exterior (Lei nº 10.332, de 2001).

Orçamento de pesquisa do
Ministério da Ciência e
Tecnologia evoluiu de R\$
800 milhões em 1999 para
cerca de R\$ 1,8 bilhão em
2001.

Os dez primeiros fundos setoriais aprovados já se encontram em operação e os quatro novos fundos, de saúde, agronegócio, biotecnologia e aeronáutica, aprovados em dezembro de 2001, em breve começarão a operar. A implementação do Fundo Verde-Amarelo, com sua base de arrecadação ampliada, representa considerável diferença em termos dos mecanismos de fomento até hoje disponíveis, seja em razão do montante dos recursos previstos – que, especificamente para os fins de interação Universidade-Empresa, podem chegar, em 2002, a R\$ 250 milhões –, seja pela abrangência das oportunidades de desenvolvimento tecnológico que poderá abrigar.

A despeito das dificuldades enfrentadas, em 2001 foram mobilizados mais R\$ 150 milhões para o CTPetro, R\$ 150 milhões para o CTInfra, R\$ 90 milhões para o **Programa Institutos do Milênio** e R\$ 30 milhões do Edital Universal do CNPq. Para o período 2001-2003, o crescimento do orçamento de pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia reflete o esforço do Governo Federal nessa área. Evoluiu-se de um orçamento de R\$ 800 milhões, em 1999, para cerca de R\$ 1,8 bilhão, em 2001.

**Fundos
setoriais valores
empenhados
em 2001**
(R\$ milhões)

CTPetro	110
CTInfra	74,1
Verde-Amarelo	57,5
Funttel	50
CTEnergia	50,2
CTHidro	20,6
CTMineral	2,3
CTEspacial	0,10
CTTransporte	0,02
Informática	(s/ empenho em 2001)
TOTAL	364,82

Renovação da gestão e das estruturas institucionais de apoio à C&T

As mudanças profundas na organização das atividades de pesquisa observadas na última década – notadamente nos países desenvolvidos, nos países emergentes e nas empresas que buscam manter posições competitivas em um mercado globalizado – indicam a necessidade de uma nova orientação estratégica para o desenvolvimento e gestão de C&T no Brasil. Assim, ao lado da reestruturação do financiamento, impunham-se também reformas e ajustes institucionais para fazer frente à nova realidade e às novas missões do sistema de C&T.

Além da inclusão da Agência Espacial Brasileira – AEB, da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN e da absorção dos antigos institutos de pesquisa vinculados ao CNPq, avançou-se na reforma da Finep e do CNPq e procedeu-se à reestruturação do sistema federal de institutos de pesquisa, definindo as responsabilidades da União nos setores considerados estratégicos e nas grandes infraestruturas nacionais de suporte à pesquisa.

Para responder com maior eficácia às demandas futuras, submeteu-se o sistema de unidades de pesquisa do Ministério da Ciência e Tecnologia (22 instituições, nas mais diferentes áreas do conhecimento) à avaliação externa, realizada por uma comissão de alto nível. Concluiu-se pela necessidade de imprimir caráter mais estratégico e menos acadêmico aos institutos do Ministério, além da adoção de modelos institucionais mais flexíveis. A comissão também propôs iniciativas que cubram lacunas identificadas nas ações de pesquisa realizadas pelos institutos, em áreas como oceanografia e inovação tecnológica.

Avaliação externa concluiu pela necessidade de imprimir caráter mais estratégico aos institutos do Ministério da Ciência e Tecnologia.

O realinhamento estratégico do sistema federal de C&T tem sido conduzido em articulação com a comunidade científica, envolvendo também representantes dos setores empresariais e de trabalhadores. Um dos marcos desse processo foi a realização da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, que teve lugar em setembro de 2001, no contexto das comemorações do cinquentenário do CNPq, após interregno de quinze anos.

O lançamento do Livro Verde de Ciência, Tecnologia & Inovação, em julho de 2001, consubstanciou esses debates em torno dos temas: A Caminho do Futuro; C&T e Qualidade de Vida; C&T e Desenvolvimento Econômico; Desafios Nacionais; e Desafios Institucionais. Os resultados da Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia para Inovação servirão de subsídio para o Livro Branco, que terá a função de indicar as diretrizes, estratégias, linhas de ação, prioridades e o marco institucional para C&T, no horizonte da próxima década.

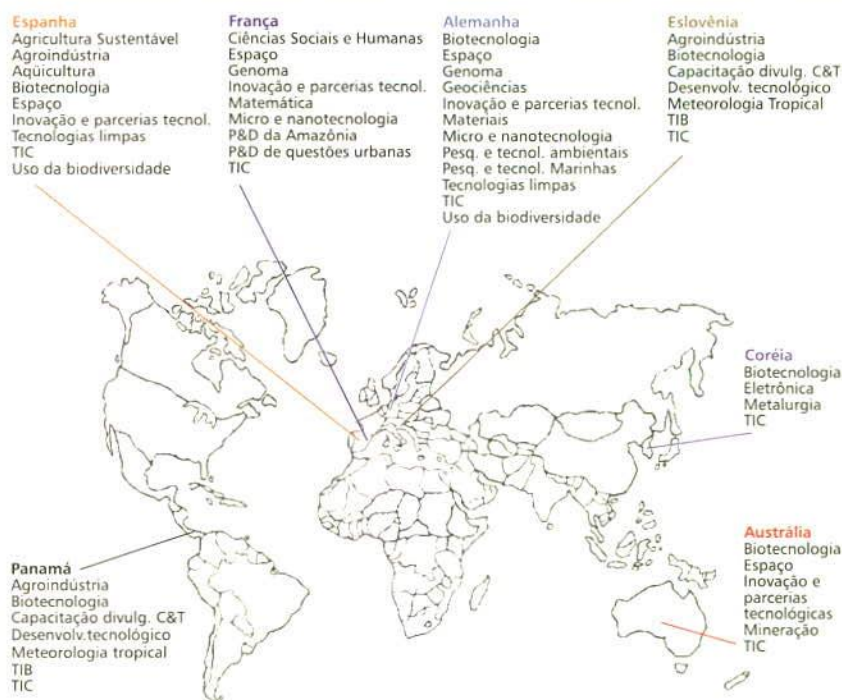
O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos é elemento fundamental no novo modelo de gestão

O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE é um dos elementos principais do novo modelo de gestão que se vem buscando implantar. Ele desenvolverá atividades permanentes de prospecção, avaliação e acompanhamento de resultados dos projetos, subsidiando o processo de planejamento e tomada de decisões no âmbito dos programas e grandes projetos do Ministério da Ciência e Tecnologia. Fruto de consenso formado com a comunidade científica e tecnológica, a criação do Centro foi um dos pontos marcantes da Conferência Nacional da Ciência, Tecnologia e Inovação. Em colaboração com os comitês gestores e os coordenadores dos fundos setoriais, essa nova instituição deverá contribuir para articular as ações de gestão estratégica do conjunto dos fundos setoriais.

Além da gestão interna, são necessárias mudanças na política de cooperação internacional em ciência e tecnologia. As transformações em curso no plano mundial, o novo patamar alcançado pelo País em C&T e os recursos financeiros adicionais trazidos pelos fundos setoriais demandam iniciativas transformadoras, também nessa área.

A cooperação facilita o acesso do setor empresarial brasileiro aos circuitos internacionais de pesquisa e desenvolvimento.

A cooperação internacional está sendo reforçada no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, suas agências e institutos, de acordo com três diretrizes básicas. Em primeiro lugar, a cooperação com os países desenvolvidos é imprescindível, na medida em que proporciona acesso ao que de melhor se faz na ciência. Mas não deve excluir a ação conjunta com países em desenvolvimento, que muitas vezes enfrentam desafios semelhantes aos brasileiros. Em segundo lugar, a experiência indica que são mais eficazes os projetos concebidos em torno de um objetivo preciso, como evidencia a cooperação com a China na área espacial. Em terceiro lugar, é necessária maior participação do setor privado. A cooperação internacional facilita o acesso do setor empresarial brasileiro aos circuitos internacionais de P&D, refletindo-se positivamente na demanda por recursos humanos altamente qualificados e na produção interna de conhecimento.



**Iniciativas de
cooperação
internacional
em C&T**
1999 - 2001

Estímulo ao desenvolvimento tecnológico empresarial

No processo de substituição de importações que caracterizou, no passado, a industrialização brasileira, a tônica da política recaiu na importação de tecnologias embutidas nas plantas industriais, nos equipamentos e nos sistemas de controle da produção. Por meio de contratos de transferência de tecnologia ocorreu também a importação de tecnologia não embutida. Essa estratégia era coerente com o modelo geral, contando-se com a utilização do poder de compra das estatais para estimular a geração de capacidade de oferta interna de tecnologia.

Esse modelo prescindiu, em grande medida, de capacidade interna de geração do conhecimento. O baixo esforço tecnológico das empresas refletiu-se em pequeno envolvimento destas com as universidades e institutos de pesquisa.

No modelo de integração competitiva, esse distanciamento começa a ser superado, havendo número crescente de casos bem-sucedidos de cooperação entre empresas, universidades e institutos de pesquisa no desenvolvimento de tecnologias. Mas persiste o desafio de romper definitivamente o isolamento entre as partes constitutivas de um sistema nacional de inovação dotado do dinamismo necessário ao desenvolvimento do País.

Nessa direção, duas frentes básicas de mudança complementam as reformas que vêm sendo feitas nas estruturas financeira e

institucional do sistema de C&T. Por um lado, a implantação de um quadro legal e regulatório internacionalmente aceito e capaz de elevar a capacidade de inovação das nossas empresas e a difusão do conhecimento tecnológico na economia e na sociedade brasileiras. Por outro, a concepção e realização de programas de fomento à P&D que estimulem diretamente o desenvolvimento tecnológico nas empresas.

As mudanças no quadro legal e regulatório

Propriedade intelectual

A nova legislação da propriedade intelectual criou um ambiente favorável à inovação.

Reviu-se a legislação da propriedade intelectual, procurando assegurar o equilíbrio entre a proteção da atividade criativa e o benefício à sociedade. Buscou-se também criar um ambiente favorável ao investimento estrangeiro, seja no setor produtivo, seja em pesquisa e desenvolvimento, além de possibilitar o acesso à tecnologia desenvolvida em outros países. A revisão e modernização da legislação de propriedade intelectual permitiram adequá-la aos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário. Foram aprovadas pelo Congresso Nacional e sancionadas pelo Presidente da República os seguintes diplomas legais:

- Lei de Propriedade industrial, que regula patentes, marcas, desenho industrial e contém disposições contra a concorrência desleal (Lei nº 9.279, de 1996);
- Lei de Cultivares, que trata do direito de propriedade intelectual de quem desenvolve novas espécies vegetais (Lei nº 9.456, de 1997);
- Lei de Proteção de Programas de Computador (Lei nº 9.609, de 1998).
- Direito autoral (Lei nº 9.610, de 1998).

Ainda tramita no Congresso Nacional o projeto de lei de proteção de topografia de circuitos integrados.

Acesso e uso sustentável do patrimônio genético e de tecnologias associadas

Aumentou o controle sobre o acesso, a transferência e o desenvolvimento de tecnologias oriundas da biodiversidade.

Existem hoje no Brasil oportunidades significativas para a indústria biotecnológica associada à exploração sustentável dos recursos naturais. O uso sustentável e a conservação da diversidade biológica requerem substancial incremento dos investimentos em P&D, em especial em áreas como fitofármacos, descoberta de novas moléculas com fins medicinais, prospecção gênica e desenvolvimento de tecnologias limpas. A partir da Convenção sobre Diversidade Biológica, decorrente das negociações da Rio 92, os países detentores de megadiversidade, como o Brasil, podem não apenas auferir compensações pelo seu uso no desenvolvimento de novos produtos tecnológicos, mas principalmente ter maior controle sobre o acesso, a transferência e o desenvolvimento conjunto das tecnologias correspondentes.

Em abril de 2001, reeditou-se com alterações a Medida Provisória nº 2.126-11, que estabelece as regras relativas ao acesso ao patrimônio genético do País, à tecnologia e à transferência de tecnologia para a conservação e utilização da biodiversidade brasileira. Criou-se também o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético. Essa legislação é mundialmente inovadora no tratamento da exploração e uso sustentável da biodiversidade.

Biossegurança

Em 1995, foi sancionada a Lei nº 8.974, conhecida como Lei de Biossegurança e instituída a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, instância colegiada multidisciplinar, de natureza técnica, normativa e de assessoramento ao Governo Federal. Visando a proteger o meio ambiente e a vida e saúde dos homens e animais. Compete à CTNBio estabelecer normas e regulamentos relativos às atividades e projetos que contemplem construção, cultivo, manipulação, uso, transporte, armazenamento, comercialização, consumo, liberação e descarte relacionados a organismos geneticamente modificados. Diante dos questionamentos quanto às competências e formas de atuação da CTNBio, a Medida Provisória nº 2.137, de 2000, fortaleceu a Comissão e deixou mais claras as suas interfaces com os ministérios que a integram.

Um novo arcabouço jurídico e técnico foi construído para lidar adequadamente com a questão dos produtos transgênicos.

Esse avanço legal foi importante, uma vez que vêm crescendo rapidamente as demandas das empresas, institutos de pesquisa e universidades, além de se diversificarem em áreas de alta complexidade. Com efeito, desde sua criação, a CTNBio já avaliou 1.015 solicitações de liberação planejada de Organismos Geneticamente Modificados – OGMs no meio ambiente, das quais 923 foram autorizadas. Emitiu também neste período 156 Certificados de Qualidade em Biossegurança, que habilitam as instituições a trabalharem com OGMs no País. Destes, 73 são nas áreas vegetal/ambiental e 83, nas áreas de saúde humana e animal.

No campo da bioética, compete à CTNBio elaborar o Código de Ética das Manipulações Genéticas, processo atualmente em curso. A discussão desse Código em âmbito nacional, além de favorecer o aprofundamento do debate das diversas questões que envolvem a manipulação genética, contribuirá para orientar os profissionais da área e a população em geral.

Tecnologias sensíveis

O governo brasileiro adotou nos últimos anos uma série de medidas asseguradoras da utilização estritamente civil de tecnologias de caráter dual, isto é, que podem ter aplicações civis e militares. Assim, o País e os seus pesquisadores garantiram acesso a tecnologias e possibilidades de cooperação científica e tecnológica da qual estavam alijados. Entre essas medidas, destacam-se:

- legislação que regula o comércio e transferência de tecnologias duais;
- criação da Agência Espacial Brasileira – AEB, com caráter civil;

- ratificação do Acordo de Tlatelolco, que bane armas nucleares da América Latina;
- ratificação do Acordo Quadripartite, que regula a inspeção nuclear mútua entre Argentina e Brasil;
- adesão ao Missile Technology Control Regime – MTCR, que inibe a transferência de tecnologia espacial dual a terceiros países;
- adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares – TNP, recentemente ratificado pelo Congresso Nacional.

Anteprojeto de Lei da Inovação

Anteprojeto de Lei da Inovação amplia as possibilidades de cooperação entre a comunidade científica e o setor produtivo.

O anteprojeto de Lei da Inovação, apresentado à comunidade científica e tecnológica por ocasião da Conferência Nacional da Ciência, Tecnologia e Inovação e colocado em consulta pública, representa passo fundamental na direção de oferecer às universidades, pesquisadores, centros de pesquisa, empresas, governos estaduais e agências de fomento os instrumentos necessários e adequados para práticas cooperativas frequentes nos países industrializados.

Os projetos científicos e tecnológicos decorrentes da associação das instituições públicas de P&D com o setor produtivo apresentam novos desafios em diferentes esferas, desde o regime trabalhista até a proteção e gestão da propriedade intelectual e da transferência de tecnologia. A Lei da Inovação consolida um marco legal adequado para essa associação, flexibilizando regimes de trabalho e ampliando as possibilidades de cooperação entre o meio científico e tecnológico e o meio empresarial. Entre os aspectos tratados no anteprojeto, merecem destaque:

- previsão de estímulos à mobilidade de pesquisadores entre o setor público e o setor privado;
- reexame do regime jurídico das instituições de pesquisa e das empresas, permitindo maior autonomia administrativa e financeira, novas práticas de gestão e desburocratização;
- estímulo às parcerias público-privadas, por meio de novos arranjos institucionais e novas formas de contratação ou encomendas de desenvolvimento tecnológico junto ao setor privado;
- estímulo à constituição de capital de risco e à mobilização da poupança para atividades intensivas em P&D;
- estímulo ao surgimento de empresas inovadoras e ao empreendedorismo por parte de pesquisadores das organizações públicas;
- garantias de proteção à propriedade intelectual e à transferência de tecnologia.

Os programas de estímulo à P&D nas empresas

Os investimentos privados em P&D cresceram com a abertura da economia.

Os investimentos do setor privado em P&D têm crescido após a abertura da economia. Estimular ainda maior investimento das empresas em P&D é desafio chave para a geração de mais bem-estar econômico e social no futuro. Com esse propósito, tem-se lançado mão

de programas, iniciativas e medidas de natureza diversa, alguns deles envolvendo incentivos fiscais.

O **Programa Inovar**, da FINEP, veio suprir uma lacuna no instrumental necessário à promoção da inovação. Ele estabelece uma estrutura institucional voltada à promoção de investimentos de capital de risco em pequenas e médias empresas, com o objetivo não apenas de criar novas empresas de base tecnológica, mas também de identificar soluções para as dificuldades enfrentadas por empresas já existentes, como a falta de recursos em condições adequadas e a carência de capacidade gerencial.

O programa tem quatro componentes. O Portal de Capital de Risco é um *site* criado para disseminar notícias, estatísticas, textos selecionados e publicações sobre capital de risco no Brasil e no mundo, que já conta com cerca de 600 empresas cadastradas. Sua função é servir de ponto de encontro entre investidores e empresas que desejam captar recursos de capital de risco. O *Venture Forum* é uma estrutura de organização de rodadas de negócios entre investidores e empreendimentos de tecnologia. Seus objetivos são o de incrementar o fluxo de oportunidades de investimento em tecnologia e promover o encontro dos investidores com uma seleção das melhores oportunidades de investimento.

Cadastraram-se mais de mil empresas emergentes e 58 foram selecionadas e apresentadas a investidores nos cinco *Venture Forum* já realizados.

A Rede Inovar de prospecção e desenvolvimento de negócios constitui uma articulação entre incubadoras de empresas, fundações de apoio às universidades e centros de pesquisa, fundações estaduais de amparo à pesquisa, rede estadual do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, institutos tecnológicos e associações de classe, coordenados pela Finep, em parceria com o CNPq, o Sebrae Nacional, a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas – Anprotec e a Sociedade para Promoção da Excelência do *Software* Brasileiro – Softex. Tem por objetivo coordenar ações para o desenvolvimento do mercado de capital de risco, em um esforço de prospecção ativa de projetos de pesquisa e de regularização de aporte de recursos para sua conclusão.

Finalmente, a Incubadora de Fundos, permite aos parceiros institucionais (Finep, BID e Sebrae, numa primeira fase) desenvolver avaliação sistemática de gestores de fundos que confira segurança e transparência às decisões de investimento nessa área. Seus objetivos são: atrair e facilitar a entrada de novos investidores no mercado de empresas de tecnologia; identificar deficiências no processo de gestão de fundos de investimentos e sugerir formas de superação.

Outra iniciativa importante da Finep, que vem tendo considerável adesão por parte do empresariado, é o Prêmio Finep de Inovação Tecnológica,

Site voltado a pequenas e médias empresas de base tecnológica interessadas em captar recursos de capital de risco já conta com 600 firmas cadastradas.

*Em cinco *Venture Forum*, 58 empresas foram apresentadas a investidores*

que passou a ter caráter nacional a partir de 2000 e que permite às empresas divulgar novos produtos e processos desenvolvidos, inclusive para a atração de investidores.

O Programa de Apoio Tecnológico à Exportação facilita o acesso de micro, pequenas e médias empresas a consultorias e serviços especializados.

O **Programa de Apoio Tecnológico à Exportação – Progetex** foi implantado há dois anos por meio de convênio entre o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT e o Sebrae, com resultados positivos no apoio às empresas. O êxito da experiência levou o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX a instituir o **Programa Nacional de Apoio Tecnológico à Exportação**, em parceria com a Finep, IPT e Sebrae, permitindo às micro, pequenas e médias empresas obter aportes tecnológicos por meio de consultorias e serviços dirigidos.

Na terceira fase do **Programa Brasil Empreendedor**, iniciada em setembro de 2001, atribuiu-se prioridade ao estímulo às micro e pequenas empresas de base tecnológica. Essa fase do programa é dedicada à promoção da competitividade e tem dois eixos centrais de atuação: a viabilização das empresas de base tecnológica e a dinamização de arranjos produtivos locais, via incorporação de conhecimento e de tecnologia.

Trabalho fundamental para pavimentar o esforço nacional em C&T vem sendo realizado nas áreas da Tecnologia Industrial Básica – TIB e serviços tecnológicos, para as quais, desde 1984, o Governo Federal destinou cerca de R\$ 230 milhões em investimentos diretos. O Ministério da Ciência e Tecnologia prevê ainda investir, em dois anos, recursos da ordem de R\$ 60 milhões no **Programa de Tecnologia Industrial Básica e Serviços Tecnológicos** para projetos e infra-estrutura nos campos da metrologia, normalização, avaliação da conformidade (ensaios, inspeção, certificação e outros procedimentos afins), tecnologias de gestão, propriedade intelectual e informação tecnológica. Em 2002, está prevista nova chamada de projetos no valor de R\$ 13,5 milhões adicionais do Fundo Verde-Amarelo, além de esforços complementares que vêm sendo desenvolvidos com aporte de outros fundos setoriais, em particular, CTPetro e CTenerg.

O objetivo é, de um lado, dotar o País da infra-estrutura técnica que permita o atendimento dos requisitos internacionais de certificação e, conseqüentemente, a superação de barreiras técnicas ao comércio. De outro, propiciar o aperfeiçoamento e ampliação dos serviços técnicos especializados necessários ao processo de inovação tecnológica.

Em dezembro de 1996 foi criada a Sociedade Softex, uma organização não-governamental sem fins lucrativos, designada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia para atuar como gestora do **Programa Nacional de Software para Exportação** (Softex 2000). O programa havia sido implantado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia em 1993. Alcançados os seus objetivos iniciais, o Governo julgou apropriado transferi-lo à gestão do próprio setor privado.

Hoje, o Sistema Softex conta com cerca de mil empresas associadas aos dezenove Núcleos Regionais e dezoito Centros Softex Genesis, espalhados por 12 estados, das quais 850 são empresas maduras e 150 *start-ups*. Essas empresas tiveram em 2000 um faturamento de cerca de R\$ 2 bilhões (aproximadamente um terço do faturamento total da indústria de *software* no País) e suas exportações totalizaram cerca de US\$ 100 milhões. Em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, foi criado também o Programa de Apoio ao Setor de Software do BNDES – Prosoft, para estimular a competitividade dessa indústria em nível internacional. Como resultado das ações do Sistema, as empresas de *software* começaram a expor-se no mercado internacional e a indústria tornou-se mais competitiva.

Incentivos fiscais à C&T

No Brasil, a concessão de incentivos fiscais, no âmbito federal, para as atividades de pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica assenta-se basicamente em quatro diplomas legais: as leis que concedem incentivos à importação de equipamentos de pesquisa (Leis nº 8.010 e nº 8.032, de 1990); a Lei de Informática (Lei nº 10.176, de 2000, que substituiu a Lei nº 8.248, de 1991 e alterou a Lei nº 8.387, de 1991, que disciplina os incentivos para a Zona Franca de Manaus); e a Lei de Incentivos à P&D no Setor Industrial e na Agropecuária (Lei nº 8.661, de 1993).

A legislação de incentivos na área da informática, em operação desde 1993, em conjunto com políticas do BNDES, atraíram cerca de cem grandes empresas internacionais, que hoje manufaturam bens de informática em diversas regiões do País. Além de gerar empregos especializados na manufatura e prestação de serviços, contribuiu decisivamente para o crescimento da infra-estrutura de comunicações e a informatização, gerando em impostos federais o que muitos setores geram como contribuição total para o produto nacional bruto.

Quanto aos incentivos instituídos pela Lei nº 8.661, de 1993, a apresentação de programas foi crescente no período de 1994 a 1997, diminuindo a partir de 1998. Os números globais dos programas aprovados até o final de 2000 mostram uma relação de 1 para 3,58 entre o valor da renúncia fiscal e os investimentos privados. Buscam-se alternativas de tratamento fiscal que, respeitadas as restrições orçamentárias, permitam a recuperação da trajetória ascendente dos gastos privados por meio do Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial – PDTI e do Programa Tecnológico Agropecuário – PDTA. A alteração que ensejou a incorporação ao orçamento do Fundo Verde Amarelo de parte da renúncia fiscal negociada no âmbito da nova Lei de Informática foi um passo nessa direção.

Incentivos na área de informática atraíram cem grandes empresas internacionais.

A regionalização das ações de C&T e o incentivo aos sistemas locais de inovação

30% dos recursos dos fundos setoriais devem ser aplicados nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A desconcentração regional na aplicação dos recursos de C&T tem sido uma prioridade, espelhada exemplarmente na determinação legal de alocar um mínimo de 30% dos recursos dos fundos setoriais nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Dentro dessa diretriz, tem-se trabalhado em conjunto com os governos e instituições estaduais com vistas a identificar e viabilizar oportunidades de apoio a cadeias ou arranjos produtivos locais de inovação. A agenda regional de C&T desenvolve-se em colaboração com diversos parceiros. Além das agências do Ministério da Ciência e Tecnologia (CNPq e Finep), destacam-se o Ministério da Integração Nacional, e suas agências, os Fóruns Regionais de C&T (secretarias de C&T, reitores, pró-reitores etc.), o Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de C&T e os governos estaduais, por meio de seus órgãos de ensino superior, de ciência, tecnologia e desenvolvimento e de suas fundações de apoio à pesquisa.

Os compromissos regionais vêm sendo consolidados mediante a assinatura de termos de cooperação técnica para a definição de planos de ação em C&T, voltados para o desenvolvimento das regiões com base na identificação das demandas locais e permanente acompanhamento por comitês de gestão. Foram estabelecidos acordos regionais de cooperação técnica, convênios específicos com os estados e criados os comitês gestores regionais e estaduais para gerir o Plano Regional de Ciência e Tecnologia.

A estruturação das cadeias produtivas regionais e dos arranjos locais aproxima a tecnologia e a inovação do cotidiano das pessoas.

A estruturação das cadeias produtivas regionais e dos arranjos produtivos locais aproxima o tema da tecnologia e inovação do cotidiano das pessoas e da agenda de desenvolvimento de cada região. Até o final de 2002, serão apoiadas mais de 115 plataformas tecnológicas em todas as Unidades da Federação, envolvendo a construção de sistemas locais de aprendizado e inovação, com a mobilização de recursos dos fundos setoriais, preponderantemente do Fundo Verde-Amarelo.

Programas estratégicos em C&T

A discussão das prioridades em Ciência, Tecnologia e Inovação – CT&I para a próxima década, no âmbito da elaboração do Livro Verde, levaram à identificação de três grandes desafios estratégicos para o sistema de C&T no Brasil: mapear e conhecer a realidade nacional, quer no tocante aos seus recursos naturais quer quanto aos seus recursos humanos e patrimônio intangível; identificar as vulnerabilidades importantes da sociedade e da economia e entendê-las como oportunidades de alavancar o desenvolvimento científico e tecnológico, social e econômico; mapear iniciativas de amplo alcance, que elevem o patamar de capacitação em algumas áreas-chave para o desenvolvimento sustentável.

Ao longo dos últimos anos, no âmbito dos processos de planejamento e de identificação de programas estratégicos do Governo Federal, o Ministério da Ciência e Tecnologia tem priorizado algumas áreas-chave, que respondem às preocupações acima referidas.

O **Programa Nacional de Biotecnologia** foi concebido com o objetivo de elevar o nível de competitividade científica e tecnológica do País a patamares equiparáveis aos dos países desenvolvidos, acelerando os mecanismos de transferência de conhecimentos e de tecnologia para o setor de produtos de bens e serviços biotecnológicos de interesse econômico e social. Em 2000 foram implantados a Rede Genoma – com 25 laboratórios de sequenciamento da *Chromobacterium violaceum* distribuídos em todas as regiões do País –, as Redes Regionais do Genoma e seis projetos de suporte a Coleções de Culturas Microbianas e de Células Humanas e Animais.

A Rede Genoma conta com 25 laboratórios de sequenciamento.

O Orçamento alocado ao **Programa Nacional de Biotecnologia** é o de maior crescimento no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia. Em 2000 foram aplicados R\$ 12 milhões, em 2001 foram quase R\$ 50 milhões e, em 2002, serão cerca de R\$ 100 milhões. O programa passará a contar, a partir deste ano, com recursos do Fundo Setorial para a Biotecnologia e Recursos Genéticos. As atividades de seqüenciamento induzidas pelo programa serão feitas de forma a estruturar redes e respectivas competências específicas no conjunto do território nacional, evitando uma concentração indesejada da capacitação nacional no setor. O programa, no entanto, vai muito além das atividades de seqüenciamento, criando competências em áreas conexas, como bioinformática, genética convencional, fisiologia e fitomedicamentos, de forma que o País possa aproveitar seus êxitos científicos e se colocar como *locus* privilegiado da atração de investimentos nessa área.

Instituído pelo Decreto Presidencial nº 3.294, de 1999, o **Programa Sociedade da Informação** tem por objetivo integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de tecnologias de informação e comunicação em benefício da inclusão social e da competitividade da economia. Sua execução pressupõe o compartilhamento de responsabilidades entre governo, iniciativa privada e sociedade civil, inclusive no estabelecimento de diretrizes para esforços de desenvolvimento científico e tecnológico em tecnologias da informação e comunicação.

O **Programa Sociedade da Informação** vai promover a utilização de tecnologias de informação e comunicação em benefício da inclusão social.

O programa contempla um conjunto de linhas de ação, compreendendo: mercado, trabalho e oportunidades; universalização de serviços para a cidadania; educação na sociedade da informação; conteúdos e identidade cultural; governo ao alcance de todos, com a promoção da informatização da administração pública; P&D, tecnologias-chave e aplicações; infra-estrutura avançada e novos serviços; fomento à implantação de redes de processamento de alto desempenho e à experimentação de novos protocolos de serviços genéricos; transferência de tecnologias de redes do setor de pes-

quisa e fomento à integração operacional; e adoção de políticas e mecanismos de segurança e privacidade.

Com ampla participação da comunidade científica, produziu-se o chamado Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil. Trata-se de uma proposta de diretrizes básicas para a política nacional voltada aos múltiplos desafios colocados pelo desenvolvimento inédito das tecnologias da informação. Em breve, será publicado o Livro Branco, com a definição dessa política nacional, a partir de ampla discussão, já em curso, com a sociedade.

A universalização do acesso a serviços, especialmente os governamentais, educacionais e sociais, como instrumento de cidadania e de inclusão social, constitui prioridade do Governo. A promoção de novos negócios eletrônicos traz oportunidades para as micro e pequenas empresas até recentemente inimagináveis e que precisam ser exploradas. Ademais, a capacitação e competitividade do País na área dependerá de uma base de pesquisa e desenvolvimento construída a partir das universidades, centros de pesquisa e empresas. O programa prevê instrumentos eficazes de promoção dessa parceria, como a nova Lei de Informática, o Fundo Setorial de Informática e a nova sistemática de avaliação e acompanhamento dos incentivos.

O Brasil é o único País em desenvolvimento a participar da construção da Estação Espacial Internacional – ISS.

O Programa Nacional de Atividades Espaciais – PNAE é um programa maduro, abrigando entre suas principais ações algumas iniciativas que datam de 1980, quando teve início a Missão Espacial Completa Brasileira – MECB. O Brasil encontra-se hoje entre os quinze países que desenvolveram um satélite com sucesso; dispõe de um dos quatorze centros de lançamento existentes no mundo, o Centro de Lançamento de Alcântara – CLA, que deverá tornar-se comercialmente viável ainda em 2002; e será o nono país a dispor de seu próprio veículo lançador de satélites. Além disso, é o único País em desenvolvimento a participar da construção da Estação Espacial Internacional – ISS.

Dois satélites de fabricação nacional estão atualmente em órbita.

A capacitação nacional no âmbito dos satélites de observação da Terra vem registrando avanços expressivos, sobretudo no desenvolvimento e na integração de satélites de médio porte e de alta complexidade. Destaca-se também a gradativa redução da dependência brasileira em relação à aquisição de imagens de satélites estrangeiros. Hoje já dispomos de dois satélites de coleta de dados de projeto e fabricação nacional, o SCD 1, em órbita desde fevereiro de 1993, e o SCD 2, em órbita desde outubro de 1998.

A participação brasileira no desenvolvimento do satélite sino-brasileiro de recursos terrestres (Projeto CBERS) registrou importantes avanços. A partir de setembro de 2000, as imagens do CBERS-1 passaram a ser disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Pesquisas espaciais – INPE com um nível de qualidade totalmente compatível com os requisitos da comunidade usuária. Em 2001 foi conclu-

ida com sucesso a montagem e integração do CBERS-2, com lançamento previsto para o segundo semestre de 2002.

O fundo espacial dará contribuição importante aos esforços nessa área, ampliando as fontes de financiamento disponíveis para pesquisa e o impacto econômico desse setor para o conjunto da economia.

Em 1995 foi iniciada ampla reativação do **Programa Nuclear Brasileiro**, alicerçado em novos mecanismos de financiamento. Os investimentos foram sensivelmente ampliados, com tendência de crescimento nos próximos anos. Já foram retomadas todas as atividades nucleares, desde a geração elétrica até a produção de radiofármacos, passando por desenvolvimentos e realizações importantes na área do ciclo do combustível e das aplicações sociais da energia nuclear. Um dos aspectos fundamentais desse processo diz respeito ao **Programa de Segurança Nuclear**, que permitiu empreender esforços na fiscalização e licenciamento das 2.500 instalações nucleares e radioativas do País.

As duas usinas nucleares em operação Angra I e Angra II, são responsáveis pelo fornecimento de aproximadamente 1960 MW de eletricidade ao sistema interligado da Região Sudeste. Essas usinas são operadas pela Eletronuclear, que atualmente investe na melhoria do desempenho operacional de Angra I (626 MW) e aguarda autorização para construção de uma terceira, Angra III, cuja viabilização consolidará a implantação da indústria nuclear no Brasil.

Angra I e II geram cerca de 1960 MW de energia para a Região Sudeste.

Para atender à demanda de combustível a longo prazo, o País já é detentor da sexta reserva mundial de urânio, embora a maior parte de seu território não tenha sido prospectada. Atualmente são contratados no exterior os serviços de conversão e de enriquecimento de urânio, por conveniência econômica, até que fiquem prontas as instalações industriais de ultracentrifugação, em construção em Resende. Em um horizonte de médio e longo prazo, há especial interesse nos temas relacionados aos reatores e ciclos de combustível de quarta geração, com instalações de concepção intrinsecamente segura, que minimizam a produção de rejeitos, aumentam a eficiência do combustível e permitem a utilização do tório.

O País domina hoje etapas sofisticadas do ciclo de combustível nuclear, como o processo de enriquecimento isotópico de urânio por ultracentrifugação. Isso propicia potencial independência em todo o ciclo do combustível, sendo um exemplo notável da capacidade nacional de dominar tecnologias estratégicas. O enriquecimento isotópico de urânio, empregando a tecnologia brasileira de ultracentrifugação, teve implantação em escala industrial iniciada em 2001, e seu primeiro módulo deverá começar a operar nos próximos anos.

