



II – ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

2008

2009

2010

2011

INTRODUÇÃO

O PPA 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) adotou uma estratégia de desenvolvimento para o País, que teve como base a expansão do mercado de consumo de massa. O mérito da estratégia foi o de apontar para um crescimento baseado na expansão dos rendimentos das famílias, levando ao aumento dos investimentos e a ganhos de produtividade². Estes, quando repassados aos salários, realimentam o ciclo virtuoso de crescimento.

Em 2004, portanto, iniciou-se uma nova fase de crescimento, que associa aumento e desconcentração dos rendimentos, superando as restrições que caracterizavam a economia desde a segunda metade da década de 1990, marcada pelo controle da inflação (central ao desenvolvimento), mas também pelas baixas taxas de crescimento do PIB.

O ciclo recente de crescimento econômico está baseado no fortalecimento do mercado interno, ao incorporar progressivamente as famílias ao mercado consumidor. No Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007, referente ao exercício 2008, ano base 2007, foi realizada uma análise da evolução, para o período em questão, das principais variáveis econômicas associadas ao modelo de consumo de massa.

O PPA 2008-2011 (Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade) expande a estratégia para além do consumo de massa e incorpora novos componentes prioritários ao processo de desenvolvimento do País, com destaque para a expansão dos investimentos em infraestrutura por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o novo modelo de desenvolvimento para a educação, introduzido pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e a integração das políticas sociais de efetivação de direitos por meio da Agenda Social.

A estratégia funda-se numa concepção de desenvolvimento que não opõe a dimensão econômica a outras, mas reconhece e fortalece suas articulações. Paralelamente à necessidade de manutenção de um ciclo econômico virtuoso, mesmo em meio a um cenário mundial de crise, ganha espaço central o conceito de oportunidades, que expressa o resultado esperado da integração das dimensões fundantes da estratégia. Deste modo, a estratégia associa o modelo de mercado de consumo de massa às três novas agendas prioritárias, buscando ampliar e equalizar as oportunidades produtivas, sociais e educacionais, ao longo do território.

Neste sentido, o objetivo deste documento é avaliar como se conjugam esses elementos para ratificar um modelo de crescimento com inclusão e redução das desigualdades, com vistas a gerar um espaço social mais coeso.

2 Desde já, deve-se ressaltar que a produtividade não será analisada neste documento, pois é necessário que haja algum espaço de tempo para que as decisões de investimentos das empresas sejam realizadas, repercutindo sobre a produtividade. Neste sentido, a produtividade é uma variável estrutural e sua análise para o período 2008-2011 demanda que haja mais exercícios do atual Plano Plurianual transcorridos.



Figura: As quatro principais dimensões da Estratégia de Desenvolvimento do PPA2008-2011

Existem limitações para a realização da avaliação relacionadas à disponibilidade de dados de 2008 e ao tempo de execução do próprio PPA (de apenas um ano), que mostram que o período é insuficiente tanto para se apurar resultados definitivos de políticas recém implantadas quanto para apontar tendências para os indicadores da estratégia. Por isso, opta-se por realizar uma avaliação com elementos que permitam indicar o comportamento de algumas variáveis importantes para a estratégia de desenvolvimento, mas também assinalar a perspectiva para os próximos anos, sob o ponto de vista da geração de oportunidades, considerando-se as relações entre déficits, diferenciais de acesso existentes, andamento e metas de médio prazo das políticas prioritárias em curso.

Na seção seguinte, referente ao consumo de massa, serão analisadas as principais variáveis econômicas que sustentam a dinâmica do modelo. Devido à atual conjuntura econômica internacional, por vezes, faz-se necessário lançar mão de indicadores conjunturais, especialmente na análise de dados que se relacionam com as medidas anticrise, adotadas no final de 2008 e no primeiro semestre de 2009.

Na segunda parte, avaliam-se as políticas prioritárias que compõem a estratégia de desenvolvimento. A expansão dos investimentos em infraestrutura é avaliada, sobretudo, em função do cenário atual e das perspectivas de evolução do acesso aos serviços básicos, especialmente os de saneamento básico, acesso à energia elétrica e habitação. Em seguida, a educação é discutida, focalizando a contribuição do PDE para a construção de um quadro educacional que conjugue maior qualidade da educação, expansão e democratização do acesso, como instrumento de geração de oportunidades para o exercício da cidadania. Por fim, destaca-se a Agenda Social, como elemento de priorização e integração de políticas sociais voltadas às parcelas da população expostas a situações de maior vulnerabilidade social, buscando a efetivação de direitos.

1 – Consumo de Massa

A meta básica do modelo de consumo de massa é a busca de um crescimento dos rendimentos das famílias, sucedido da expansão do consumo, dos investimentos e de ganhos de produtividade, criando um cenário em que estes são transmitidos aos salários, de modo a produzir um círculo virtuoso na economia.

Desta forma, estimular-se-ia a expansão da economia junto à distribuição de riqueza, criando um padrão de crescimento econômico oposto ao da década de 1970, caracterizado por forte concentração de rendimentos. Além disso, o consumo de massa difere da experiência da década de 1990, momento marcado pela estabilização dos preços, mas também pelo baixo desempenho da economia, com crescimento moderado do PIB e modesta criação de empregos formais.

Na avaliação do PPA 2004-2007, foi visto que o período se caracterizou por taxas de crescimento real do PIB mais elevadas do que no PPA 2000-2003. Para tanto, contribuíram, sobretudo, a expansão do consumo das famílias e dos investimentos. O crescimento do consumo esteve baseado na desconcentração e aumento dos rendimentos do trabalho, nas transferências governamentais e na elevação do crédito pessoal.

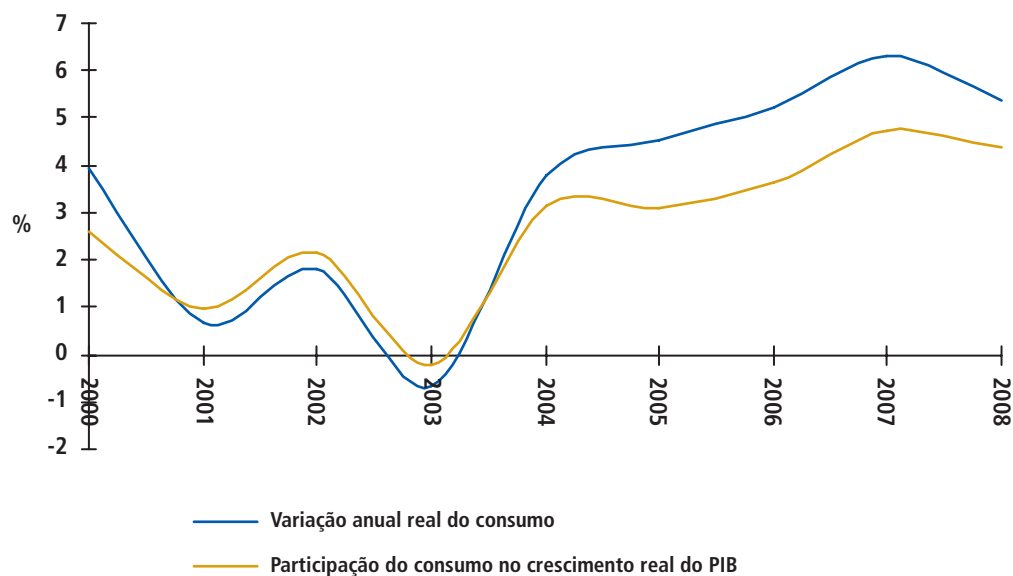
O investimento é uma variável central para o modelo, pois: cria capacidade produtiva para atender à demanda adicional; gera efeitos multiplicadores, com efeitos para frente e para trás na cadeia produtiva; eleva a contratação de mão-de-obra; e gera ganhos de produtividade. No período 2004-2007, o comportamento positivo do investimento (crescimento anual médio real de 9%) pode ser explicado, em boa medida, em função das expectativas dos empresários (baseadas, entre outros, na elevação da demanda e dos rendimentos reais dos trabalhadores) e das condições mais adequadas para o seu financiamento.

Nesta seção, referente ao consumo de massa, serão analisadas as principais variáveis que sustentam a dinâmica do modelo. Como há apenas um exercício fechado do PPA, não é possível analisar tendências associadas às referidas variáveis para o período do Plano. Ademais, as restrições de dados limitam as possibilidades de avaliação, sendo fundamental conjugar a análise da evolução das variáveis econômicas no período recente com números que revelam a continuidade de algumas tendências para o exercício de 2008 e com outros dados de caráter conjuntural, destacando as possibilidades de repercussão da atual conjuntura econômica mundial sobre a economia brasileira.

1.1 - Consumo

O consumo das famílias representa parte substantiva do PIB. Neste sentido, seu comportamento é central para a expansão da economia. Desde 2004, a variação anual real do PIB vem sendo superior a 3,8 p.p. Em 2008, o crescimento real do consumo com relação ao ano anterior foi de 5,4%, refletindo, particularmente, a expansão do emprego e da massa salarial. Ademais, do crescimento anual de 5,08% do PIB, em 2008, 3,27 p.p. são explicados pelo consumo das famílias.

Evolução do consumo das famílias (2000-2008)



Fonte: Contas Nacionais/IBGE

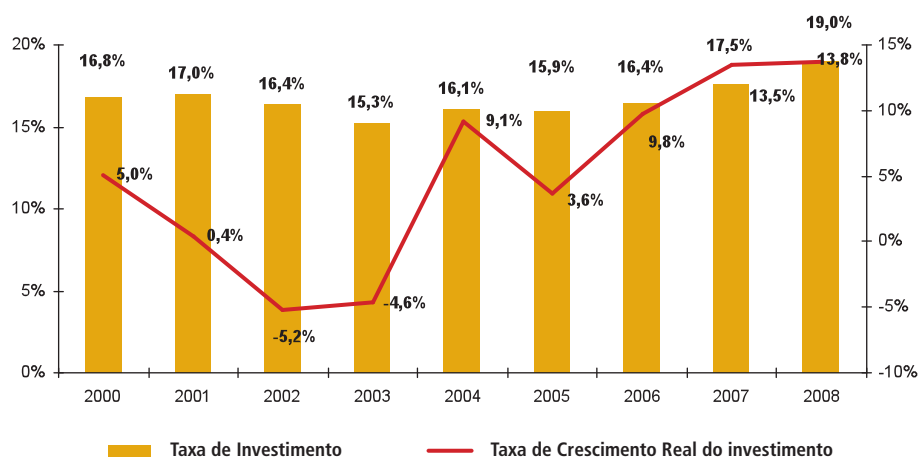
Elaboração: SPI/MP

No ano de 2008, o crescimento do consumo não foi maior em função da crise econômica, que se manifestou no último trimestre do ano, quando houve retração do consumo em termos reais de 1,8%, relativamente ao terceiro trimestre. Já no primeiro trimestre de 2009 com relação ao último de 2008, houve variação real positiva de 0,7% no consumo das famílias. É importante registrar que a expansão do consumo constitui uma das bases para o crescimento sustentado da economia, sendo fundamental que não haja piora em indicadores críticos para o seu desempenho, como a massa salarial.

1.2 - Investimento

Já foi mencionada a importância do investimento para o modelo de consumo de massa. Particularmente, o investimento é central para sustentar a taxa de crescimento do PIB. Neste sentido, é fundamental verificar sua evolução, examinando seus determinantes. Conforme mostrado no gráfico a seguir, a formação bruta de capital fixo em relação ao PIB passou de 16,1%, em 2004, para 17,5%, em 2007. No ano de 2008, registrou-se outra expansão da taxa de investimento, alcançando o patamar de 19% do PIB. Ademais, deve-se destacar a taxa real de crescimento do investimento em 2008, de 13,8%, em relação ao ano de 2007.

Taxa de Investimento e Taxa de Crescimento Real do Investimento

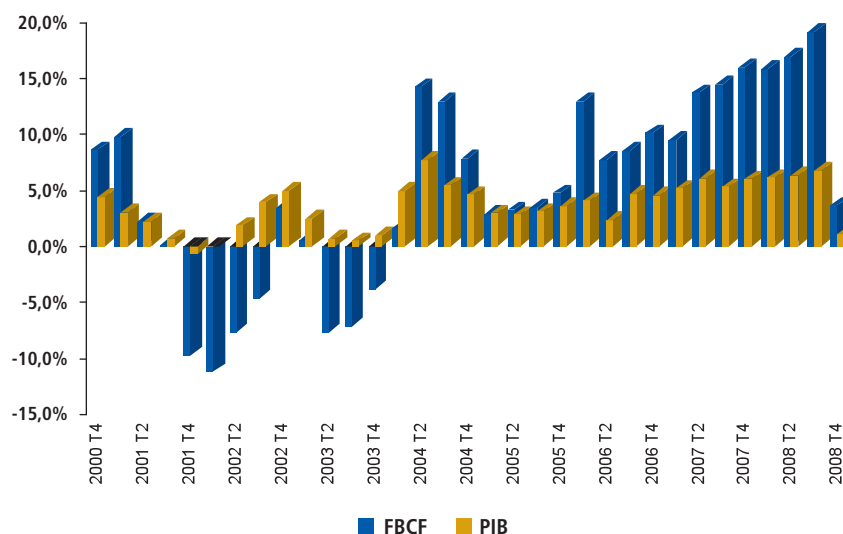


Fonte: Contas Nacionais/IBGE
Elaboração: SPI/MP

Outra medida relativa à formação bruta de capital fixo é sua contribuição para a variação real anual do PIB. Entre 2001 e 2003 – anos de baixo nível de atividade econômica – a formação bruta de capital fixo contribuiu pouco para o crescimento (em 2001, 0,07 p.p do total da expansão do PIB) ou mesmo negativamente (2002 e 2003). Entre 2004 e 2007, esta tendência se inverteu, com taxas de crescimento do PIB superiores, tendo a formação bruta de capital fixo contribuído de forma crescente, atingindo um valor de 2,2 p.p. em 2007. Em 2008, a contribuição ao crescimento foi de 2,41 p.p.

É relevante também chamar atenção para o fato de que, conforme mostra o gráfico abaixo, entre 2004 e 2008, as taxas de crescimento do PIB e do investimento foram positivas, sendo as deste último sempre superiores às do primeiro. Isso constitui fator fundamental para a expansão da capacidade produtiva da economia e para a geração de um ciclo de crescimento sustentado, sem pressões inflacionárias.

Evolução do PIB e da FBCF

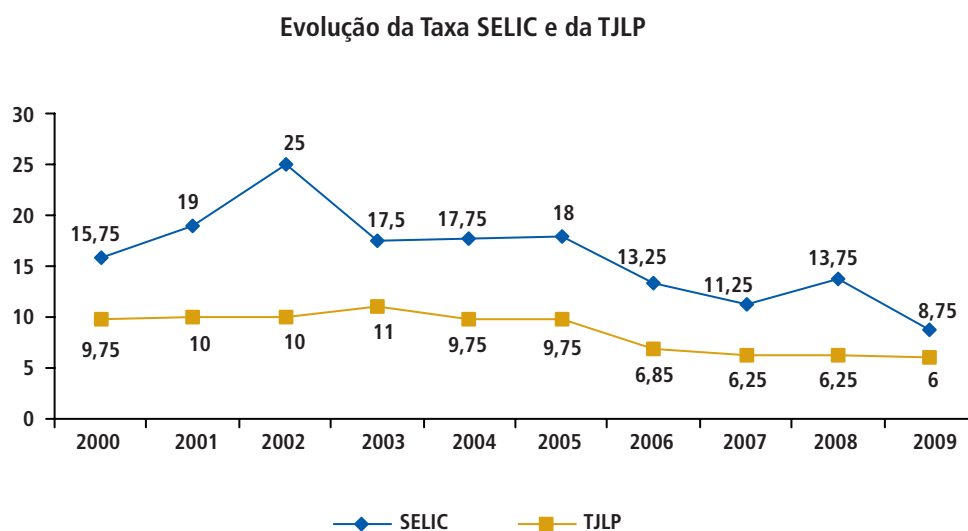


* Crescimento real do trimestre T em relação ao trimestre T-4, com série dessazonalizada.

Fonte: Contas Nacionais/IBGE

Elaboração: SPI/MP

Entre os fatores determinantes da performance do investimento nos últimos anos, constam a baixa inflação, a desoneração tributária, as expectativas dos empresários em relação ao crescimento econômico e a redução das taxas de juros. O gráfico abaixo mostra a evolução da taxa SELIC (taxa de juro básico da economia) e da Taxa de Juro de Longo Prazo (que remunera empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES) nos últimos anos. Pode-se perceber que, entre 2004 e 2007 (à exceção de 2005), houve redução das taxas de juros, favorecendo a expansão do investimento.



* 2000 a 2008 – posição de dezembro; 2009 – posição de agosto.

Fonte: BACEN e BNDES

Elaboração: SPI/MP

Em 2008, foi iniciado novo ciclo de aumento da taxa de juros, que, entre outros efeitos, encarece o custo dos financiamentos. Além disso, com a crise mundial, diminuíram as exportações e o fluxo de investimentos estrangeiros, retraiu-se a liquidez internacional e aumentou a aversão ao risco, em função da qual os agentes passam a preferir investimentos mais seguros. Somados, estes fatores internos e externos produziram a queda do investimento, revertendo a série positiva dos últimos anos.

Diante deste quadro, a formação bruta de capital fixo teve queda de 9,3% no quarto trimestre de 2008, em relação ao trimestre anterior. Já no primeiro trimestre de 2009, a queda foi de 12,6%, em comparação com o último trimestre de 2008³. Em janeiro de 2009, iniciou-se novo ciclo de redução da SELIC, que deverá gerar efeitos positivos sobre a atividade econômica. Ademais, com a queda das despesas financeiras associada à redução da taxa SELIC, abre-se espaço no orçamento para a expansão dos gastos (inclusive, investimentos) que têm efeitos multiplicadores sobre a renda e o emprego.

Para manter a boa performance do investimento dos últimos anos, é preciso que o setor público execute políticas públicas que induzam investimentos privados, entre outros, por meio da citada redução da taxa de juros. As decisões de investimento estão vinculadas aos efeitos da crise mundial sobre a economia, mas também às expectativas de comportamento da demanda interna. Neste sentido, é central, para o investimento, que a demanda doméstica se acelere, lastreada, particularmente, nos rendimentos do trabalho.

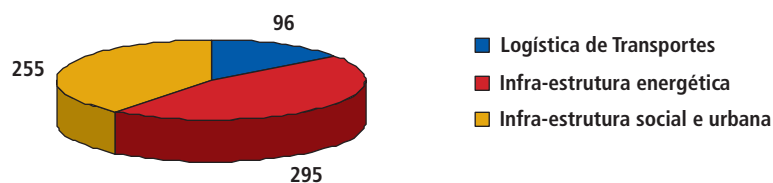
³ Já considerado o ajuste sazonal.

Além disso, há uma parcela do investimento que não se relaciona com as condições de demanda de curto prazo. Trata-se do investimento em infraestrutura, relativamente independente da piora do quadro econômico mundial. A execução dos empreendimentos previstos no PAC torna-se ainda mais importante, produzindo efeitos diversos nos setores em que atua (por exemplo, relativos à matriz energética, à integração física do território, ao acesso a serviços sociais básicos), mas também estimulando a recuperação do investimento, gerando empregos e cumprindo uma função contracíclica.

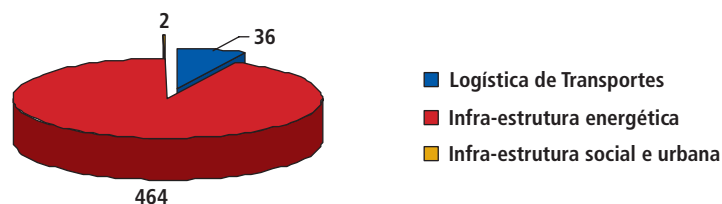
O PAC foi lançado no início de 2007, com o objetivo de aumentar o ritmo de crescimento da economia e o número de empregos, além de melhorar as condições de vida da população brasileira. O PAC consiste em um conjunto de medidas de estímulo ao investimento privado e de ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura, dentre outras. A previsão inicial de execução até 2010 era de R\$ 503,9 bilhões, sendo R\$ 67,8 bilhões provenientes do orçamento fiscal e de seguridade social e outros R\$ 436,1 bilhões do orçamento das estatais e de outras fontes, o que corresponde a 86,5% dos recursos do PAC.

Com a inclusão de novos empreendimentos, os recursos destinados ao PAC passaram para R\$ 646 bilhões no período até 2010 e mais R\$ 502,2 bilhões após 2010, distribuídos nos eixos de atuação do PAC⁴: logística de transportes, que teve um acréscimo de 65% nos recursos para 2007-2010; infraestrutura energética, com aumento de 7%; e infraestrutura social e urbana, com 49% de crescimento de recursos para o período.

Previsão de recursos para 2007-2010 (em R\$ bilhões)



Previsão de recursos após 2010 (em R\$ bilhões)



Fonte: Balanço do PAC – 2 anos
Elaboração: SPI/MP

4 O PAC atua em três eixos de infraestrutura: logística de transportes, energia e social e urbana. O eixo de logística de transportes prevê a construção e a ampliação de rodovias, ferrovias, portos, hidrovias e aeroportos. O eixo de energia abrange a geração e transmissão de energia elétrica, a exploração e o transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis. As ações voltadas a transportes urbanos, habitação, recursos hídricos e saneamento compõem o eixo de infraestrutura social e urbana.

O eixo energético apresenta o maior volume de recursos do PAC, aproximadamente 66% do total previsto. Esse eixo é caracterizado por empreendimentos de longa duração, dentre os quais se destacam os da área de Petróleo e Gás, com o maior aporte de recursos do eixo.

Outro aspecto de destaque com relação a Petróleo e Gás é a quantidade de postos de trabalho gerados, um dos objetivos expressos do PAC. No Plano de Negócios 2009-2013 da Petrobras, é informado que, entre 2002 e 2008, mais de 27.000 empregos diretos foram criados e que a demanda por empregados na cadeia de fornecimento da empresa deve ultrapassar 112 mil postos, distribuídos nas áreas de engenharia, construção civil, aquisição e manutenção. Estudo realizado pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, publicado em 2001, concluiu que, a cada dólar investido em petróleo, US\$1,26 é gerado na economia, movimentando mais de 42 setores e dinamizando a região onde se realiza o investimento.

Alguns empreendimentos da área já foram concluídos, como, por exemplo, as Plataformas P-52 e P-54, ambas localizadas no Campo Roncador Módulo 1, com investimentos no valor de R\$ 3,5 bilhões e R\$ 2,4 bilhões, respectivamente. Além dos empreendimentos de petróleo e gás, cabe destaque para a implantação das usinas de biodiesel da Petrobras, localizadas em Candeias (BA), Montes Claros (MG) e Quixadá (CE). Essas três usinas têm capacidade de produzir 171 milhões de litros de biodiesel por ano, gerando empregos diretos e movimentando cerca de 70 mil famílias de agricultores rurais na cadeia de fornecimento dos insumos, tais como o amendoim, o dendê e a mamona, o que favorece o desenvolvimento sustentável de áreas mais pobres, em especial o Semiárido.

De modo geral, a análise da distribuição dos investimentos previstos do PAC para o período 2007-2010 indica maior peso destes em Estados cujas economias são menos desenvolvidas. A tabela abaixo traz o coeficiente resultante da relação entre a participação do investimento estadual⁵ no total e a participação do PIB estadual no total. Dessa forma, torna-se mais claro o peso do investimento do PAC em cada estado relativamente ao tamanho de suas economias. Pode-se perceber que unidades da federação com maior PIB *per capita* apresentam menores coeficientes, a exemplo do Distrito Federal, São Paulo e Paraná. No Sudeste, o Espírito Santo apresenta alto coeficiente, sobretudo em função da área de petróleo e gás. Por outro lado, os maiores coeficientes estão nos Estados das Regiões Norte e Nordeste, com destaque para Rondônia, Tocantins e Piauí.

Coeficientes mais altos para Estados menos desenvolvidos revelam a previsão de empreendimentos no PAC que deverão abrir novas perspectivas produtivas e sociais para áreas como o Centro-Norte, o Semiárido e o Litoral Nordestino. Estas estão associadas, por exemplo, à segurança hídrica (Transposição do São Francisco), à integração física do interior com o litoral (Ferrovia Transnordestina) e do Norte com o Sul (Ferrovia Norte-Sul) e ao desenvolvimento da indústria, entre elas, a naval, com aumento das encomendas (plataformas, navios etc.) e maior geração de empregos.

⁵ Total de investimento do PAC no Estado.

Distribuição Estadual dos Investimentos Previstos no PAC (2007 - 2010)*			
Estado	I est/I tot (a)**	PIB est/PIB tot (b)	a/b
Distrito Federal	0,01	0,04	0,24
São Paulo	0,19	0,34	0,55
Paraná	0,03	0,06	0,59
Rio Grande do Sul	0,04	0,07	0,68
Santa Catarina	0,03	0,04	0,73
Minas Gerais	0,07	0,09	0,76
Roraima	0,00	0,00	0,98
Amazonas	0,02	0,02	1,05
Amapá	0,00	0,00	1,21
Goiás	0,03	0,02	1,24
Mato Grosso do Sul	0,01	0,01	1,26
Mato Grosso	0,02	0,01	1,32
Paraíba	0,01	0,01	1,33
Alagoas	0,01	0,01	1,52
Rio de Janeiro	0,18	0,12	1,56
Bahia	0,06	0,04	1,57
Maranhão	0,02	0,01	1,59
Ceará	0,03	0,02	1,62
Pará	0,03	0,02	1,66
Pernambuco	0,04	0,02	1,77
Acre	0,00	0,00	1,86
Rio Grande do Norte	0,02	0,01	2,04
Sergipe	0,01	0,01	2,05
Espírito Santo	0,06	0,02	2,61
Piauí	0,01	0,01	2,67
Tocantins	0,02	0,00	4,67
Rondônia	0,03	0,01	4,93

* Previsão de investimento nominal (2007-2010) em relação ao PIB de 2006

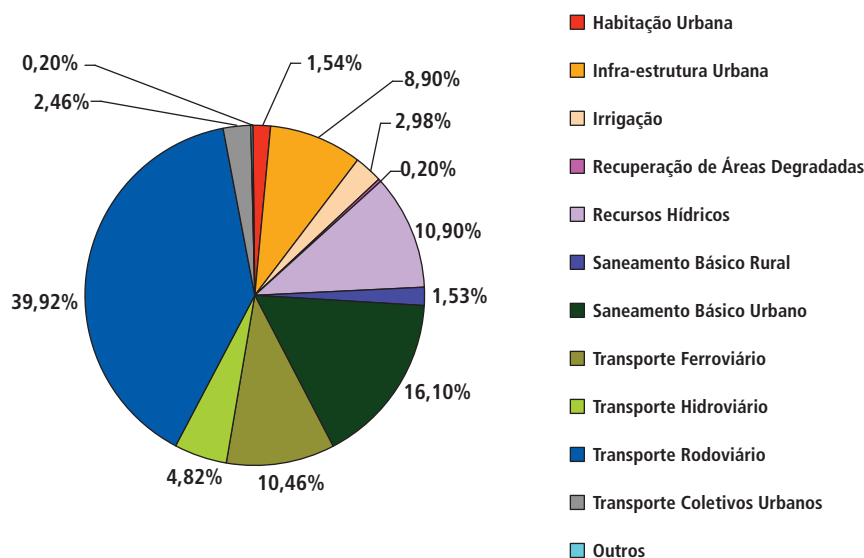
** Para os investimentos regionais do PAC, adotou-se a hipótese da distribuição em frações iguais para os Estados a serem beneficiados.

Fonte: PAC e Contas Nacionais/IBGE

Elaboração: SPI/MP

Com relação à distribuição dos recursos do PAC, provenientes do orçamento fiscal e da seguridade social (OFSS), o total autorizado entre 2007 e 2009 foi de R\$ 51,3 bilhões, concentrados nas seguintes áreas de despesa: recursos hídricos (10,9%), saneamento básico urbano (16,1%) e transportes (55,2%), sendo que nesta área se destacaram o transporte ferroviário (10,5%) e o rodoviário (39,9%).

Distribuição dos recursos do OFSS por áreas de despesa



Fonte: SIGA Brasil
Elaboração: SPI/MP

Entre 2007 e 2008, houve incremento nominal de quase 100% no valor total pago nos investimentos do PAC, conforme tabela abaixo.

Execução dos investimentos do PAC no período 2007-2008					
Ano	Autorizado	Pago	RAP Inscrito Líquido*	RP Pago	Total Pago
2007	14.671.696.609	3.261.713.307	2.820.033.386	2.246.996.183	5.508.709.490
2008	17.561.942.530	3.596.563.561	10.844.199.907	7.042.727.348	10.639.290.909

Fonte: SIGA Brasil
* O RAP inscrito líquido corresponde ao RAP inscrito no exercício menos o RAP cancelado.
Elaboração: SPI/MP

Dentre os setores destacados, o saneamento básico urbano teve um crescimento acelerado na execução dos investimentos, passando de R\$ 64 milhões em 2007 para R\$ 1,6 bilhão em 2008. Além dos impactos positivos sobre a qualidade de vida da população, esses investimentos são responsáveis pela criação de vários postos de trabalho, diretos e indiretos. No caso do PAC, muitos empreendimentos estão localizados em áreas pobres, que possuem trabalhadores com baixa qualificação, sendo, portanto, uma oportunidade de ocupação e de geração de renda para essa parcela da população.

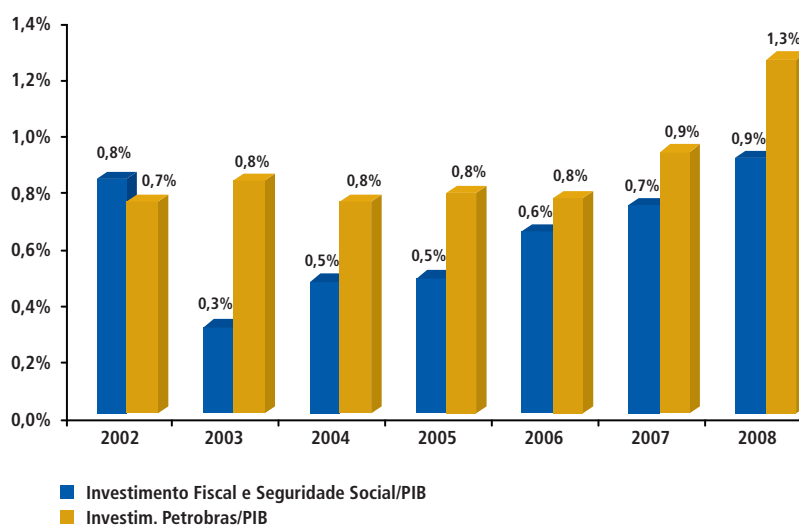
Execução orçamentária e financeira do PAC, das áreas de despesa com maior concentração de recursos					
2007					
Área de despesa	Autorizado	Pago	RAP Inscrito Líquido	RAP Pago	Pago + RAP Pago
Recursos Hídricos	1.168.183.960	201.561.477	74.508.348	34.771.194	236.332.672
Saneamento Básico Urbano	2.639.848.655	32.785.272	58.976.607	31.572.518	64.357.790
Transporte Ferroviário	1.418.832.851	327.870.406			327.870.406
Transporte Rodoviário	6.308.703.224	2.420.203.767	2.045.537.381	1.670.520.350	4.090.724.117
Total Geral	11.535.568.690	2.982.420.922	2.179.022.336	1.736.864.062	4.719.284.984

2008					
Área de despesa	Autorizado	Pago	RAP Inscrito Líquido	RAP Pago	Pago + RAP Pago
Recursos Hídricos	2.315.432.535	272.041.225	989.110.515	470.305.591	742.346.817
Saneamento Básico Urbano	2.520.073.192	464.741.362	2.508.669.267	1.181.366.817	1.646.108.179
Transporte Ferroviário	1.593.107.985	228.187.440	996.393.227	658.114.649	886.302.089
Transporte Rodoviário	7.189.586.986	1.541.460.043	3.643.471.557	2.858.188.510	4.399.648.553
Total Geral	13.618.200.698	2.506.430.070	8.137.644.566	5.167.975.568	7.674.405.638

Fonte: SIGA Brasil
Elaboração: SPI/MP

Observando a relação entre investimento público e Produto Interno Bruto (PIB), nota-se o crescimento do volume de investimentos do orçamento fiscal e seguridade nos últimos anos, atingindo 0,9% em 2008. Ademais, entre 2004 e 2008, os investimentos da Petrobras passaram de 0,8 para 1,3% do PIB, entre 2003 e 2008.

Investimentos Públicos com relação ao PIB (2002-2008)



Fonte: SIGA Brasil, IPEADATA e DEST/MP
Elaboração: SPI/MP

Os números acima mostram uma trajetória positiva para o investimento público nos últimos anos, intensificada no ano de 2008. Com o cenário econômico atual, é preciso que o setor público reforce seu papel, tanto sob o ponto de vista da realização dos investimentos públicos, como da indução do investimento privado. A execução prevista do PAC terá papel essencial nesse cenário, podendo funcionar como fator contracíclico e de reversão de expectativas negativas para a economia brasileira, contribuindo para o crescimento da formação bruta de capital fixo e, por conseguinte, da retomada do crescimento do Produto Interno Bruto.

Por fim, é possível perceber as relações entre empreendimentos do PAC e criação de empregos por meio da análise de dados do mercado de trabalho. Por exemplo, no caso de Porto Velho, as obras para a construção das Usinas Hidrelétricas de Santo Antônio e Jirau vêm fortalecendo o emprego na Região. No primeiro semestre de 2009 (marcado, em nível nacional, pelos efeitos da crise econômica), segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados, foram criados 10,7 mil empregos formais em Porto Velho (líquidos dos desligamentos), sendo 85% na construção civil. Comércio e serviços também geraram postos formais, impulsionados pela chegada de investimentos, derivados da expansão da economia da Região. No primeiro semestre de 2008, foram gerados em Porto Velho apenas 249 empregos formais.

Outro exemplo é a reativação da indústria naval, sobretudo em função da política de compras da Petrobras. As encomendas aos estaleiros brasileiros têm repercutido positivamente sobre o emprego formal no país. Em especial, destaca-se a construção do estaleiro Atlântico Sul, na área do Porto de Suape, em Pernambuco, para atender a parte destas encomendas. Conforme mostrado na tabela abaixo, até a metade de 2009, já foram criados 1,8 mil empregos na indústria de construção e reparação de embarcações, dos quais 72% estão em Pernambuco.

Saldo do emprego* para a indústria de construção e reparação de embarcações em estados selecionados							
BR/UF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Brasil	2199	2148	2138	928	107	4504	1806
RJ	1637	1397	1490	150	-718	3413	799
SC	-29	272	53	146	224	395	-86
PE	-12	-16	32	-63	-3	959	1313

* Para 2009, dados de janeiro a junho.

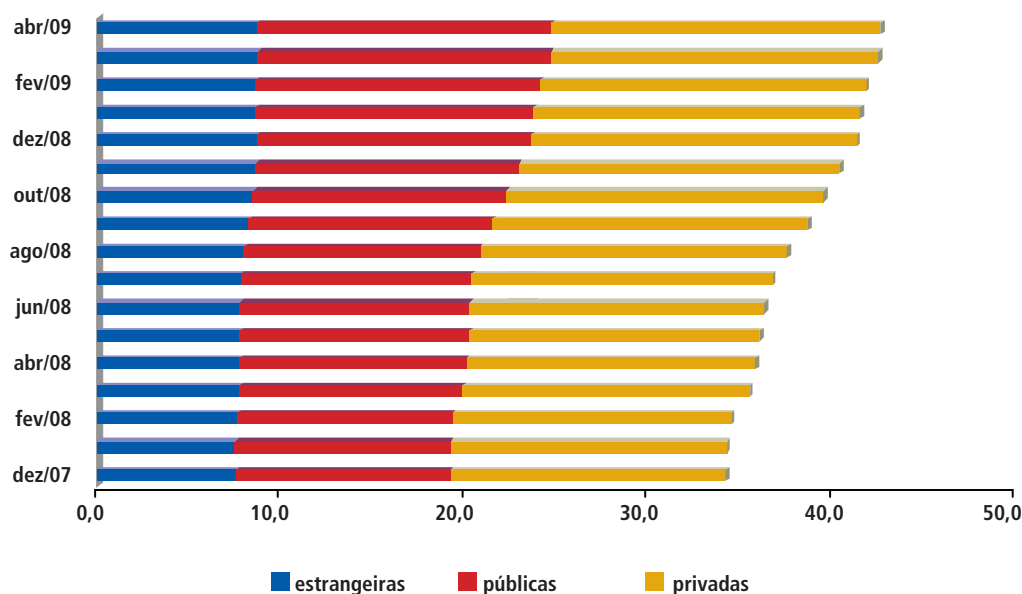
Fonte: CAGED

Elaboração: SPI/MP

1.3 - Crédito

Conforme mostrado no Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007, o volume de crédito também evoluiu positivamente neste período, relativamente a 2000-2003, favorecendo o financiamento do consumo e do investimento. O ano de 2008 marcou a continuidade desta trajetória, tendo as operações de crédito do sistema financeiro alcançado o patamar de 41,3% do PIB, contra 34,2% em 2007.

Evolução das operações de crédito (% do PIB)



Fonte: BACEN
Elaboração: SPI/MP

Em especial, as operações de crédito⁶ com recursos livres destinadas à pessoa física alcançaram, em 2008, 9,2% do PIB, o que significa uma expansão de 0,4 p.p. em relação a 2007. Já as operações de crédito com recursos livres para pessoa jurídica⁷ passaram de 7,9% do PIB, em 2007, para 10,1% do PIB, em 2008. Também cresceu o volume de crédito com recursos direcionados, com destaque para os de habitação e do BNDES, com expansão nominal, respectivamente, de 37% e 31%, entre 2007 e 2008, para uma inflação de cerca de 6% no período.

No último trimestre de 2008, a crise econômica mundial repercutiu sobre o *spread* bancário, restringindo a oferta de crédito. Pelo lado da demanda, as empresas, em condições de maior incerteza com relação ao futuro, tomam menos empréstimos, o que é condizente com suas expectativas de crescimento.

Esses fatores implicaram a redução do ritmo de crescimento das operações de crédito desde setembro de 2008. Entre as medidas voltadas à reversão desta tendência, é importante registrar o movimento de redução da taxa SELIC, iniciado em 2009. Deve-se notar que as instituições públicas foram as principais responsáveis pela elevação do volume de crédito a partir do fim de 2008. Entre setembro de 2008 e abril de 2009, o volume de crédito das instituições públicas passou de 13,2 para 16,1% do PIB, enquanto o das privadas passou, no mesmo período, de 17,2 para 17,9% do PIB.

6 Apenas estão consideradas as operações referenciais para taxa de juros.

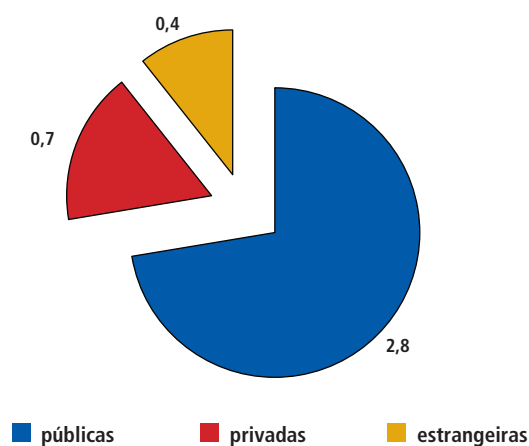
7 Apenas estão consideradas as operações referenciais para taxa de juros.

Operações de crédito por controle de capital (% do PIB)				
mês/ano	Pública	Privada	Estrangeira	Total
set/08	13,2	17,2	8,3	38,7
out/08	13,8	17,2	8,5	39,5
nov/08	14,4	17,4	8,6	40,4
dez/08	15,0	17,7	8,7	41,3
jan/09	15,2	17,7	8,6	41,5
fev/09	15,5	17,6	8,6	41,8
mar/09	16,0	17,8	8,7	42,5
abr/09	16,1	17,9	8,7	42,6
Var set-abril	2,8	0,7	0,4	3,9

Fonte: BACEN
Elaboração: SPI/MP

Entre setembro de 2008 e abril de 2009, houve variação no crédito de 3,9 p.p. do PIB, dos quais 2,8 p.p. se devem às instituições públicas. O gráfico abaixo mostra que estas, conforme já dito, são responsáveis pela maior parte da variação positiva das operações de crédito, funcionando como importante fator contracíclico.

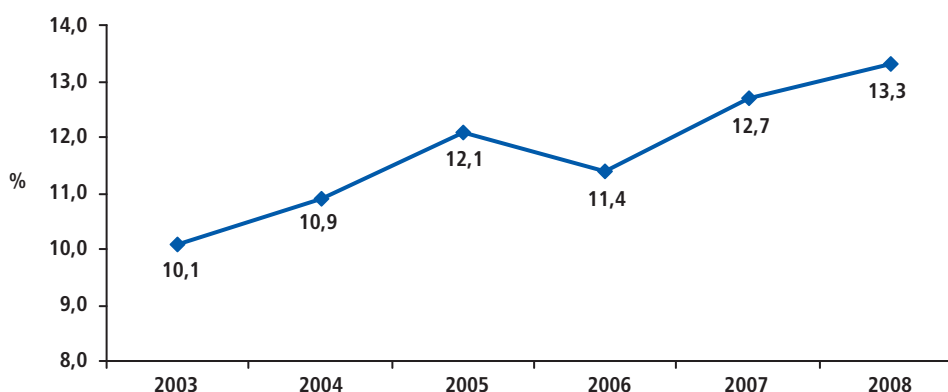
Participação na variação da oferta de crédito por controle de capital* (% do PIB)



* Variação entre setembro de 2008 e abril de 2009
Fonte: BACEN
Elaboração: SPI/MP

Neste cenário, merecem destaque as operações de crédito do BNDES, cuja expansão nominal, entre setembro de 2008 e abril de 2009, foi de 17%. Em abril de 2009, o volume de crédito do BNDES alcançou o valor de R\$ 216 bilhões. Segue ao lado gráfico com a evolução da relação entre o volume de crédito do BNDES para financiamento de investimento fixo e a formação bruta de capital fixo, manifestando a importância destes empréstimos para a continuidade da elevação do patamar de investimento na economia brasileira. Entre 2004 e 2008, o índice de contribuição do BNDES para a formação bruta de capital fixo passou de 10,9% para 13,3%.

Contribuição do BNDES à FBCF (2003-2008)



Fonte: BNDES
Elaboração: SPI/MP

O crédito, nas circunstâncias atuais, cumpre importante papel para que a piora das expectativas não seja transmitida para a economia real, reduzindo o nível de atividade. Em especial, os empréstimos do BNDES constituem uma fonte para financiamentos de prazo mais longo, com custos menores. Neste sentido, terão papel central para a recuperação da economia, não apenas pela expansão da demanda, mas também pelo financiamento de empreendimentos que atuarão sobre gargalos ao crescimento em áreas como energia e logística.

1.4 - Rendimentos do Trabalho e Formalização

O período 2004-2007 se caracterizou pela retomada da expansão do valor dos rendimentos do trabalho. Conforme tabela abaixo, o ganho do rendimento médio real de todos os trabalhos foi de 3,2%, de 2007 em relação a 2006, sendo o terceiro ano consecutivo com crescimento dos rendimentos. O ganho acumulado desde 2004 foi de quase 16%.

Rend médio real de todos os trabalhos*		
Ano	Rend. médio real**	Tx de var real em relação ao ano anterior
2004	835,68	-
2005	873,23	4,5%
2006	935,44	7,1%
2007	965,00	3,2%

* Rendimento dos ocupados com 16 anos de idade ou mais, exclusive os sem rendimento ou sem declaração de rendimento.

** Valores deflacionados pelo INPC com base em setembro de 2007

Fonte: Microdados da Pnad

Elaboração: SPI/MP

A recuperação dos rendimentos do trabalho está associada ao ciclo recente de crescimento da economia brasileira, caracterizado pela expansão das ocupações e queda do desemprego. Entre 2004 e 2007, criaram-se mais de 6 milhões de ocupações, constituindo uma expansão de 7,8% no período. A variação do número de ocupações superior à da população economicamente ativa determinou a queda da taxa de desocupação, que, em 2007, era de 8%, contra uma taxa de 8,8%, em 2004⁸.

⁸ Apenas considerando pessoas de 16 anos ou mais de idade.

Variação da PEA, ocupação e desocupação* (2004-2007)				
	2004	2007	Variação %	Variação abs.
PEA	89.941.977	96.107.393	6,9%	6.165.416
Ocupados	82.070.211	88.442.373	7,8%	6.372.162
Desocupados	7.871.766	7.665.020	-2,6%	(206.746)

* Pessoas com idade igual ou superior a 16 anos de idade

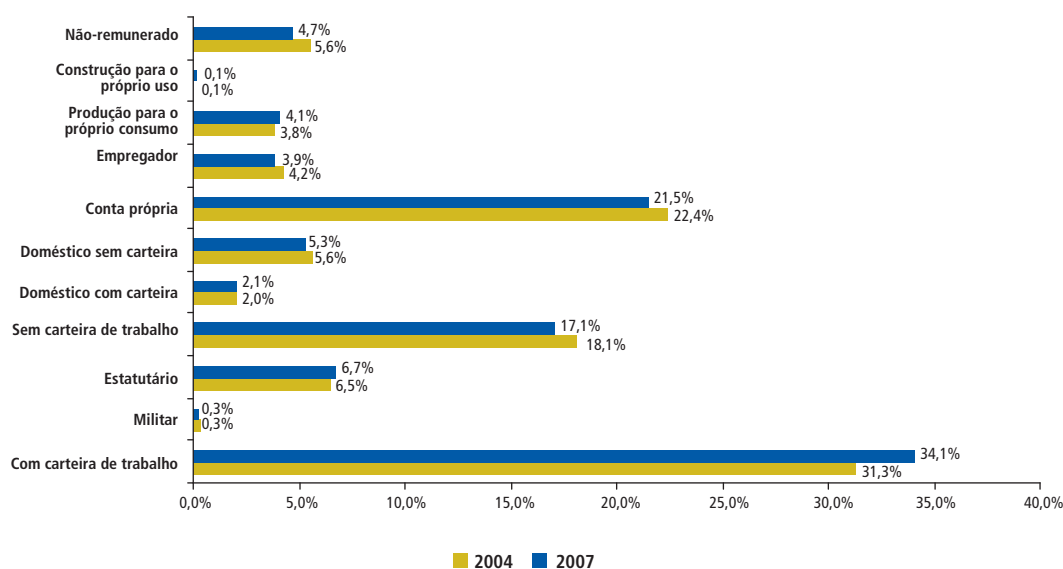
Fonte: Microdados da Pnad

Elaboração: SPI/MP

Os grupamentos⁹ com melhor performance na criação de ocupações foram, respectivamente, comércio e reparação, indústria de transformação e educação, saúde e serviços sociais. Somados, esses três segmentos responderam por mais de 60% da expansão das ocupações no período 2004-2007. Por outro lado, as atividades agrícolas tiveram o pior resultado para o período, contribuindo negativamente (-5,8%) para o total de ocupados, o que significou uma perda de quase 1 milhão de ocupações.

No período 2004-2007, o mercado de trabalho também passou por mudanças qualitativas, já que parte significativa das ocupações geradas foi formal. Conforme mostra a tabela abaixo, dos 6,37 milhões de ocupações geradas, 4,68 milhões são empregos com carteira de trabalho assinada (mais de 70% do total). Desta maneira, os empregos com carteira representavam, em 2007, 36,2% do total de ocupações (contra 33,3% em 2004). Por sua vez, o percentual de empregados sem carteira teve recuo de 23,7% para 22,4%, na comparação entre 2004 e 2007¹⁰.

Participação na ocupação por posição (%)



* Ocupados com idade igual ou superior a 16 anos de idade

Fonte: Microdados da Pnad

Elaboração: SPI/MP

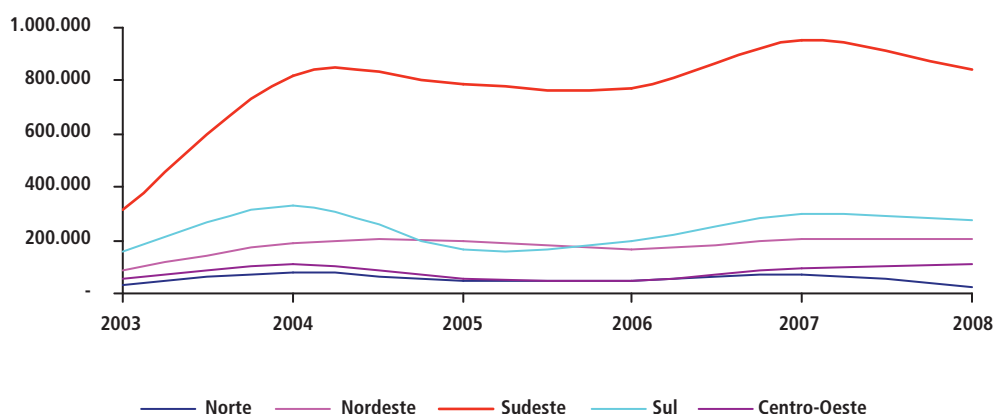
9 Trata-se dos grupamentos de atividade principal do empreendimento do trabalho principal na semana de referência da pesquisa.

10 Nos números deste parágrafo estão incluídos os trabalhadores domésticos.

Após a divulgação dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad 2008), será possível avaliar se, no primeiro ano do PPA 2008-2011, houve continuidade da trajetória ascendente da ocupação e da formalização. Contudo, há outras fontes de dados que indicam que a crise econômica mundial teve repercussões sobre o lado real da economia brasileira, em especial, sobre o mercado de trabalho.

O CAGED registra as admissões e dispensas de empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sendo, portanto, uma fonte importante de análise do comportamento do emprego formal. Segundo dados do CAGED, entre 2003 e 2008, a taxa média anual de variação do saldo de emprego (admissões – desligamentos) foi de 17,6%, com a criação líquida de 7,7 milhões de empregos. Entre as grandes regiões, a taxa anual média de criação de empregos foi mais favorável no Sudeste (21,4%) e no Nordeste (19,3%). O gráfico abaixo, que traz a evolução do saldo de emprego por grandes regiões, mostra que a maior parte dos empregos regidos pela CLT está nas Regiões Sudeste e Sul. Em especial, cerca de 30% dos empregos líquidos gerados em 2008 estavam nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo.

Evolução do saldo de emprego do CAGED (2003-2008)

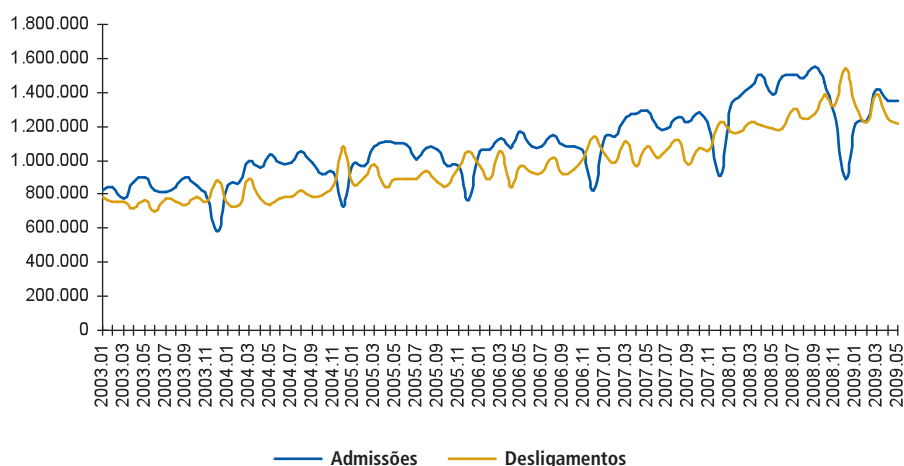


Fonte: CAGED
Elaboração: SPI/MP

Em 2008, o saldo de emprego foi positivo (1,45 milhão), sendo menor, contudo, do que aquele registrado nos anos de 2007 (1,62 milhão) e 2004 (1,52 milhão). A diferença se explica, sobretudo, pela queda do saldo de emprego no último trimestre do ano, em decorrência da crise econômica mundial. Interessa notar que dezembro é tradicionalmente um mês no qual os desligamentos superam as admissões. Porém, analisando o movimento em dezembro de 2008 em relação a outros exercícios, percebe-se que a variação maior se deve às admissões, que tiveram redução bastante acentuada, e menos aos desligamentos, que cresceram, porém, comparando-se com anos anteriores, em escala menor do que a diminuição das admissões. Esse fato parece expressar um típico comportamento de aumento das incertezas dos empresários, aguardando desdobramentos da crise para retomar projetos de expansão das contratações¹¹.

¹¹ Se analisados os dados mensais de desemprego para as seis regiões metropolitanas contempladas pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, pode-se ratificar o aumento da desocupação do fim de 2008 para o início de 2009. Este movimento caracterizou todas as regiões metropolitanas examinadas pela pesquisa, confirmando a piora no mercado de trabalho com o aumento da desocupação.

Evolução do Saldo de Emprego do CAGED (01/2003 - 05/2009)



Fonte: CAGED
Elaboração: SPI/MP

Vale destacar que foi na indústria que se deu a maior perda de emprego desde o fim de 2008, tendo o setor iniciado lenta recuperação a partir de abril de 2009, registrando saldo positivo de emprego. São Paulo foi o Estado mais afetado com a perda de empregos (foram perdidos 345 mil empregos entre novembro de 2008 e janeiro de 2009), já que concentra parte significativa da produção industrial. O gráfico acima expressa também que, no início de 2009, o CAGED voltou a ter saldo mensal do emprego positivo. Entre fevereiro e junho de 2009, foram gerados pouco mais de 400 mil empregos, com destaque para agropecuária e serviços.

Neste cenário, deve-se reafirmar o papel das políticas públicas anticíclicas, com potencial de contribuir para o crescimento econômico e manter a trajetória ascendente do emprego. A continuidade do comportamento positivo do emprego verificado nos últimos anos – central para o modelo de consumo de massa – dependerá, não apenas do cenário internacional, mas também de fatores internos, relacionados ao comportamento da demanda.

1.5 – Distribuição de Rendimentos, Pobreza e Transferências Governamentais

Outro movimento importante no período 2004-2007 foi a continuidade da redução da desigualdade entre rendimentos. O índice de Gini da distribuição de renda domiciliar *per capita* teve declínio de 5% entre 2003 e 2007¹².

As principais fontes desta redução foram os rendimentos do trabalho e das transferências governamentais. No primeiro caso, percebe-se um movimento de redução das heterogeneidades do mercado de trabalho.

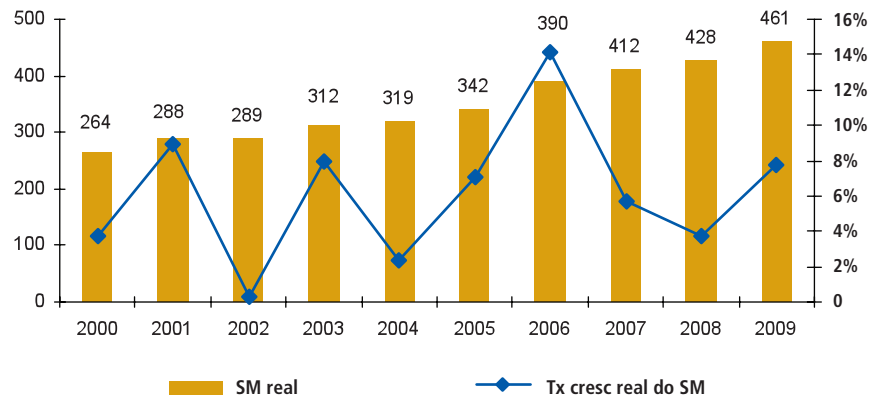
Uma das segmentações que mais contribuem para sustentar os patamares de desigualdade entre remunerações no mercado de trabalho é aquela entre trabalhadores formais e informais. Neste sentido, sob a perspectiva de um modelo de consumo de massa, é fundamental que se acelere a expansão das ocupações, com ênfase na formalização das relações de trabalho dos mais pobres. Segundo dados da Pnad 2007, a taxa de desocu-

12 O índice de Gini é uma medida de desigualdade, variando entre 0 (igualdade total) e 1 (desigualdade extrema).

pação para pessoas com rendimento domiciliar *per capita* até $\frac{1}{2}$ salário mínimo era de 15%, demonstrando a necessidade de intensificar o poder do mercado de trabalho em promover a inclusão socioeconômica e a continuidade da queda da desigualdade.

Para o alcance deste objetivo, um elemento que vale destacar é o salário mínimo, que, entre 2003 e 2008, teve variação real de cerca de 37%, contribuindo para a expansão dos rendimentos no mercado de trabalho verificada no período.

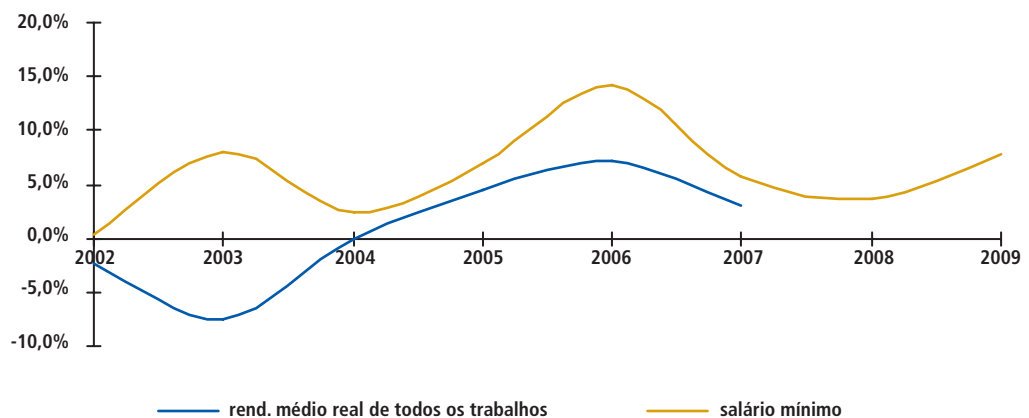
Evolução do salário mínimo (2000-2009)



* Valores do salário mínimo ponderados e a preço de 2009 (supondo-se IPCA de 4,5%)
 Fonte: BACEN
 Elaboração: SPI/MP

A valorização real do salário mínimo acima do crescimento dos rendimentos médios do trabalho contribuiu para a redução das diferenças entre remunerações no mercado de trabalho. Mesmo a partir de 2004, com a reversão da série de redução dos rendimentos médios do trabalho, não houve crescimento destes em um ritmo superior ao do salário mínimo¹³.

Evolução da taxa de variação real dos rendimentos de todos os trabalhos e do salário mínimo*



* Valores corrigidos pelo INPC
 Fonte: Microdados da Pnad e BACEN
 Elaboração: SPI/MP

13 Dados de rendimento do trabalho baseados na Pnad só estão disponíveis até 2007.

A importância do salário mínimo para a geração de um mercado de trabalho mais homogêneo pode ser constatada por meio da análise do percentual de ocupados com rendimento de um salário mínimo com relação ao total das ocupações. Em 2007, este percentual era de 11% para o Brasil, variando conforme a unidade da federação. Por meio da tabela abaixo, pode-se perceber a maior importância do salário mínimo para os estados do Nordeste, em especial, Alagoas (22,3%), Paraíba (19,5%) e Sergipe (19,1%). Por outro lado, São Paulo (5%), Santa Catarina (5,9%) e Rio Grande do Sul (6,4%) apresentam os menores valores relativos de ocupados com rendimento de 1 salário mínimo.

Ocupados - total e com remuneração de 1 SM (para UF selecionadas)			
UF	Ocupados com 1 SM (A)	Total de ocupados *(B)	A/B
São Paulo	963.498	19.170.144	5,0%
Santa Catarina	170.871	2.876.042	5,9%
Rio Grande do Sul	322.220	5.028.175	6,4%
Paraná	332.509	4.880.430	6,8%
Bahia	972.914	5.258.629	18,5%
Pernambuco	554.807	2.952.757	18,8%
Sergipe	154.494	809.545	19,1%
Paraíba	247.047	1.266.957	19,5%
Alagoas	227.515	1.018.125	22,3%
Brasil	8.762.825	78.963.894	11,1%

*Ocupados com 16 anos ou mais, exceto os sem rendimento e sem declaração.

Fonte: Microdados da Pnad

Elaboração: SPI/MP

Outro fator que contribuiu para a redução das desigualdades foram as transferências governamentais. Diversos estudos têm mostrado a importância destas para uma variação da renda dos mais pobres superior à dos mais ricos. Entre as transferências, vale destacar o Programa Bolsa Família, os Benefícios de Prestação Continuada (BPC), os Benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Seguro Desemprego e o Abono Salarial. Conforme mostrado na tabela abaixo, entre 2003 e 2008, estas transferências passaram de 7,4% para 8,6% do PIB.

Evolução das Transferências Governamentais (% do PIB)									
Transferência	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
RGPS*	5,5%	5,8%	5,9%	6,3%	6,5%	6,8%	7,0%	7,0%	7,0%
BPC-RMV*	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%
Bolsa Família	0,0%	0,0%	0,1%	0,2%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	0,4%
Seg Desemprego/Abono	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,7%
Total	6,2%	6,6%	6,8%	7,4%	7,7%	8,1%	8,5%	8,6%	8,6%

* Regime Geral da Previdência Social

** Benefícios de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia

Fonte: MPS, MDS e IBGE

Elaboração: SPI/MP

Os determinantes desta expansão residem em dois elementos: o aumento do número de beneficiários destas políticas (principalmente, em função da criação do Programa Bolsa Família

em 2003 e de sua expansão posterior) e dos valores dos benefícios. Com relação ao primeiro aspecto, a tabela abaixo traz a evolução recente (entre 2004 e 2008) do número de atendidos pelo Bolsa Família, Benefícios de Prestação Continuada e Regime Geral de Previdência Social. Vale destacar a expansão, entre 2004 e 2008, superior a 60% e a 100% no atendimento do Bolsa Família, respectivamente, para as Regiões Nordeste e Norte.

Evolução do Atendimento das Transferências Governamentais por Grandes Regiões					
Transferência*	2004	2005	2006	2007	2008
Sudeste					
Bolsa Família	1.730.675	2.325.379	2.875.677	2.848.034	2.637.339
BPC	710.619	785.429	852.228	920.729	1.016.780
RGPS**	9.983.231	10.249.229	10.413.740	10.510.837	10.756.950
Norte					
Bolsa Família	527.652	697.644	1.023.507	1.081.636	1.075.885
BPC	200.418	224.579	247.851	269.561	291.097
RGPS**	848.480	877.141	900.824	929.538	961.822
Nordeste					
Bolsa Família	3.320.446	4.245.574	5.442.567	5.573.605	5.445.428
BPC	752.165	822.003	887.917	959.896	1.046.598
RGPS**	5.507.691	5.627.935	5.737.662	5.874.914	6.060.862
Sul					
Bolsa Família	700.661	987.062	1.027.439	956.129	853.526
BPC	209.331	233.808	259.423	284.602	314.556
RGPS**	3.804.691	3.933.142	4.050.378	4.130.723	4.294.538
Centro-Oeste					
Bolsa Família	292.405	444.786	596.620	583.672	545.818
BPC	188.480	211.546	230.066	246.035	265.441
RGPS**	941.863	986.508	1.013.301	1.043.448	1.086.981

* Bolsa Família – família atendida; RGPS e BPC – pessoa atendida.

** RGPS – benefícios emitidos pelo RGPS, salvo o BPC.







Fonte: MPS e MDS

Elaboração: SPI/MMP

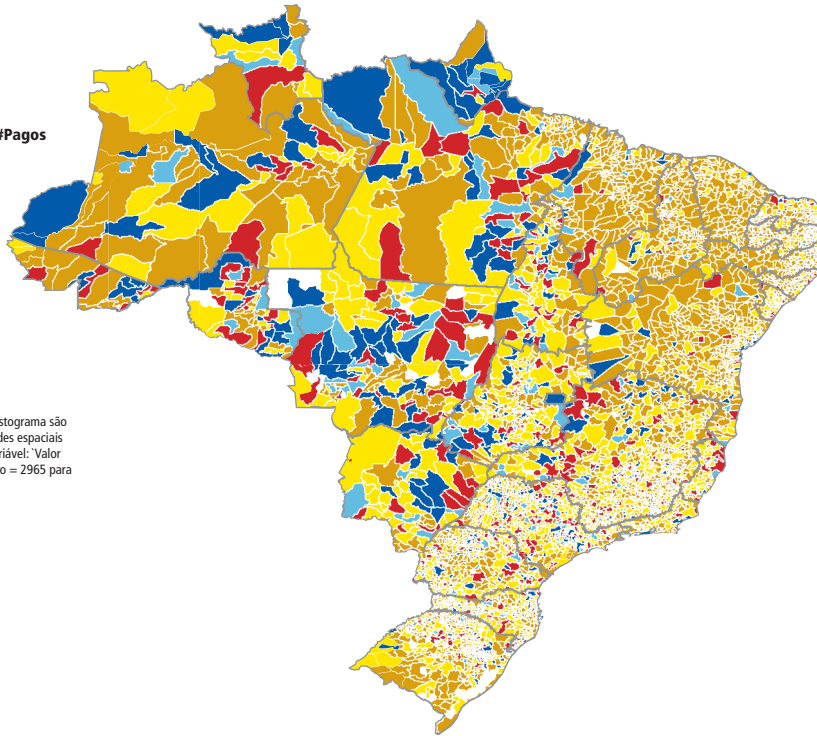
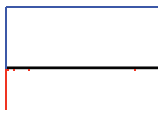
Com relação ao segundo ponto (expansão dos valores dos benefícios), além do aumento do benefício médio do Bolsa Família no período, vale ressaltar a já citada valorização real do salário mínimo. Entre os benefícios emitidos pelo RGPS, quase 70% são de 1 salário mínimo, o que equivale a 17,2 milhões de beneficiários.

Ainda sobre o ponto, os mapas a seguir revelam que as transferências governamentais se distribuem pelo território nacional focalizando as regiões mais pobres. No primeiro caso, os municípios são hierarquizados conforme a relação entre valor arrecadado e transferido pelos benefícios emitidos pela Previdência Social. Quanto mais próxima de zero for a relação, maior tende a ser o valor transferido para o município em comparação com o arrecadado, sugerindo um importante papel redistributivo (sob o ponto de vista social e territorial) dos benefícios emitidos pelo RGPS. O mapa seguinte classifica os municípios segundo o percentual de famílias atendidas pelo Bolsa Família. Nos dois mapas, evidencia-se o poder de redistribuição de renda dos benefícios no território nacional, favorecendo, particularmente, os municípios da Região Nordeste. Este resultado guarda estreita relação com os benefícios não-contributivos, com destaque para a Previdência Rural, o BPC e o Bolsa Família.

[1,2,3] Valor Contribuição/Benef#Pagos







3600,00
 N= 429 M=12,05 S=149,99 1,00
 N= 212 M=0,86 S=0,07 0,75
 N= 497 M=0,61 S=0,07 0,50
 N= 1377 M=0,35 S=0,07 0,25
 N= 2965 M=0,12 S=0,07 0,00
 Ausência de informação

As superfícies dos retângulos do histograma são proporcionais ao número de unidades espaciais em cada classe definida sobre a variável: 'Valor Contribuição/Benef# Pagos' máximo = 2965 para a classe nº1

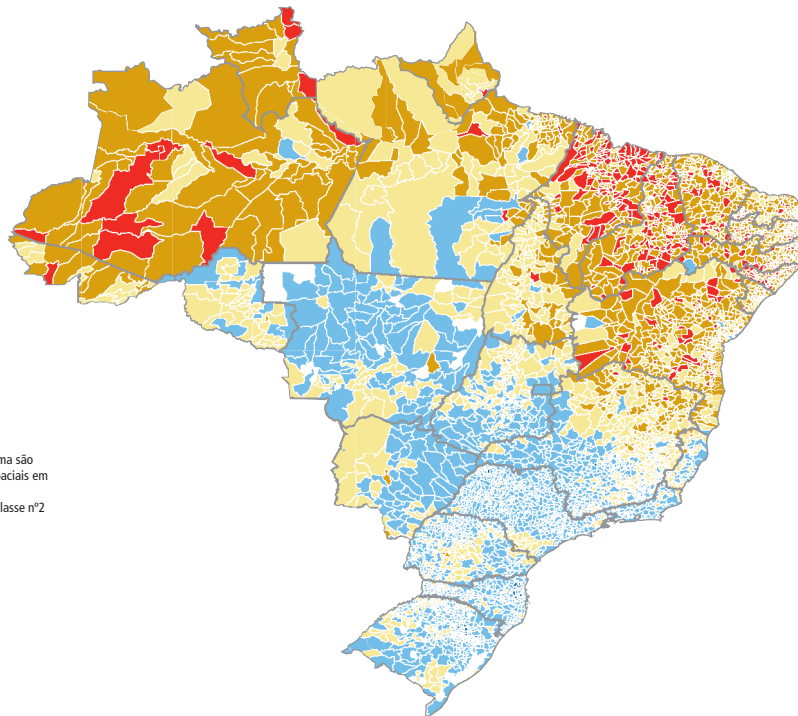
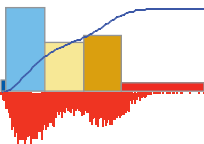


Elaboração: SPI/MP

[55] Tx atendimento BF

0,97
 N= 436 M=0,63 S=0,06 0,58
 N= 1491 M=0,49 S=0,05 0,39
 N= 1299 M=0,29 S=0,05 0,21
 N= 2242 M=0,12 S=0,05 0,02
 N= 38 M=0,02 S=0,01 0,00
 Ausência de informação

As superfícies dos retângulos do histograma são proporcionais ao número de unidades espaciais em cada classe definida sobre a variável: 'Tx atendimento BF' máximo = 2242 para a classe nº2



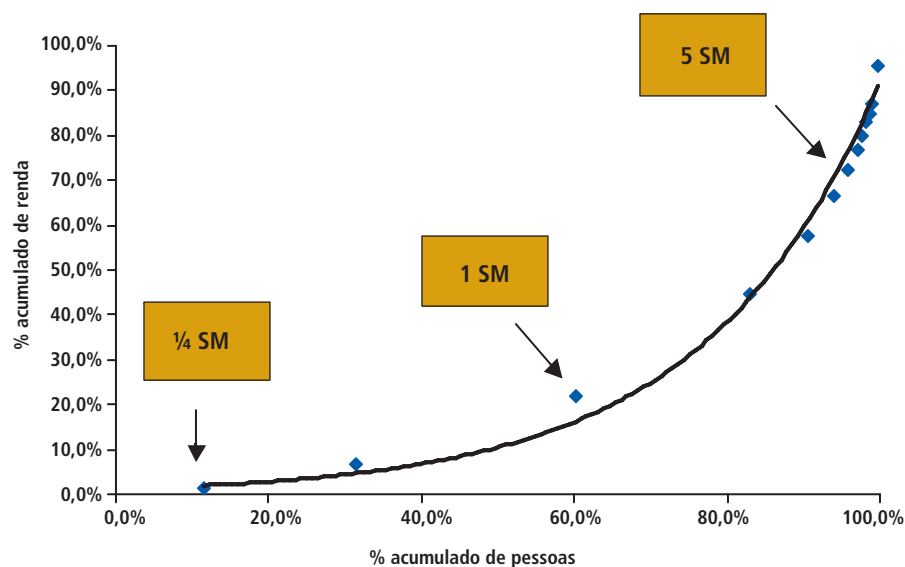
Fonte: MDS
Elaboração: SPI/MP

A redução da desigualdade tem sido o fato mais importante para a queda da pobreza nos últimos anos. Entre 2003 e 2007, o percentual de pessoas com renda domiciliar *per capita* inferior a ½ salário mínimo passou de 43 para 31%. Vale assinalar que não apenas a pobreza se reduziu em função do crescimento econômico verificado a partir de 2004,

mas principalmente por meio do aumento da renda dos mais pobres a um ritmo superior à expansão dos rendimentos dos mais ricos (movimento observado desde 2001). De todo modo, o mais produtivo é que os dois elementos – crescimento com aumento geral da renda e melhoria da distribuição dos rendimentos – fortaleçam o modelo de consumo de massa, expandindo as ocupações, a formalização e os rendimentos.

As estatísticas de rendimento dos últimos anos demonstram melhorias nesta área, mas também revelam que há ainda grande concentração dos rendimentos no Brasil. O gráfico abaixo acumula as pessoas no eixo horizontal, segundo classes de rendimento vinculadas ao salário mínimo, e, no vertical, seus rendimentos domiciliares *per capita*. Até o ponto referente a 1 salário mínimo, por exemplo, há 60% das pessoas e apenas 21% da renda. Até a classe de 5 salários mínimos, há 96% das pessoas, mas apenas 72% da renda, manifestando que pouco menos de 5% dos indivíduos apropriam cerca de 28% do rendimento domiciliar *per capita*. Para o fortalecimento do modelo econômico baseado no mercado de consumo de massa, é fundamental que as políticas públicas e o mercado de trabalho intensifiquem sua capacidade de incluir os mais pobres, por meio da expansão das ocupações formais e dos rendimentos.

**Distribuição da renda domiciliar *per capita* 2007
(classes de salário mínimo)**



Os pontos da curva correspondem às seguintes classes de rendimento domiciliar *per capita*: até 1/4 SM; até 1/2 SM; até 1 SM; até 2 SM; até 3 SM; até 4 SM; até 5 SM; até 6 SM; até 7 SM; até 8 SM; até 9 SM; até 10 SM; mais de 10 SM.

Fonte: Microdados da Pnad

Elaboração: SPI/MP

1.6 - Consumo de Massa e Políticas Anticíclicas

Entre 2004 e 2007, verificou-se significativo crescimento real do PIB brasileiro, puxado pela demanda interna. Em 2008, este movimento teve continuidade, embora, a partir do último trimestre do ano, a crise mundial tenha atingido a economia brasileira. No primeiro trimestre de 2009, o PIB brasileiro recuou 0,8%¹⁴.

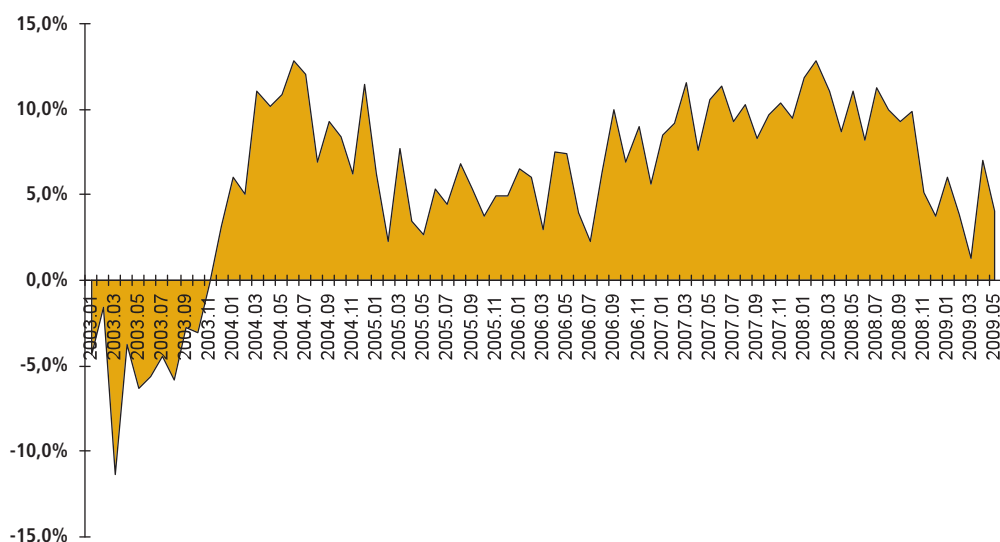
¹⁴ Relativamente ao trimestre anterior, com ajuste sazonal.

As repercussões da crise sobre a economia brasileira podem ser explicadas pelos seguintes aspectos: queda da demanda externa e das operações de crédito voltadas ao comércio internacional, com consequências para as exportações; impactos defasados do aumento da taxa SELIC, iniciado no mês de abril de 2008; nível elevado de estoques da indústria. Somados, esses fatores explicam a queda do investimento e do nível de atividade, repercutindo sobre o mercado de trabalho.

Esses fatos acabaram provocando expectativas pessimistas (de empresários e consumidores), reforçando as condições adversas para a expansão da economia. Foi na indústria que houve maior repercussão da crise, com queda de 3,1% da produção industrial no primeiro trimestre de 2009 com relação ao trimestre anterior. Por outro lado, setores associados ao consumo de bens e serviços vêm tendo melhor performance, o que pode ser explicado por alguns fatores. Primeiro, a massa de rendimento real efetivo não sofreu forte declínio com a crise. Comparados os meses de abril e março de 2009, houve declínio de 0,5% no indicador. Por outro lado, comparando abril de 2009 e de 2008, houve alta de 2,9% na massa de rendimento. Além disso, a elevação das transferências governamentais (com o aumento do salário mínimo no início de 2009 e a expansão do Bolsa Família) contribuiu para este cenário relativamente positivo do consumo de bens e serviços. Por fim, o crédito para pessoa física não se reduziu com a crise.

O gráfico abaixo mostra que o volume de vendas do comércio varejista teve variação positiva, mesmo a partir do último trimestre de 2008, na comparação mensal, sempre relativa ao ano anterior.

Evolução Real das Vendas no Comércio Varejista*



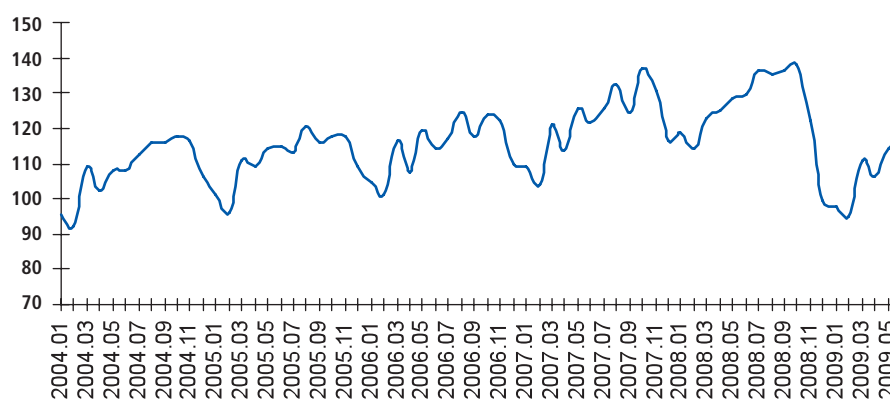
*Comparação entre os mesmos meses de um ano com relação ao ano anterior

Fonte: Pesquisa Mensal de Comércio

Elaboração: SPI/MP

Conforme visto, em 2009, já se pode perceber a melhoria de alguns indicadores, associados ao consumo, à produção, ao emprego e aos rendimentos. Em particular, a indústria, que sofreu mais fortemente os efeitos da crise, já mostrou alguma recuperação em 2009. O gráfico abaixo mostra a queda da produção física industrial no último trimestre de 2008, bem como a lenta retomada iniciada em 2009. Pode-se também perceber que ainda não foram alcançados os níveis de produção anteriores à crise.

**Produção Industrial Mensal - Índice de Quantum
Dessazonalizado (Média 2002 = 100)**



Fonte: Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física/BGE
Elaboração: SPI/MP

A rápida resposta da economia brasileira à crise pode ser explicada por algumas razões, dentre as quais vale destacar as seguintes: a) início de novo ciclo de redução da taxa SELIC, a partir de janeiro de 2009; b) sinais de que o ciclo de estoque da indústria esteja chegando ao fim; c) um conjunto de políticas anticíclicas vem estimulando a produção e o consumo.

Sobre o último ponto, deve-se assinalar a importância das medidas voltadas a reaquecer a economia, com destaque para as seguintes: medidas de recuperação da liquidez e de expansão do crédito; redução de impostos e de contribuições para estimular o consumo e a produção; manutenção e expansão dos investimentos do PAC; lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, que deverá estimular a construção civil com a construção de novas habitações; redução da taxa SELIC e da TJLP; redução da meta de superávit primário para 2009 e retirada da Petrobras do cálculo da meta; aumento das transferências governamentais (com expansão do Bolsa Família e variação do salário mínimo).

Desta forma, vêm sendo implementadas políticas anticíclicas para a retomada da atividade econômica, dada a necessidade de manter o cenário dos últimos anos, de expansão dos investimentos, do consumo, do emprego e dos rendimentos. Para tanto, é fundamental que as políticas fiscal e monetária tenham foco não apenas no controle da inflação, mas também no crescimento econômico com distribuição de renda, gerando as condições para a manutenção de um cenário virtuoso de consolidação do mercado de massa no Brasil.

2 – Políticas Prioritárias na Estratégia de Desenvolvimento do PPA

A Estratégia de Desenvolvimento do PPA 2008-2011 contempla a consolidação e expansão do mercado de consumo de massa, mas também um conjunto de políticas públicas prioritárias que contribuem para o desenvolvimento e para a equalização de oportunidades (sobretudo o Programa de Aceleração do Crescimento, o Plano de Desenvolvimento da Educação e a Agenda Social). Esta conjunção da dimensão econômica com outras é produto de uma concepção de desenvolvimento que não opõe crescimento a outros fatores como as políticas com poder de gerar melhor distribuição de oportunidades no território e de redistribuição da renda e da riqueza.

Ao ciclo de crescimento sustentado devem se associar a expansão e a equalização de oportunidades em campos como o educacional, o social e o da infraestrutura de serviços básicos. O objetivo é que as políticas públicas não apenas estimulem um ambiente de crescimento com distribuição de renda, mas também promovam a expansão e a equalização de oportunidades, sob o ponto de vista social e territorial. O fortalecimento de um modelo de crescimento com inclusão pressupõe que políticas públicas se articulem, gerando condições de vida e de desenvolvimento para todos e, ao mesmo tempo, focalizando classes de rendimento mais baixo e territórios em situação de maior vulnerabilidade.

Sob essa perspectiva, a partir da próxima seção, serão analisadas as políticas públicas prioritárias para a estratégia de desenvolvimento do PPA 2008-2011, iniciando-se pela dinâmica recente dos setores de infraestrutura social inseridos no PAC e destacando como a expansão dos gastos públicos nestas áreas deverá contribuir para a promoção do acesso a serviços básicos. As seções seguintes tratarão do Plano de Desenvolvimento da Educação e da Agenda Social.

2.1 - Infraestrutura Social¹⁵

Saneamento Básico

O PAC Infraestrutura Social prevê, entre outros, recursos para saneamento básico (drenagem, acesso a água e a esgotamento sanitário e destinação adequada do lixo) da ordem de R\$ 40 bilhões entre 2007 e 2010. Para tanto, consideram-se os recursos do orçamento da União, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e das contrapartidas de estados, municípios e prestadores de serviços. Segundo o 7º Balanço Quadrimestral do PAC, há selecionados R\$ 28,4 bilhões para saneamento, dos quais 87% já estão contratados.

Vale destacar que, nos últimos anos, vem aumentando o total de recursos destinados ao saneamento básico. A tabela abaixo traz valores nominais *per capita* investidos em saneamento básico, comparando-se a média 2003-2006 com o ano de 2007. Pode-se perceber maior variação no Sudeste e no Norte.

¹⁵ Neste documento, serão analisadas as áreas de saneamento, energia elétrica e habitação, mas o PAC Infraestrutura Social prevê intervenções também em recursos hídricos e metrô.

Gasto per capita desembolsado em saneamento*			
Região	2003-2006	2007	Varição %
Norte	8,14	19,65	141%
Nordeste	11,9	18,41	55%
Sudeste	6,49	21,2	227%
Sul	7,46	9,06	21%
Centro-Oeste	21,9	30,2	38%

* Inclui recursos onerosos e não-onerosos
 Fonte: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
 Elaboração: SPI/MP

A expansão dos recursos deverá repercutir sobre o percentual de domicílios com saneamento básico adequado. No caso da água, a meta do PAC é aumentar o percentual de domicílios com acesso a este serviço de 82,3% (Pnad 2005) para 86%, em 2010, atendendo a 7 milhões de domicílios. Conforme tabela abaixo, em 2007, havia 83,3% dos domicílios com acesso à rede geral de água.

Domicílios segundo acesso à rede geral de água		
Domicílios	2005	2007
Sem acesso (Mil)	9.389	9.401
Com acesso (Mil)	43.725	46.943
Total (Mil)	53.114	56.344
% de dom sem acesso	17,7%	16,7%
% de dom com acesso	82,3%	83,3%

Fonte: Microdados da Pnad
 Elaboração: SPI/MP

É importante destacar que, para o alcance do percentual de 86% em 2010, é necessário que a taxa de expansão do número de domicílios com acesso seja superior à taxa de crescimento do total de domicílios. Entre 2005 e 2007, percebe-se elevação de 1% da taxa, o que corresponde a mais de três milhões de novos domicílios com acesso à rede geral de água. Ainda assim, o número de domicílios sem acesso em 2007 era de 9,4 milhões.

Para a área urbana, em 2007, mais de 93% dos domicílios tinham acesso à rede geral de água. Segundo a Pnad 2007, eram 3,3 milhões de domicílios sem acesso em área urbana, sendo que, em quase 80% dos casos, os domicílios tinham rendimento mensal domiciliar até cinco salários mínimos.

Os Estados com maior número absoluto de domicílios urbanos sem acesso à rede geral de água eram Pará, Rio de Janeiro, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Goiás e Rio Grande do Sul. Segue abaixo a distribuição dos domicílios por Grandes Regiões, de acordo com o acesso à rede geral de água. Revela-se que as Regiões Norte e Nordeste têm o maior número de domicílios sem acesso a este serviço.

Domicílios particulares permanentes urbanos, por grandes regiões, segundo acesso à rede geral de água (2007)				
Região	Total	Com rede	% com rede	Sem rede
N	3.002.102	2.014.387	67,1%	987.715
CO	3.601.638	3.271.183	90,8%	330.455
NE	10.499.581	9.621.316	91,6%	878.265
S	7.442.262	7.091.912	95,3%	350.350
SE	23.309.968	22.548.433	96,7%	761.535
Total urbano	47.855.551	44.547.231	93,1%	3.308.320

Fonte: Microdados da Pnad
Elaboração: SPI/MP

Ainda sobre o saneamento, em 2005, 48,2% dos domicílios tinham acesso à rede coletora de esgoto. A meta do PAC é aumentar este percentual, até 2010, para 55%. Percebe-se, na tabela abaixo, que, entre 2005 e 2007, mais de três milhões de domicílios passaram a ter acesso à rede coletora de esgoto.

Domicílios particulares permanentes segundo acesso à rede coletora de esgoto		
Domicílios	2005	2007
dom sem acesso (mil)	27.493	27.423
dom com acesso (mil)	25.621	28.921
total dom (mil)	53.114	56.344
% de dom sem acesso	51,8%	48,7%
% de dom com acesso	48,2%	51,3%

Fonte: Microdados da Pnad
Elaboração: SPI/MP

Em 2007, do total de domicílios particulares permanentes sem acesso à rede de esgoto, pouco mais de 60% se concentravam na faixa de rendimento mensal domiciliar até 5 salários mínimos. Além disso, 19,4 milhões de domicílios sem acesso à rede coletora de esgoto estavam em área urbana. Se considerado também o acesso à fossa séptica, o percentual de domicílios com acesso a serviços de esgoto passava, em 2007, a 74%. Entre as Grandes Regiões, o Centro-Oeste e o Norte tinham os piores percentuais de acesso (47,2% e 54,7%, respectivamente). As Unidades da Federação com maior número absoluto de domicílios sem acesso a serviços de esgoto eram Bahia, Minas Gerais, Ceará, Pernambuco, Goiás, Paraná e São Paulo. Nesses Estados, estavam mais de 50% dos domicílios sem acesso a esgotamento sanitário adequado.

Domicílios particulares permanentes, com acesso a esgoto*, por grandes regiões (2007)			
Região	dom com acesso	Domicílios	% dom com acesso
Centro-Oeste	1.965.768	4.162.614	47,2%
Norte	2.134.503	3.900.018	54,7%
Nordeste	7.846.150	14.251.544	55,1%
Sul	7.058.315	8.878.981	79,5%
Sudeste	22.474.511	25.151.031	89,4%
Brasil	41.479.247	56.344.188	73,6%

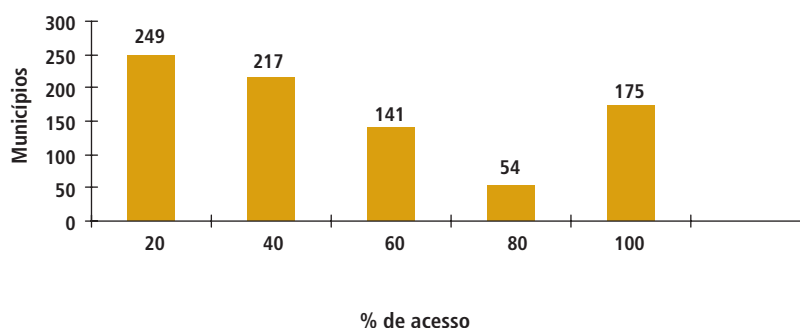
* Rede coletora ou fossa séptica
Fonte: Microdados da Pnad
Elaboração: SPI/MP

Enfim, pode-se verificar que, nos últimos anos, aumentou o número de domicílios com acesso a água e a esgotamento adequado. Todavia, estes ainda não são serviços universais. O PAC tem meta de expansão da cobertura de água e esgotamento até 2010, respectivamente, para 86% e 55%¹⁶. Os investimentos necessários ao cumprimento dessas metas, além de garantirem serviços básicos, em especial, àqueles com menores rendimentos, serão importantes para a manutenção de um cenário de crescimento econômico.

Um ponto importante é que, embora o déficit absoluto de saneamento seja concentrado em regiões metropolitanas ou municípios acima de 1 milhão de habitantes, é preciso levar em conta a situação dos pequenos municípios que possuem valores relativos de déficit elevados, repercutindo, inclusive, sobre as condições de saúde de seus residentes.

A título de ilustração, foram selecionados pouco mais de 800 municípios com piores Índices de Desenvolvimento Humano (2000), estando 91% no Nordeste e 7% no Norte. São municípios com pequena população e baixos percentuais de cobertura de serviços básicos (sendo aqui considerados a existência de banheiro e acesso à rede geral de água), conforme os dados do Censo 2000. O gráfico abaixo mostra que, entre o total de municípios com IDH-M menor do que 0,6, parte significativa (mais de 70%) era caracterizada pela inexistência de banheiro e de acesso à rede geral de água para mais de 60% de seus domicílios.

Distribuição dos municípios segundo o número de domicílios com acesso à rede geral de água e banheiro (Censo 2000)



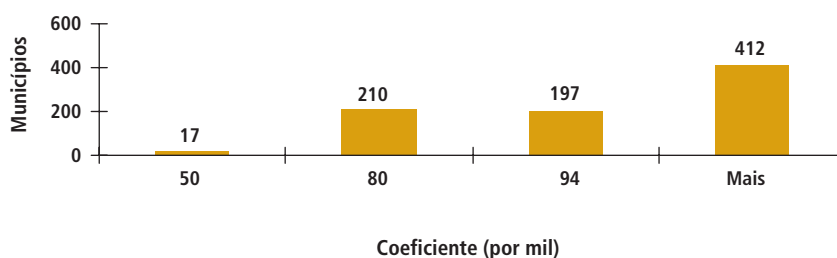
Fonte: Censo 2000 e Pnud
Elaboração: SPI-MP

É preciso considerar que tais municípios têm baixa capacidade de financiamento de políticas públicas para universalização de serviços básicos, bem como de estruturação de projetos para demandar recursos. Desta forma, é central, sob o ponto de vista da equalização de oportunidades, que se constitua uma forma de pactuação entre estes Municípios, União e Estados, visando à melhoria da qualidade dos projetos, e que os recursos da União para saneamento básico não sejam distribuídos apenas em função do número absoluto do déficit de serviços.

¹⁶ Ainda sobre saneamento básico, o PAC prevê também que, até 2010, 47% dos domicílios deverão ser atendidos com destinação adequada do lixo. Este percentual em 2005 era de 36%.

Tomando por critério de priorização, por exemplo, o coeficiente de mortalidade de crianças menores de 5 anos (total de óbitos de menores de 5 anos de idade por 1.000 nascidos vivos), os Municípios com IDH-M menor do que 0,6 tem mediana de 93,7. Ou seja, conforme mostra a tabela abaixo, metade dos 836 Municípios considerados têm coeficiente de mortalidade de crianças maior do que 93,7. Como a taxa brasileira em 2000 era de 30,37, evidencia-se a necessidade de combater as desigualdades entre municípios, garantindo a aplicação de recursos naqueles em situação de maior vulnerabilidade.

Distribuição dos municípios* segundo o coeficiente de mortalidade de crianças menores do que 5 anos (Censo 2000)



*Municípios com IDH-M menor ou igual a 0,6
 Fonte: Censo 2000 e Pnud
 Elaboração: SPI/MP

Então, deve-se salientar que serviços de saneamento básico apresentam reflexos sobre as condições de saúde, medidas por indicadores como morbidade e mortalidade de crianças, número de internações por doenças de transmissão feco-oral e por inseto vetor, entre outros. Neste sentido, investimentos nesta área, não apenas estimulam a geração de emprego, mas efetivam direitos sociais, contribuindo para a equalização do acesso a serviços básicos, reduzindo os gastos públicos com saúde e aprimorando a qualidade de vida da população.

Ainda sobre a questão do financiamento, a comparação entre a receita corrente líquida do município (receita total excluindo as transferências da União) e sua receita corrente total indica a capacidade de financiamento dos municípios para a realização de políticas públicas independentemente do recebimento de recursos federais (aqui denominado Grau de Dependência dos Recursos Federais). Quanto menor a relação, maior o grau de dependência dos recursos federais. Tendo por referência os municípios com IDH-M menor ou igual a 0,6, observa-se que dos 760 municípios que apresentam dados de receita, aproximadamente 60% têm extrema ou alta dependência dos recursos federais, nos termos da classificação abaixo.

Descrição do grupo de municípios	Qtd
Extrema: Municípios em que os recursos federais representam mais de 80% da receita corrente.	17
Alta: Municípios em que os recursos federais representam entre 80% e 60% da receita corrente.	431
Média: Municípios em que os recursos federais representam entre 60% e 40% da receita corrente.	305
Baixa: Municípios em que os recursos federais representam entre 40% e 20% da receita corrente.	7
Total	760

Elaboração: SPI/MP

Considerando os 6 territórios estratégicos, definidos no Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, dos 423 municípios localizados no Semiárido, mais de 65% têm dependência alta ou extrema de recursos federais. A tabela apresenta os resultados para os territórios.

Grau de dependência com relação aos Recursos Federais (Municípios com IDH-M menor ou igual a 0,6)					
Território Estratégico (total de municípios)		Extrema	Alta	Média	Baixa
Bioma Amazônico	(29)	0,0%	0,0%	86,2%	13,8%
Centro-Norte	(119)	1,7%	48,7%	47,9%	1,7%
Litoral Norte-Nordeste	(188)	0,0%	56,9%	43,1%	0,0%
Litoral Sul-Sudeste	(1)	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%
Semiárido	(423)	3,5%	62,6%	33,6%	0,2%
Total Global	(760)	2,2%	56,7%	40,1%	0,9%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional
Elaboração: SPI/MP

Esses números reforçam o papel da União na busca ativa das populações mais vulneráveis, muitas vezes residentes em pequenos municípios, para priorização no repasse de recursos, o que é fundamental para as políticas de saneamento básico, mas possui também validade geral.

Iluminação elétrica

Outra dimensão central da infraestrutura social é o acesso à iluminação elétrica. Nesta área, destaca-se o Programa Luz para Todos, que integra o PAC. Para o período 2007-2010, está previsto o atendimento a 5,15 milhões de pessoas pelo Programa Luz para Todos, com um gasto de R\$ 8,7 bilhões, dos quais 73% são referentes à União. Vale assinalar que, até o fim de 2008, o Programa cumpriu 94% da meta estabelecida para o período 2004-2008: a realização de 2 milhões de ligações. Para o conjunto de Estados que alcançaram as metas previstas antes de dezembro de 2008, a Pnad 2007 já indicava um percentual muito baixo de domicílios sem iluminação elétrica, configurando uma tendência à universalização deste serviço. Abaixo segue a relação destes Estados, com os respectivos percentuais de domicílios sem acesso à iluminação elétrica. Pode-se perceber que, dos nove estados listados, apenas Rio Grande do Norte e Sergipe têm percentual de domicílios sem iluminação elétrica superior a 1%.

Estados com metas cumpridas de ligações até dezembro de 2008 e respectivos déficits (2007)	
UF	% Sem iluminação
Rio Grande do Norte	1,40%
Pernambuco	1,00%
Sergipe	1,60%
Minas Gerais	0,80%
Espírito Santo	0,20%
Rio de Janeiro	0,00%
São Paulo	0,10%
Santa Catarina	0,20%
Mato Grosso do Sul	0,70%

Fonte: Balanço do PAC e Microdados da Pnad
Elaboração: SPI/MP

Para o período 2009-2010, foi concebida nova meta, de 950 mil ligações. Se considerado que a maior parte das ligações será destinada ao atendimento de domicílios, a execução desta nova meta deverá implicar a tendência à universalização do acesso à iluminação elétrica, pois, segundo a Pnad 2007, há pouco mais de 1 milhão de domicílios sem acesso a este serviço no Brasil. Estes domicílios estão situados, sobretudo, em áreas rurais e, com relação às Grandes Regiões, no Nordeste e no Norte. Conforme mostram as duas tabelas a seguir, 90% dos domicílios sem iluminação elétrica estão em área rural. Além disso, 84% destes domicílios estão nas regiões Norte e Nordeste.

Domicílios particulares permanentes - acesso à iluminação elétrica		
Área	Com Iluminação elétrica	Sem Iluminação elétrica
Urbano	47.751.517	104.034
Rural	7.590.794	897.843
Total	55.342.311	1.001.877

Fonte: Microdados da Pnad
Elaboração: SPI/MP

Domicílios particulares permanentes, segundo acesso à iluminação elétrica, por grandes regiões (2007)			
Grandes Regiões	Total de domicílios	Tot. Dom. sem acesso	% Dom sem acesso
CO	4.162.614	55.781	1,34%
N	3.900.018	232.114	5,95%
NE	14.251.544	607.092	4,30%
S	8.878.981	47.914	0,50%
SE	25.151.031	58.976	0,20%
Brasil	56.344.188	1.001.877	1,78%

Fonte: Microdados da Pnad
Elaboração: SPI/MP

Habitação

Na área de habitação, o PAC prevê o atendimento a quase 4 milhões de pessoas, aplicando recursos, entre 2007 e 2010, de R\$ 106 bilhões¹⁷. Deste total, R\$ 56 bilhões são oriundos do Orçamento da União, de financiamentos (incluindo os subsídios do FGTS) e de contrapartidas. Estes recursos financiarão a construção de moradias (R\$ 44,3 bilhões) e a urbanização de favelas (R\$ 11,6 bilhões). Segundo o 7º Balanço do PAC, há selecionados R\$ 14,4 bilhões para investimentos, dos quais R\$ 13,5 bilhões já estão contratados.

O PAC intervém com vistas a reduzir o déficit habitacional quantitativo, mas também leva em conta a existência de aglomerados subnormais (favelas e assemelhados) e a inadequação de domicílios, relativa à densidade excessiva, inadequação fundiária, carência de serviços de infraestrutura e domicílios sem banheiro.

17 Inclui recursos do sistema brasileiro de poupança e empréstimo (SBPE) e de contrapartida de pessoas físicas, estimados em cerca de metade do valor total a ser investido pelo PAC. A rigor, no 7º Balanço do PAC, já havia a marca de R\$ 76,8 bilhões contratados com recursos do SBPE e contrapartidas.

Com relação a estes dois últimos, vale tecer alguns comentários. Segundo dados da Pnad 2007, mais de 400 mil domicílios urbanos não tinham banheiro de uso exclusivo, representando menos de 1% do total do Brasil. Dos cerca de 400 mil domicílios, 82% tinham rendimento domiciliar até 3 salários mínimos. Ainda na área urbana, 700 mil domicílios não tinham banheiro ou sanitário (1,5% do total de domicílios)¹⁸. Destes, 86% tinham rendimento domiciliar mensal até 3 salários mínimos. Percebe-se, pois que, embora percentualmente pouco significativa, a carência de infraestrutura se concentra nos domicílios brasileiros com rendimentos mais baixos.

Mas há ainda outros problemas habitacionais mais expressivos, como o adensamento excessivo e o ônus excessivo com aluguel. Segundo o IPEA, com base em dados da Pnad 2007, o ônus excessivo com aluguel¹⁹ e o adensamento excessivo²⁰ caracterizavam, respectivamente, 5,4 milhões e 12,3 milhões de moradores em domicílios urbanos.

Além disso, questões associadas à regularização fundiária também compõem o quadro de problemas habitacionais no Brasil. Segundo dados da Pnad 2007, havia, nas áreas urbanas, 1,93 milhão de domicílios próprios localizados em terrenos de terceiros. Deste total, cerca de 50% estavam na Região Nordeste.

Pode-se verificar que problemas de regularização fundiária em área urbana também atingem domicílios com rendimentos mensais domiciliares mais baixos. Do total de domicílios urbanos próprios em terrenos de terceiros, mais da metade está na faixa até 3 salários mínimos, conforme tabela abaixo.

Domicílios particulares urbanos próprios em terrenos de terceiros (2007)		
Classe de renda	Nº de dom	% do total
Sem rendimento	38.898	2,0%
Até 3 SM	1.028.453	53,2%
Mais de 3 a 5 SM	377.759	19,5%
Mais de 5 SM	439.498	22,7%
Sem declaração	48.827	2,5%
Total	1.933.435	100,0%

Fonte: Microdados da Pnad
Elaboração: SPI/MP

Parte destes domicílios está situada em favelas e assemelhados. Segundo o IPEA, baseado em dados da Pnad 2007, havia, em 2007, quase 7 milhões de pessoas moradoras em favelas, tendo este número aumentado mais de 40% em relação a 1992. Corroborando a importância da questão, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 86% dos municípios com mais de 100 mil habitantes declararam a existência de favelas, palafitas ou assemelhados, conforme tabela a seguir.

18 Vale chamar atenção para o fato de que, em 2007, havia 1,74 milhão de domicílios sem banheiro/sanitário em área rural.

19 Gasto superior a 30% da renda com aluguel.

20 Mais de 3 pessoas por cômodo que servia de dormitório.

Municípios que declararam existência de favelas, mocambos, palafitas ou assemelhados			
Tamanho da população	Total de municípios	Com favela	% do total
Até 5 mil	1.267	120	9,5%
Mais de 5 a 10 mil	1.290	294	22,8%
Mais de 10 a 20 mil	1.385	451	32,6%
Mais de 20 a 50 mil	1.037	516	49,8%
Mais de 50 a 100 mil	319	226	70,8%
Mais de 100 a 500 mil	229	194	84,7%
Mais de 500 mil	37	36	97,3%
Total	5.564	1.837	33,0%

Fonte: Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2008
Elaboração: SPI/MP

O quadro até aqui exposto aponta para associações entre problemas habitacionais, pobreza e desigualdades sociais. Estas se expressam no espaço urbano, gerando, entre outros, situações de carências de infraestrutura domiciliar, existência de assentamentos precários, densidade e ônus excessivo com aluguel. Particularmente, 92% do déficit quantitativo habitacional concentram-se na população com renda abaixo de cinco salários mínimos, de modo que é fundamental que a política de habitação esteja dotada de instrumentos para o atendimento aos mais pobres.

Neste sentido, vale assinalar, particularmente, a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em 2005. O FNHIS tem o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para programas que implementem políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda, podendo contemplar, por exemplo, aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais e recuperação ou produção de imóveis em áreas encortçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social. Conforme a tabela abaixo, o total de recursos do FNHIS contratados, desde sua criação, vem tendo expansão, em termos nominais, a uma taxa de 9% ao ano.

Propostas Selecionadas do FNHIS (R\$ milhões)				
Ações	2006	2007	2008	Total
Provisão Habitacional	72,88	298,54	485,91	857,33
Urbanização	847,98	646,95	559,32	2.054,25
Assistência Técnica	-	9,03	13,77	22,80
Plano Habitacional	-	34,66	30,22	64,88
Total	920,86	989,18	1.089,22	2.999,26

Fonte: Ministério das Cidades

Outra fonte importante para que a política habitacional atenda aos mais pobres são os recursos do FGTS, especialmente, os subsídios previstos. Os recursos se expandiram nominalmente, entre 2002 e 2008, a uma taxa média anual de 40% para a classe de rendimento familiar até 5 salários mínimos.

Recursos do FGTS - Investimento em Habitação para classe de rendimento até 5 salários mínimos (R\$ mil)	
2002	340.153
2003	210.719
2004	651.927
2005	1.460.103
2006	2.412.632
2007	2.550.089
2008*	2.590.711

*Posição em 30/11

Fonte: Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal

Elaboração: SPI/MP

Por fim, deve-se assinalar a criação, em 2009, do Programa Minha Casa, Minha Vida, que pretende investir R\$ 34 bilhões, dos quais R\$ 26 bilhões são subsídios da União e do FGTS. O Programa tem a meta de reduzir em 14% o déficit habitacional, construindo 1 milhão de moradias para famílias com renda familiar até 10 salários mínimos²¹. De modo geral, o Programa procura adaptar a prestação da casa própria às condições de pagamento da família. Segue abaixo distribuição do déficit habitacional quantitativo por Grandes Regiões.

Déficit Habitacional (2007)		
Grandes Regiões	Nº de domicílios	% em relação ao total de domicílios
Norte	652.684	16,7
Nordeste	2.144.384	15
Sudeste	2.335.415	9,3
Sul	703.167	7,9
Centro-Oeste	436.995	10,5
Brasil	6.272.645	11,1

Fonte: Pnad e Fundação João Pinheiro

Elaboração: SPI/MP

O Programa prevê subsídios, que são direcionados, sobretudo, para as classes de rendimento familiar mais baixo, pois é nelas que se concentra parte expressiva do déficit habitacional. Na faixa de 0 a 3 salários mínimos, a perspectiva é construir 400 mil unidades, com subsídio integral e isenção de seguro. Para as faixas de 3 a 6 salários mínimos, os subsídios variam conforme o rendimento.

²¹ Embora o Programa Minha Casa Minha Vida parta de um diagnóstico que aponta para um déficit de 7,2 milhões de moradias, o Ministério das Cidades apresentou nova fórmula de cálculo do déficit, retirando as famílias que coabitam um domicílio por opção. Com isso, a estimativa é que o déficit seja de 6,3 milhões de moradias.

Logo, o Programa tem critérios progressivos de subsídios para a casa própria, contribuindo para a equalização de oportunidades ao viabilizar o acesso dos mais pobres à casa própria. Entretanto, vale assinalar a necessidade de expandir ainda mais os recursos da política habitacional para as famílias com rendimentos até 3 salários mínimos, pois há, para esta faixa, um déficit de 5,6 milhões de moradias (89,4% do déficit total), número superior às metas do Programa. De modo geral, sob a perspectiva de geração de um espaço urbano mais coeso, é essencial que os instrumentos de financiamento da política habitacional estejam voltados às classes mais pobres.

De todo modo, espera-se, para os próximos exercícios, a redução do déficit quantitativo e qualitativo de moradias, como resultado da expansão dos recursos aplicados em habitação e, especialmente, de seu direcionamento para as camadas mais pobres.

2.2. - Plano de Desenvolvimento da Educação

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) compõe a Estratégia de Desenvolvimento do Plano Plurianual 2008-2011. Ao Estado cabe grande parcela de responsabilidade na política educacional, sobretudo no que se refere à equalização do acesso a uma educação de qualidade, independentemente de fatores como rendimento, cor/raça e sexo, idade etc.

O PDE não é apenas uma lista de ações voltadas ao objetivo acima exposto, pois contém uma visão sistêmica da educação, com articulação entre níveis e modalidades educacionais, visando à construção de uma política que seja elemento central para a equalização de oportunidades, redução das desigualdades e melhor distribuição da oferta de serviços públicos pelo território nacional.

Neste sentido, procura superar falsas dicotomias (como, por exemplo, entre educação básica x educação superior, ensino fundamental x outros níveis da educação básica e ensino médio x educação profissional), construindo uma política de educação em sua integralidade e por meio das relações entre suas partes.

A partir desta visão sistêmica da educação contida no PDE, a União reforça seu papel constitucional relativo à equalização de oportunidades e à manutenção de um padrão de qualidade para o ensino por meio de um conjunto de instrumentos postos à disposição de estados, municípios e Distrito Federal, em particular, para a educação básica. Ademais, são previstas diversas ações na educação superior e profissional e tecnológica que, entre outros, aumentam a oferta de vagas, democratizam o acesso e contribuem para o desenvolvimento econômico e social no território.

A seguir, são examinadas algumas ações do PDE, salientando-se suas relações com o quadro educacional brasileiro e seus efeitos potenciais como parte da estratégia de desenvolvimento do PPA.

Educação Básica

Em 2007, passou a vigorar a Lei que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que atende a toda a educação básica – creche ao ensino médio. O Fundeb substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que atendia apenas à educação fundamental.

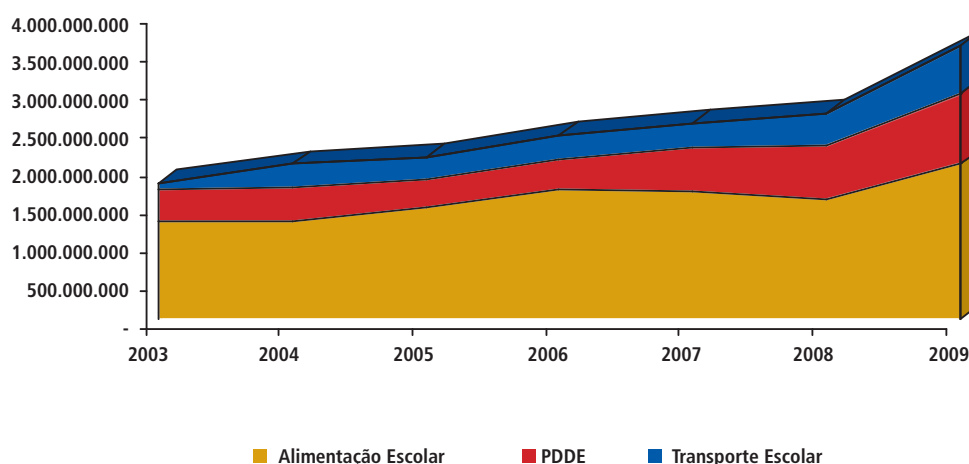
Assim, o Fundeb passou a atender a 47 milhões de estudantes (educação infantil e especial, ensinos fundamental e médio e educação de jovens e adultos), enquanto o Fundef atendia a 30 milhões de alunos do ensino fundamental. A previsão de aporte da União no Fundeb também aumentou, sendo de R\$ 2 bilhões no primeiro ano; R\$ 3 bilhões no segundo; R\$ 5 bilhões no terceiro; e 10% do montante da contribuição dos estados e municípios a partir do quarto.

A parcela da União no Fundeb se destina à complementação para os entes que não consigam, com suas receitas próprias, alcançar determinado valor por aluno. Deste modo, a União cumpre importante função redistributiva, contribuindo para equalizar oportunidades – no que se refere à qualidade da educação básica – entre unidades da federação.

Ainda sobre o papel da União no fortalecimento da educação básica, merecem destaque algumas transferências do governo federal que apoiam, em caráter suplementar, entes federativos. Entre elas, vale citar: o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), cujo objetivo é melhorar a infraestrutura física e pedagógica e reforçar a autogestão das escolas, transferindo recursos para escolas públicas da educação básica e escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos; o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, que tem o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público da área rural que utilizem transporte escolar; e o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, voltado à alimentação escolar dos alunos de escolas públicas e filantrópicas.

A partir de 2009, essas ações atenderão a toda educação básica, e não apenas ao ensino fundamental, aumentando o número de alunos beneficiados. Segue abaixo evolução do orçamento destas três ações. A expansão das transferências manifesta a extensão das ações a todos os estudantes da educação básica em 2009, mas também o aumento dos valores *per capita* de repasse nos últimos anos.

**Evolução Real* do Volume de Transferências
(Alimentação Escolar, PDDE e Transporte Escolar) - 2003-2009****



* Valores a preços de 2009 (meta prevista do IPCA)

** 2003 a 2008: liquidado; 2009: autorizado

Fonte: Siga Brasil

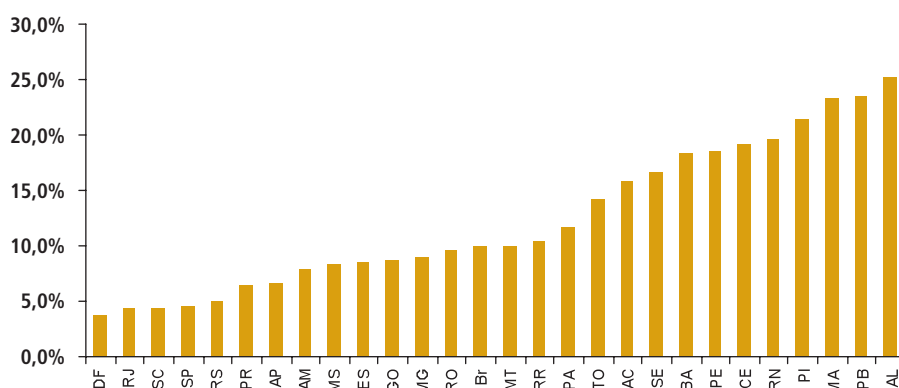
Elaboração: SPI/MP

Ainda sobre as transferências do PNAE, os valores *per capita* se expandiram a partir de 2003, depois de longo período de estagnação. É preciso indicar a necessidade de continuidade deste movimento, ajustando o valor transferido ao custo da alimentação e assegurando seu poder de compra. Mesmo que o repasse da merenda seja de natureza complementar, é fundamental (sobretudo para os municípios mais pobres e com piores IDEBs) que a União garanta recursos para a merenda escolar compatíveis com os objetivos estratégicos de permanência dos alunos na escola e promoção de sua segurança alimentar e nutricional.

Outra iniciativa no âmbito da educação básica é a reformulação do Programa Brasil Alfabetizado, que visa à universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais. Para recebimento dos recursos do governo federal voltados a este objetivo, os entes federados têm de formular Plano Plurianual de Alfabetização, contendo, entre outros, metas de alfabetização. Ademais, os entes federados devem se comprometer com a continuidade da educação dos alfabetizados, por meio da oferta progressiva de vagas do ensino fundamental na modalidade de Educação de Jovens e Adultos. A integração entre alfabetização e educação de jovens e adultos revela, sob mais um aspecto, a concepção sistêmica contida no PDE.

Para precisar a importância dos investimentos públicos na educação básica citados, vale assinalar alguns dados relativos à educação no Brasil, salientando suas diferenças regionais. Primeiro, a taxa de analfabetismo no Brasil para pessoas de 15 anos ou mais de idade, em 2007, era de 10%. Nos últimos anos, a taxa não sofreu reduções significativas, pois se encontrava, em 2003, no patamar de 11,6%. O gráfico abaixo mostra a taxa de analfabetismo por unidades da federação, manifestando a enorme disparidade entre as Regiões. Os Estados com piores taxas são Alagoas (25,1%), Paraíba (23,5%) e Piauí (23,4%), todos no Nordeste. Por outro lado, Distrito Federal (3,7%), Rio de Janeiro (4,3%), Santa Catarina (4,4%) e São Paulo (4,6%) apresentavam, em 2007, os percentuais mais baixos para o Brasil.

Taxa de Analfabetismo de Pessoas de 15 anos ou mais por UF (2007)

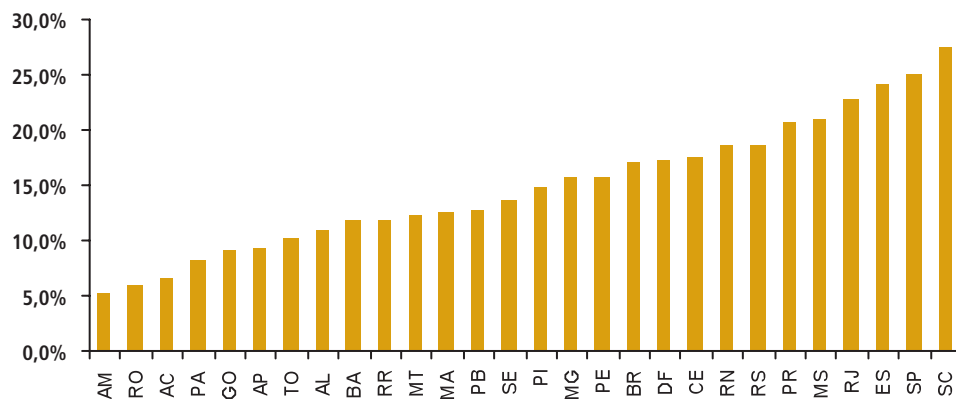


Fonte: Microdados da Pnad
Elaboração: SPI/MP

Sobre o ensino fundamental, do total da população de 7 a 14 anos de idade, quase 98% frequentavam a escola em 2007. Este índice evoluiu de forma considerável desde a década de 1990, manifestando a tendência à universalização do ensino fundamental.

Já para as faixas de 0-6 e 15-17 anos de idade, a taxa de escolarização ainda é baixa. Especificamente, para a faixa 0-3 anos (referente à creche), o percentual de crianças que frequentavam creche era em 2007 de apenas 17,1%, tendo, todavia, subido mais de 5 p.p. desde 2003. O gráfico a seguir mostra que há grande dispersão na taxa de escolarização de crianças de 0 a 3 anos entre unidades da federação, com Amazonas (5,1%), Rondônia (6%) e Acre (6,6%) tendo os piores percentuais. Por outro lado, Estados das Regiões Sul e Sudeste têm as taxas mais altas, com destaque para Santa Catarina (27,5%), São Paulo (24,9%) e Espírito Santo (24%).

Taxa de Escolarização - 0 a 3 anos de idade (2007)



Fonte: Microdados da Pnad
Elaboração: SPI/MP

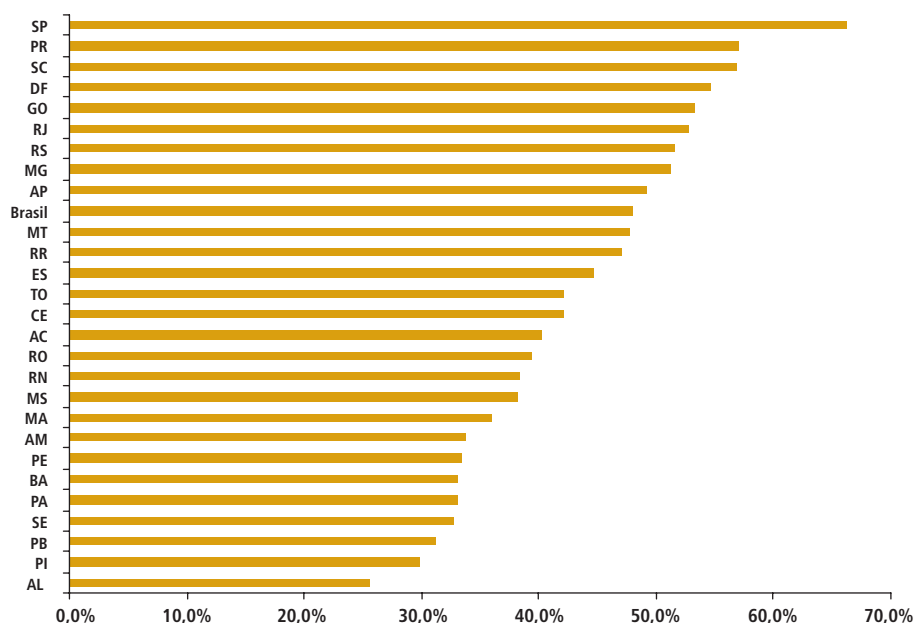
Para a faixa de 4 a 6 anos de idade, a taxa de escolarização é mais alta (77,6%, em 2007), tendo subido quase 10 p.p. desde 2003. Em parte, esta elevação pode estar associada à determinação legal de aumento do ensino fundamental para mais um ano (começando aos seis anos de idade), que é obrigatório.

Por sua vez, a faixa de 15-17 anos de idade tinha, em 2007, taxa de escolarização de 82,1%. Sobre o ponto, vale destacar algumas questões. Primeiro, esta taxa vinha crescendo até 2003, quando passou a sofrer pequenas variações de aumento ou redução a cada ano, sem, portanto, manifestar uma trajetória de alta.

Outra questão para a qual é preciso chamar atenção é que 33% dos jovens entre 15 e 17 anos de idade que frequentavam escola estavam no ensino fundamental. Isto é, dos 82% de jovens entre 15 e 17 anos de idade que frequentavam escola em 2007, apenas 48% estavam no ensino médio, nível adequado à faixa etária. Embora seja um número ainda baixo, entre 2003 e 2007, houve melhora de quase 5 p.p. na taxa. O gráfico a seguir mostra o percentual de jovens de 15 a 17 anos de idade com frequência ao ensino médio (taxa de frequência líquida) por unidades da federação,

podendo-se perceber, mais uma vez, a disparidade entre Regiões. Alagoas (25,6%), Piauí (29,8%) e Paraíba (31,3%) são os Estados com piores percentuais. Por outro lado, as maiores taxas encontram-se nas Regiões Sul e Sudeste, notadamente, São Paulo (66,3%), Paraná (57,1%) e Santa Catarina (56,8%).

Taxa de Frequência Líquida* - 15 a 17 anos - Ensino Médio (2007)



* Escolaridade adequada à faixa etária

Fonte: Microdados da Pnad

Elaboração: SPI/MP

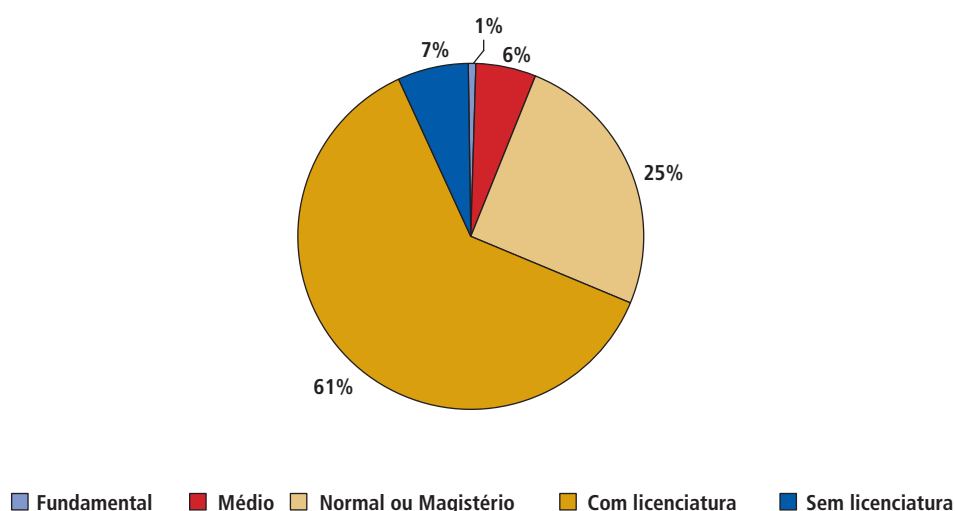
Os números até aqui expostos demonstram que a política educacional (envolvendo todos os entes federados) ainda deve avançar significativamente para garantir a universalização da alfabetização e o acesso, particularmente, à educação infantil e ao ensino médio. Os dados mostram também que persistem desigualdades regionais consideráveis no acesso a esses níveis de ensino. Por exemplo, a razão entre a taxa de frequência líquida de jovens de 15 a 17 anos de São Paulo (Estado com maior taxa) e de Alagoas (Estado com pior taxa) é de 2,59, manifestando o diferencial expressivo de chances de um jovem de 15 a 17 anos de idade cursar o ensino médio, de acordo com a Região em que reside. Esses diferenciais se repetem quando são considerados outros indicadores, conforme visto, o que reforça a necessidade de que as ações do PDE priorizem regiões que apresentem piores quadros educacionais.

O PDE também compreende ações de melhoria da qualidade da educação básica. Sabe-se que não há educação de qualidade sem investimentos nos docentes, sendo possível agrupar um conjunto de ações do PDE com esta finalidade.

Primeiro, vale assinalar a aprovação, em 2008, do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público da educação básica. O piso foi estabelecido em R\$ 950, constituindo uma importante ferramenta para a melhoria da educação básica por meio da valorização dos profissionais do magistério.

Há também iniciativas voltadas à ampliação da formação e da escolaridade dos docentes. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) determina que a formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena. Ademais, especifica que, para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a formação mínima é aquela oferecida em nível médio, na modalidade Normal. O gráfico abaixo mostra a distribuição da escolaridade/formação do total de 1,88 milhão de professores da educação básica, mostrando que cerca de 40% não têm graduação com licenciatura. Ademais, 7% não têm o ensino médio com habilitação para o magistério, constituindo o público cuja formação está abaixo daquela requerida para a docência no ensino básico.

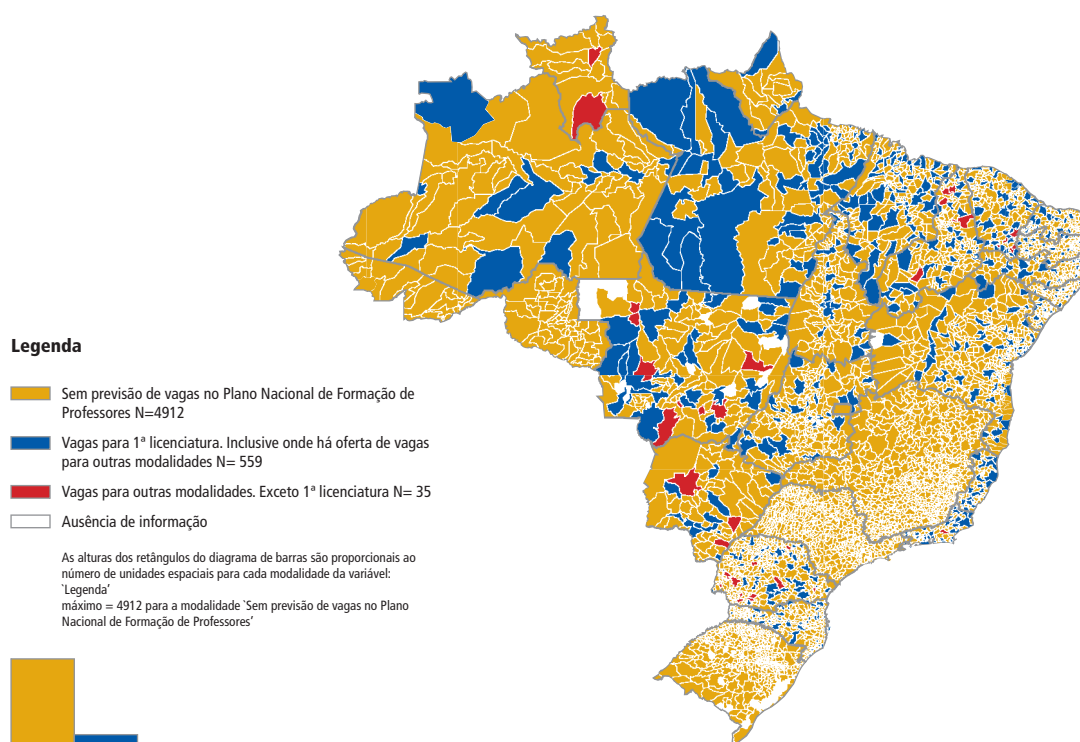
Escolaridade e Formação dos Professores da Educação Básica



Fonte: Censo Escolar 2007
Elaboração: SPI/MP

Se tomados os professores com escolaridade de nível fundamental (cerca de 16 mil), percebe-se a concentração de quase 70% dos casos nas Regiões Norte e Nordeste. Para ampliar a escolaridade e a formação dos professores, foram lançadas algumas iniciativas importantes, como o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica e a Universidade Aberta do Brasil (UAB).

O primeiro é voltado aos professores que estão em exercício nas escolas públicas (estaduais e municipais), cuja formação está em desconformidade com o previsto na LDB. O Plano oferece cursos superiores públicos, atendendo a municípios de 21 Estados, nas modalidades presencial e à distância. A meta do Plano é atender, até 2011, a cerca de 330 mil docentes sem nível superior ou que atuam em áreas distintas da licenciatura que cursaram. Por meio do mapa abaixo, pode-se perceber a concentração do atendimento previsto nas Regiões Nordeste e Norte, que têm parte significativa dos professores sem formação adequada. Em especial, a oferta de cursos para professores obterem a primeira licenciatura é mais concentrada nessas Regiões.



*Nota: Informação de junho de 2009

Fonte: MEC

Elaboração: SPI/MP

Na modalidade de educação à distância, vale destacar a Universidade Aberta do Brasil, por meio da qual os entes federados mantêm polos presenciais que recepcionam professores sem curso superior ou aqueles já graduados, objetivando uma formação continuada. Por sua vez, as universidades públicas ofertam os cursos de graduação e licenciatura, especialmente para os locais em que não há cursos presenciais. A UAB constitui um dos instrumentos para a execução do Plano Nacional de Formação dos Professores, no que se refere à modalidade de educação à distância²², tendo como meta selecionar 850 polos presenciais até 2011, havendo 560 em funcionamento em maio de 2009.

Ainda sobre a qualidade da educação básica, deve-se fazer menção ao componente de avaliação e responsabilização contido no PDE. Em 2005, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) foi reformulado, de modo a permitir uma avaliação universal²³ (e não amostral, portanto) da educação básica pública por meio da Prova Brasil. Assim, os dados do SAEB passaram a ser divulgados por rede e escola, viabilizando a responsabilização de todos os atores envolvidos com a melhoria da educação (pais, professores, dirigentes e políticos).

Junte-se a esta mudança o fato de que o Censo Escolar passou a ter como unidade de análise o aluno, permitindo o acesso a dados individuais sobre fluxo escolar real (e não o estimado). Conjugando as disponibilidades de dados na Prova Brasil e no Censo, foi possível construir o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), inclusive, por rede e por escola.

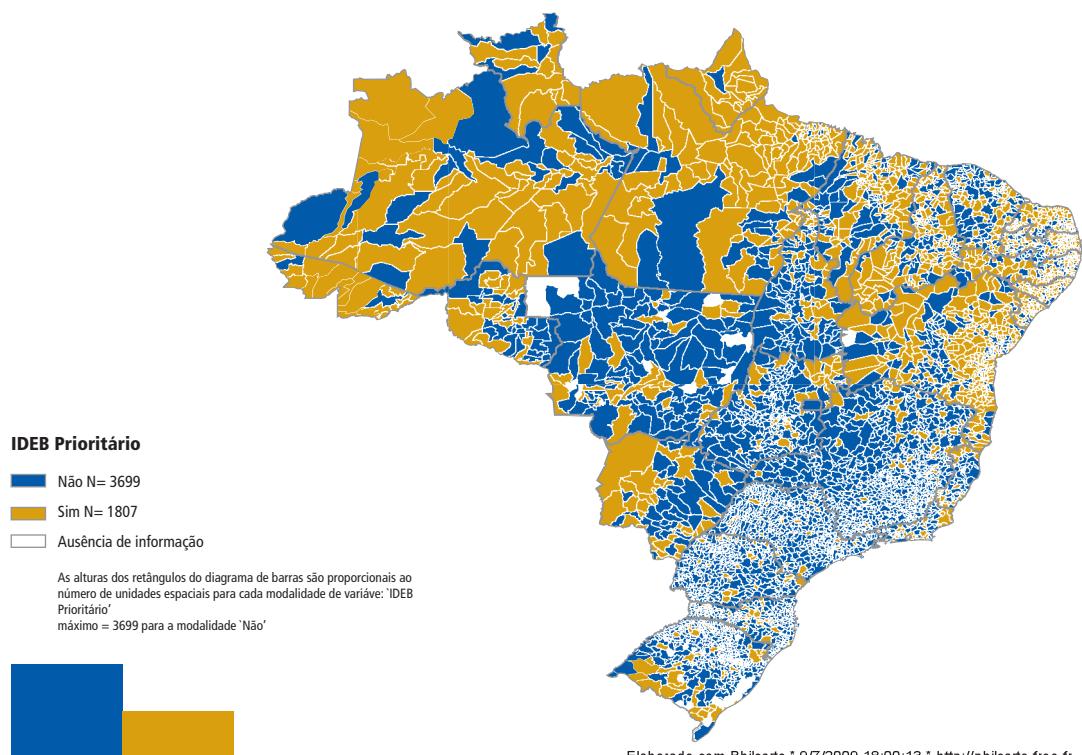
22 É importante fazer menção também ao Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID), que oferece bolsas de iniciação à docência aos licenciandos (de cursos presenciais) que façam estágios em escolas públicas e que, após a graduação, integrem o magistério na rede pública.

23 A Prova Brasil foi aplicada aos alunos dos anos finais do ensino fundamental das escolas públicas urbanas.

O IDEB é um índice de qualidade da educação básica que conjuga resultados de desempenho e rendimento escolares. A meta nacional é chegar em 2021 a um índice de 6,0, para os primeiros anos do ensino fundamental; de 5,5, nos anos finais do ensino fundamental; e de 5,2 para o ensino médio (metas elaboradas com base nas médias estimadas dos países da OCDE). As médias previstas para o ano de 2009 já foram alcançadas em 2007, com índices de 4,2; 3,8 e 3,5, respectivamente.

Um fato que chama atenção é a grande diferença no IDEB das redes e escolas por todo o país. Neste sentido, o IDEB não é apenas uma estatística, pois viabiliza uma representação da qualidade da educação básica por todo o país, desde a escala agregada até as mais específicas, com base nas quais o poder público pode atuar em escolas e redes com piores performances.

Sob essa perspectiva, foi criado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que compreende um conjunto de diretrizes relacionadas à política educacional. Para concretizá-las, há o Plano de Ações Articuladas (PAR), que parte de um diagnóstico da rede municipal de ensino, formulado de forma participativa. O diagnóstico informa o planejamento e o desenvolvimento de um conjunto de ações, que consistem do apoio técnico e financeiro do governo federal e são voltadas à melhoria da educação do município.



Fonte: MEC
Elaboração: SPI/MP

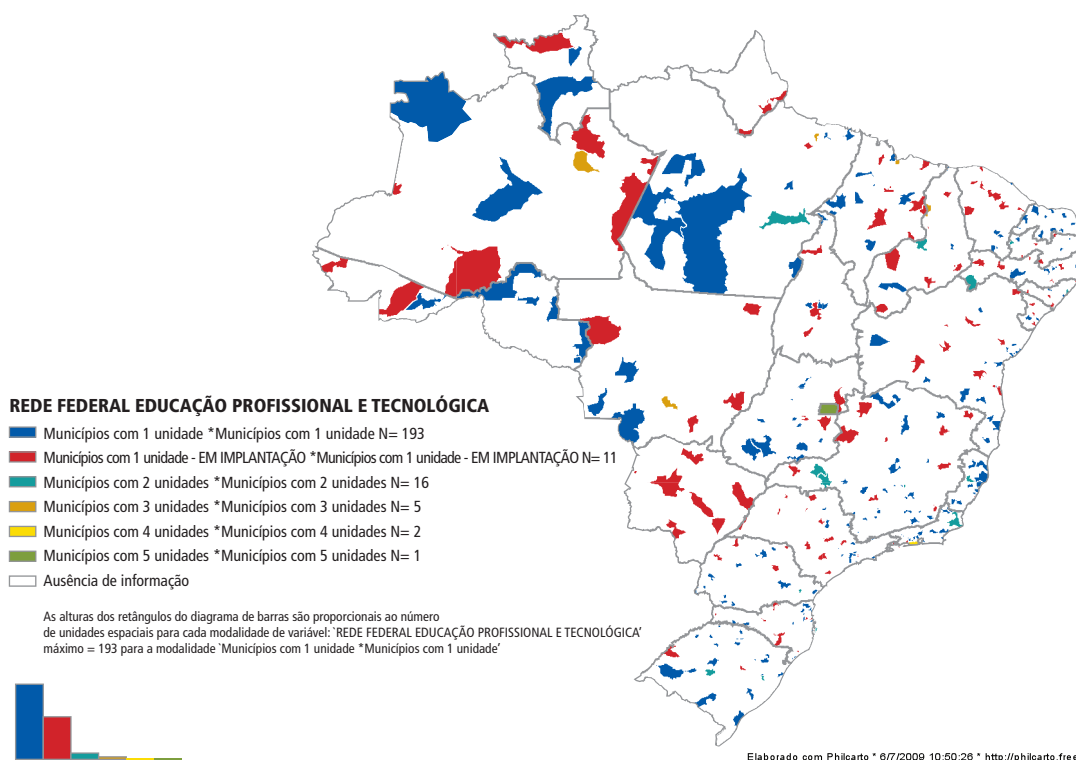
Municípios com IDEB mais baixo têm prioridade no apoio técnico e financeiro do governo federal, configurando uma política pública cuja concepção pressupõe que a União explicitamente focalize municípios mais vulneráveis. Deste modo, o PDE deverá contribuir para a geração de um território mais coeso, especialmente, neste caso, sob o ponto de vista da qualidade da educação básica. O mapa abaixo mostra a distribuição dos 1822 municípios prioritários (com IDEB mais baixo), explicitando sua concentração nas Regiões Norte e Nordeste.

Educação Profissional e Tecnológica

Neste ponto, será enfatizada a política de reordenamento da rede federal de educação profissional e tecnológica. Sobre o ponto, é preciso assinalar dois aspectos: primeiro, a recuperação das verbas de custeio do sistema. Foram gastos pela União com o funcionamento da educação profissional, em 2003, R\$ 786 milhões (a preços de 2008²⁴), tendo este valor se elevado para R\$ 1,25 bilhão em 2008, o que significa uma expansão real de quase 60% nas verbas.

Esta expansão manifesta também o aumento do número de docentes e técnicos administrativos, que, por sua vez, viabiliza a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica. Neste contexto, com a finalidade de reorganizar a rede federal, foram criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET). Entre seus objetivos, pode-se destacar: oferta de educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, mas, sobretudo, de nível médio; oferta de cursos em conformidade com arranjos produtivos locais; estímulo à pesquisa aplicada, à produção cultural, ao empreendedorismo e ao cooperativismo; e oferta de programas de formação pedagógica inicial e continuada de professores na educação básica. Esses objetivos revelam a contribuição que a expansão da educação profissional e tecnológica pode dar ao desenvolvimento, a partir de relações entre educação, inclusão social, ciência e trabalho.

Segundo informações do Ministério da Educação, em 2002, estavam em funcionamento 140 escolas técnicas federais. Com o lançamento do PDE, a meta é chegar até 2010 a um total de 500 mil matrículas e de 366 escolas. Até maio de 2009, das novas unidades previstas, 67 já estavam em funcionamento e 95 em obra. O mapa abaixo mostra a distribuição pelo território das 366 escolas, evidenciando sua capilaridade. Assim, a expansão da rede de educação tecnológica deve constituir um elemento central para gerar oportunidades educacionais (e ligadas ao mundo do trabalho) por todo o território, especialmente, para a juventude pobre.



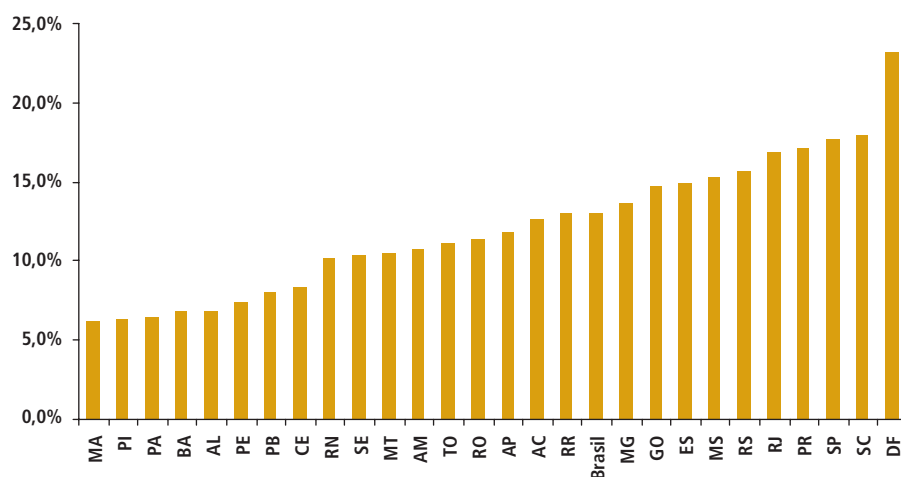
Fonte: MEC
Elaboração: SPI/MP

24 Correção pelo INPC.

Educação Superior

O percentual de jovens entre 18 e 24 anos de idade que frequentavam escola em 2007 no Brasil era de 31%, tendo havido queda no índice de 3 p.p. em relação a 2001. Além disso, apenas 13% dos jovens entre 18 e 24 anos de idade frequentavam o ensino superior (taxa de frequência líquida). O gráfico abaixo mostra as diferenças da taxa de frequência líquida para esta faixa etária. Os maiores percentuais estão no Distrito Federal (23,3%), Santa Catarina (18%), São Paulo (17,7%). Por outro lado, Estados das Regiões Nordeste e Norte apresentam taxas bem mais baixas, como Maranhão (6,2%), Piauí e Pará (6,4%) e Bahia (6,8%).

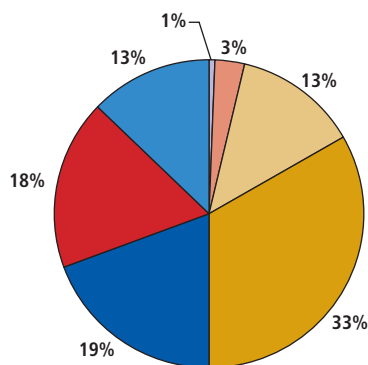
Taxa de Frequência Líquida (18 a 24 - Ensino Superior) - 2007



Fonte: Microdados da Pnad
Elaboração: SPI/MP

Outro aspecto para o qual se deve chamar atenção é a desigualdade no acesso dos jovens entre 18 e 24 anos de idade por classes de rendimento domiciliar *per capita*. Conforme mostrado abaixo, do total de jovens nessa faixa etária com acesso ao ensino superior, apenas 4% têm rendimento domiciliar *per capita* até 1/2 salário mínimo.

Distribuição dos jovens entre 18 a 24 anos de idade com frequência ao ensino superior por faixas de rendimento domiciliar *per capita* (2007)



Até 1/4 SM
 Mais de 1/4 a 1/2 SM
 Mais de 1/2 SM a 1 SM
 Mais de 1 SM a 2 SM

Mais de 2 SM a 3 SM
 Mais de 3 SM a 5 SM
 Mais de 5 SM

Fonte: Microdados da Pnad
Elaboração: SPI/MP

Os dados acima mostram a importância das políticas voltadas à expansão e à democratização do acesso ao ensino superior, com ênfase nas populações de baixa renda e das regiões mais pobres do Brasil. Neste sentido, é importante assinalar um conjunto de ações contidas no PDE que contribuem para estes objetivos.

Primeiro, vale a menção ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), cuja meta é elevar gradualmente a taxa de conclusão dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e a relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos.

Para tanto, o REUNI tem entre suas diretrizes: redução das taxas de evasão; ocupação de vagas ociosas; aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; ampliação da mobilidade estudantil; revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem; diversificação das modalidades de graduação; ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

O REUNI tem previsão de aplicação de recursos de R\$ 2 bilhões para as universidades. Em contrapartida, espera-se que seja elevado o número de cursos de graduação presenciais de 2.570 existentes em 2008, para 3.601, em 2012. A expectativa é que as vagas passem de 149 mil, em 2008, para 227 mil, em 2012.

Outra meta é a elevação da atual quantidade de 725 cursos noturnos para 1.299, em 2012. Por fim, é importante ressaltar as articulações entre REUNI e educação básica. Segundo informações do Ministério da Educação, há um déficit de mais de 240 mil docentes na educação básica. Para mudar este quadro, as instituições federais deverão passar a oferecer, em 2012, quase 1.200 cursos de licenciatura²⁵, sendo que em 2007 a oferta era de apenas 931.

Deve-se também destacar a política de expansão das instituições federais de ensino superior (Ifes). Esta política implicará o aumento de vagas no ensino superior, mas também a interiorização das Ifes, que deverá contribuir para um desenvolvimento mais balanceado do ponto de vista regional. A expansão prevista produzirá uma rede de Ifes com maior capilaridade, promovendo oportunidades educacionais de ensino superior para populações até então sem acesso a ele. Assim, das 16 novas universidades federais previstas até 2010, 12 já estão em funcionamento atualmente, bem como 67 novos campi, de um total de 100 novos campi que serão entregues até 2010. Cabe destaque para a expansão prevista para as Regiões Nordeste e Norte, marcadas por baixo acesso dos jovens de 18 a 24 anos de idade ao ensino superior. No Nordeste, já estão em funcionamento 4 novas universidades: Universidade Federal Rural do Semiárido, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco e Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri, que atende à área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). No Norte, foi aprovada pela Câmara a criação de nova universidade, que terá sede em Santarém.

²⁵ Para contribuir com os objetivos do REUNI, foi criado o Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), voltado à permanência de alunos carentes matriculados em cursos de graduação presencial das instituições federais de ensino superior. O Pnaes repassa recursos para apoio à moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital e atividades de cultura, esportes, creche e apoio pedagógico.

A expansão e equalização do acesso ao ensino superior também conta, no PDE, com instrumentos de apoio à ampliação do acesso à rede privada, dentre os quais cabe citar o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Com relação ao primeiro, houve nos últimos anos um conjunto de modificações com a finalidade de facilitar o acesso dos alunos ao financiamento. Entre elas, constam as seguintes: redução das taxas de juros para financiamento; elevação do percentual de financiamento; para os alunos do PROUNI com bolsas de 50% da mensalidade, o financiamento passou a ser igual ao valor integral da parcela; ampliação do prazo de quitação da dívida após a formatura (passando de uma vez e meia o tempo de duração do curso para duas vezes); e ampliação do prazo de carência para o início do pagamento do empréstimo. Até o ano de 2008, o FIES já efetivou 315.184 contratos, alcançando cerca 78% da meta de 400 mil previstos até 2011.

Com a criação do PROUNI, as instituições beneficiadas por isenção fiscal passaram a conceder bolsas de estudo de acordo com o número de alunos pagantes por curso e turno. As bolsas são integrais ou parciais (50% do valor total). Os beneficiários são escolhidos por meio do Exame Nacional do Ensino Médio, tendo o PROUNI o seguinte público: egressos de escola pública com renda *per capita* familiar de até 1 salário mínimo e meio (bolsa integral) ou 3 salários mínimos (bolsa de 50%). Além disso, os alunos do PROUNI podem concorrer a uma bolsa permanência²⁶ e a vagas de estágio na Caixa Econômica Federal. A tabela abaixo traz a evolução de bolsas concedidas pelo Programa. Entre 2005 e 2008, foram ofertadas mais de 600 mil bolsas, ampliando as oportunidades de acesso ao ensino superior à população de baixa renda. A meta até 2011 é de 720 mil bolsas, das quais 541 mil foram ocupadas até maio de 2009.

Bolsas Ofertadas por Ano - PROUNI			
Ano	Integral	Parcial	Total
2005	71.905	40.370	112.275
2006	98.698	39.970	138.668
2007	97.631	66.223	163.854
2008	99.495	125.510	225.005
Total (05-08)	367.729	272.073	639.802

Fonte: MEC
Elaboração: SPI/MP

Por fim, entre 2005 e 2007, a taxa de frequência líquida de jovens entre 18 e 24 anos de idade (frequência ao ensino superior) se expandiu 1,8 p.p. Pode-se sugerir que este resultado esteja associado à ampliação de vagas nas redes pública e privada de ensino superior, por meio dos instrumentos acima listados.

O Censo da Educação Superior mostra a expansão nos últimos anos do número de vagas ofertadas por processos seletivos na graduação presencial. Na comparação entre 2006 e 2007, a elevação foi superior a 7% (de 2,63 para 2,82 milhões de vagas), com

²⁶ Concedida apenas aos estudantes matriculados em cursos presenciais com pelo menos seis semestres de duração, beneficiários da bolsa integral do PROUNI, e com carga horária igual ou superior a seis horas de aulas diárias.

destaque para as instituições privadas e para as públicas federais, como mostra a tabela abaixo. Para os próximos exercícios, a perspectiva é de continuidade desta expansão, uma vez efetivados os investimentos previstos na educação superior. O desafio é não apenas expandir o acesso ao ensino superior, mas promover sua democratização.

Taxa de Crescimento do Nº de Vagas* em Instituições de Ensino Superior com Relação ao Ano Anterior por Dependência Administrativa e Total					
Ano	Total	Federal	Estadual	Municipal	Privada
2003	13	-2,2	-15,4	23,2	16,5
2004	15,9	2,1	17,7	10,4	16,9
2005	5	2,7	-2,1	8	5,5
2006	7,9	13,4	-2,4	6,5	8,3
2007	7,4	7,3	-9,6	-0,5	8,5

* Número de vagas ofertadas por processos seletivos na graduação presencial
 Fonte: Censo da Educação Superior
 Elaboração: SPI/MP

2.3 – Agenda Social

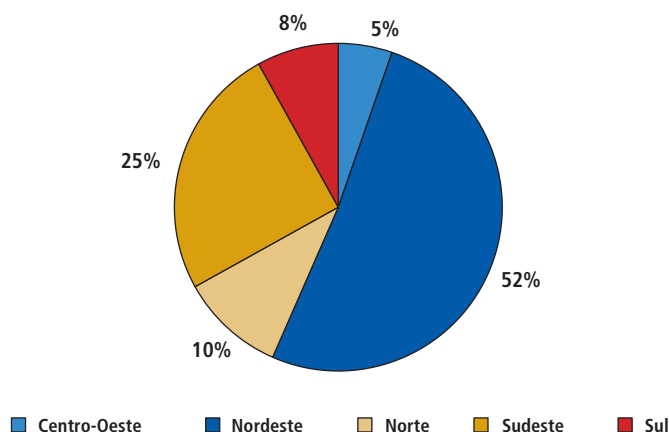
A Agenda Social é constituída por um conjunto de iniciativas, com os seguintes objetivos: redução das desigualdades sociais; ampliação dos direitos de cidadania de crianças e adolescentes, pessoas com deficiência, juventude, mulheres, povos indígenas e quilombolas; promoção da cultura; melhoria da qualidade da educação, da saúde e da segurança pública.

Entre os elementos que informam a elaboração da Agenda Social, destaca-se o reconhecimento de que a universalidade dos direitos pressupõe o enfrentamento de vulnerabilidades associadas a segmentos populacionais específicos. Neste sentido, as políticas universais são um fator crucial para a promoção do desenvolvimento, mas devem conviver com políticas que focalizem grupos específicos e territórios em situação de maior vulnerabilidade. Desta forma, a Agenda Social se integra à Estratégia de Desenvolvimento do PPA 2008-2011, viabilizando a extensão da cidadania e da melhoria de condições de vida por meio de políticas públicas regidas por critérios de priorização social e territorial.

Outro aspecto relevante da Agenda Social é a existência de um modelo de gestão integrado de políticas públicas, envolvendo articulação entre órgãos do governo federal, entre estes e governos subnacionais, mas também entre governos e sociedade civil. A participação social na elaboração, discussão e execução de ações é por si mesma um fator de desenvolvimento do território, tornando a gestão pública mais democrática e próxima das necessidades locais. Em grande medida, o sucesso da Agenda Social dependerá da efetivação deste modelo integrado e participativo.

No Eixo Redução das Desigualdades, o programa mais importante é o Bolsa Família, que consiste de transferência direta de renda com condicionalidades (nas áreas de saúde, educação e assistência social), que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal familiar *per capita* de R\$ 69,01 a R\$ 137,00) e extrema pobreza (com renda mensal familiar *per capita* de até R\$ 69,00). Até dezembro de 2008, o Bolsa Família beneficiava 10,6 milhões de famílias. Segue abaixo a distribuição do atendimento por Grandes Regiões, mostrando que o Nordeste concentra mais de 50% das famílias do Programa.

Distribuição por Grandes Regiões das Famílias Atendidas pelo Bolsa Família (Dezembro de 2008)



Fonte: SIGPlan
Elaboração: SPI/MP

Os benefícios, atualmente, variam de R\$ 20 a R\$ 182, por família. Desde 2008, algumas mudanças foram implementadas neste Programa, cabendo destacar as seguintes: a) atualização do valor dos benefícios em 8%, recompondo seu poder de compra; b) criação do Benefício Variável Jovem, no valor de R\$ 30, com atendimento a 2 milhões de adolescentes de 16 e 17 anos de idade (até 2 por família); c) inclusão gradual no Programa, em 2009, de 1,3 milhão de famílias.

Sobre o último ponto, a meta é chegar em 2010 ao atendimento de 13 milhões de famílias. Nesta expansão, está prevista também uma reserva de 600 mil benefícios para incluir famílias identificadas pelos Municípios em bolsões de pobreza e grupos específicos como, por exemplo, população de rua e acampada da reforma agrária, moradores de áreas remanescentes de quilombos e indígenas.

Para iniciar a expansão em 2009, foram corrigidas as linhas de pobreza e de extrema pobreza do Programa, respectivamente, de R\$ 120 para R\$ 137 e de R\$ 60 para R\$ 69 *per capita*. Além disso, foram utilizados dois instrumentos para definir o tamanho da expansão do Programa: um coeficiente de instabilidade da renda da população pobre (dado que sua renda provém, em grande medida, do mercado informal de trabalho) e os mapas da pobreza, que refletem de forma mais precisa as transformações socioeconômicas ocorridas nos Municípios e, portanto, o público a ser inserido no Bolsa Família.

Esses instrumentos contribuem para a melhoria da focalização do Programa. Em maio de 2009, já foram incluídas 382 mil famílias. Até o fim do ano, mais 1 milhão de famílias serão incorporadas, muitas já estando identificadas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. Embora a expansão do Programa beneficie a todas as Regiões, serão enfatizados na elevação do número de famílias beneficiárias os grandes centros urbanos.

Com a ampliação do Bolsa Família e a melhoria dos mecanismos de focalização, vem sendo aperfeiçoada e expandida a rede de proteção e promoção social, voltada ao atendimento das famílias e pessoas em situação de maior vulnerabilidade. Com isso, o Bolsa Família deverá contribuir ainda mais para a redução da desigualdade e da pobreza no Brasil. Em especial, serão reforçados os direitos à alimentação, à educação, à saúde e à assistência social.

Ainda sobre o Bolsa Família, foi lançado em 2008 o Plano Setorial de Qualificação da Construção Civil (PlanSeQ) para beneficiários do Programa. Os PlanSeQs, que articulam a qualificação profissional à demanda por mão-de-obra em diversos setores da economia, deverão destinar 70% de sua meta para beneficiários do Bolsa Família em 2009.

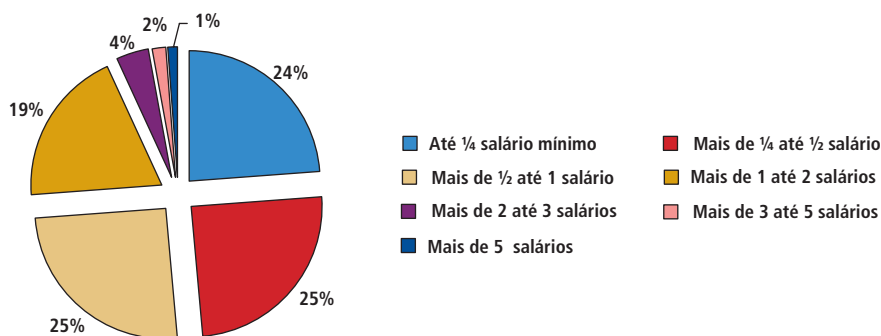
A rede de proteção e promoção social compreende também ações de segurança alimentar e nutricional. Entre elas, cabe destaque para o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cujo objetivo é a garantia do acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e a promoção da inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar.

O PAA adquire alimentos, com isenção de licitação, por preços de referência que não podem ser superiores nem inferiores aos praticados nos mercados regionais, até o limite de R\$ 3,5 mil ao ano (ou por semestre, para a modalidade Incentivo à Produção e Consumo do Leite) por agricultor familiar que se enquadre no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Os alimentos adquiridos pelo Programa são destinados à formação de estoque ou às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e atendidas por programas sociais locais.

Desde 2003, o PAA, por meio de suas várias modalidades, executou R\$ 2,2 bilhões e beneficiou mais de 100 mil agricultores familiares. O PAA, além de expandir o acesso aos alimentos, contribui para a estabilização dos preços, geração de emprego e renda dos agricultores, criando novos canais de comercialização. O PAA tem enorme potencial para funcionar como um polo nacional de compras, sendo um fator central numa política de abastecimento e de fortalecimento da agricultura familiar.

Embora os gastos do PAA estejam se expandindo desde 2003, é necessário ainda ajustar a escala do Programa à demanda pelas aquisições. A elevação do teto de compra por agricultor e do volume de gastos do Programa viabilizaria a garantia de uma renda mínima (que poderia ser, por exemplo, em torno de 1 salário mínimo) para os agricultores familiares com menores rendimentos. O rendimento domiciliar *per capita* mensal médio dos ocupados por conta própria do meio rural em atividades agrícolas²⁷, segundo dados da Pnad 2007, era de R\$ 320. Segue abaixo a distribuição dos agricultores familiares por faixas de rendimento domiciliar *per capita*.

Distribuição dos agricultores familiares segundo faixas de rendimento domiciliar *per capita* (2007)*



* Ocupados por conta própria no meio rural em atividade agrícola
 Fonte: Pnad 2007
 Elaboração: SPI/MP

²⁷ Esta definição está sendo utilizada como uma aproximação do conceito de agricultura familiar.

Pode-se perceber que 49% dos agricultores estão nas faixas de renda domiciliar *per capita* até ½ salário mínimo, sendo que quase 60% se concentram na Região Nordeste. Estes números demonstram a importância das políticas de fortalecimento da agricultura familiar, destacando-se os efeitos esperados da expansão dos investimentos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre o rendimento médio deste público.

Ainda sobre o PAA, merece atenção o fato de que, em 2009, foi aprovada Lei que determina que pelo menos 30% dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar sejam usados para compra de produtos da agricultura familiar, o que significará uma expansão dos valores para aquisição.

Outro elemento da rede de proteção e promoção social são os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que são unidades públicas, de base municipal, situadas em locais onde há maiores índices de vulnerabilidade e risco social.

No CRAS, são desenvolvidos serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, notadamente o Programa de Atenção Integral à Família²⁸. Ademais, vale destacar o potencial de articulação destes serviços no território de abrangência do CRAS, por meio de uma atuação intersetorial que contempla, por exemplo, acolhida, informação e orientação, inserção em serviços da assistência social e em outras políticas públicas.

Em 2008, 3,2 mil municípios receberam recursos para cofinanciamento do Programa de Atenção Integral à Família, estando contemplados 3,9 mil CRAS. Em 2007, havia cerca de 3,3 mil CRAS com cofinanciamento federal para o PAIF. O CRAS deve ser um elemento ativo nos territórios de maior vulnerabilidade, buscando o fortalecimento dos vínculos sociais e comunitários.

Dada a centralidade do CRAS para o desenvolvimento das áreas de maior vulnerabilidade, o governo federal priorizou, em sua expansão, territórios contemplados por outros eixos da Agenda Social. Assim, em 2008, os Territórios da Paz, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), receberam 112 CRAS em 47 municípios e no Distrito Federal, assim como os Territórios da Cidadania receberam recursos para cofinanciamento de serviços em 197 CRAS (em 197 municípios).

Sob a perspectiva da estratégia de desenvolvimento do PPA 2008-2011, há a necessidade de expandir investimentos para consolidar a rede de equipamentos localizados em territórios pobres. Neste sentido, é central a expansão da capilaridade dos CRAS, referenciando todas as famílias em situação de risco e de pobreza do Brasil. Em 2008, pouco menos de 60% dos municípios tinham pelo menos um CRAS com cofinanciamento do governo federal.

Ainda sobre unidades públicas de assistência social, devem-se citar os Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, que são equipamentos nos quais são realizadas ações de apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias em situação de ameaça ou violação de direitos.

28 O PAIF expressa um conjunto de ações relativas à acolhida, informação e orientação, inserção em serviços da assistência social, tais como socioeducativos e de convivência, encaminhamentos a outras políticas, promoção de acesso à renda e, especialmente, acompanhamento sociofamiliar.

No CREAS, são desenvolvidos serviços de enfrentamento à violência, ao abuso e à exploração sexual contra crianças e adolescentes; orientação e apoio especializado a indivíduos e famílias vítimas de violência; e orientação e acompanhamento a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade.

Em 2008, iniciou-se o cofinanciamento para o atendimento aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto em 387 Municípios, sendo contemplados 124 Municípios com a finalidade de implantação de novos CREAS. Em 2008, havia 1.230 municípios com cobertura de atendimento dos serviços vinculados ao CREAS.

Os CREAS, portanto, são equipamentos nos quais se desenvolvem ações voltadas a segmentos mais vulneráveis, com direitos violados ou ameaçados. Estas integram eixos da Agenda Social, voltados ao enfrentamento da violência contra as mulheres (Eixo Mulheres) e focados nas crianças e adolescentes em situação de violência (Eixo Criança e Adolescentes).

No Eixo Criança e Adolescente, são previstas ações com foco em crianças e adolescentes em situação de violência. Neste sentido, têm destaque as iniciativas voltadas a adolescentes em conflito com a lei, como o financiamento pelo Sistema Único de Assistência Social de medidas socioeducativas em meio aberto nos CREAS (citadas acima) e a construção e reforma de 13 unidades de internação em 2008, segundo parâmetros que respeitem os direitos das crianças e dos adolescentes.

Essas iniciativas visam assegurar a condição de pessoa em desenvolvimento do adolescente em conflito com a lei, priorizando as medidas em meio aberto em contraposição às restritivas de liberdade. O que sinaliza para a necessidade de inverter a lógica de internação dos adolescentes, enfatizando o caráter pedagógico das medidas socioeducativas, e não sua natureza repressiva. Estas ações contribuem para a efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente que, ao instituir a Doutrina da Proteção Integral, determinou a garantia dos direitos infanto-juvenis, sendo assegurada sua proteção por parte da família, da sociedade e do Estado²⁹.

Por fim, este Eixo ainda contém outras iniciativas, fazendo-se menção às seguintes: Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PAIR), que tem o objetivo de apoiar, de forma integrada e articulada, a implantação de políticas de atendimento, proteção e defesa das vítimas, bem como a repressão e a responsabilização dos agentes violadores, por meio do fortalecimento das redes de enfrentamento (o PAIR, em 2008, estava em mais de 100 municípios de regiões metropolitanas de 17 Estados); Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte, que protegeu, em 2008, mais de 2 mil pessoas; o Disque 100, que registrou mais de 530 mil atendimentos em 2008, relativos a denúncias de abuso e exploração sexual contra crianças e adolescentes; o fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos, com implantação de escolas de conselhos tutelares e equipagem dos conselhos.

No Eixo Mulheres, destaca-se o lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. O Pacto contém um conjunto de ações que, entre 2008 e 2011,

²⁹ Sobre o tema, vale destacar o encaminhamento ao Congresso Nacional do Projeto de Lei 1627/2007, que, entre outros, dispõe sobre os sistemas de atendimento socioeducativo e regulamenta a execução das medidas destinadas ao adolescente, em razão de ato infracional. O PL institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, que tem a finalidade de estabelecer conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que deve ser observado no processo de apuração de ato infracional, assim como quando da execução das medidas socioeducativas. O SINASE representa grande avanço no tratamento dos adolescentes infratores, fortalecendo o paradigma da proteção integral contido na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

está estimado em R\$ 1 bilhão. O Pacto prevê ações em quatro áreas: consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e Implementação da Lei Maria da Penha; promoção dos direitos sexuais e reprodutivos e implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da AIDS; combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão.

Vale o destaque para a expansão de capacidade instalada no que se refere a serviços especializados de atendimento à mulher. Em 2008, havia 415 delegacias ou Postos Especializados de Atendimento à Mulher (com expansão, entre 2003 e 2008, de 22%), 126 Centros de Referência de Atendimento à Mulher (com expansão, entre 2003 e 2008, de 200%), 66 Casas Abrigo (com expansão, entre 2003 e 2008, de 50%), 15 Defensorias Públicas da Mulher, a Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) e a Ouvidoria da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Há também os novos serviços, como 61 Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e Varas Criminais adaptadas, criadas após a promulgação da Lei Maria da Penha.

Para o Eixo Pessoas com Deficiência, há ações de concessão de órtese e prótese, acessibilidade nos transportes e nas escolas, campanhas educativas e inserção das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. A priorização da Agenda Social no que tange à acessibilidade arquitetônica das escolas públicas é demonstrada pelo avanço do desenvolvimento desta ação. O Censo Escolar MEC/INEP, de 2007, demonstra que 10,5% das escolas públicas indicavam que eram acessíveis (17,5 mil instituições escolares públicas), tendo esse indicador subido para 18,6% em 2008 (30,6 mil escolas). Além disso, entre 2007 e 2008, foram distribuídas 4,9 mil salas de recursos multifuncionais e, em 2009, a previsão é a distribuição de 10 mil novas salas.

Há ainda ações na área de trabalho que visam à ocupação de 100% da cota legal de 2 a 5% dos postos a serem preenchidos por trabalhadores com deficiência nas empresas com 100 ou mais empregados. As ações de fiscalização incluíram no mercado de trabalho de 2007, até maio de 2009, 52,6 mil pessoas com deficiência. Uma outra estratégia para a inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho é a busca das empresas que ainda não integralizaram a cota legal, oferecendo a alternativa de inserir aprendizes com deficiência, por um período máximo de dois anos, quando então serão contratados como trabalhadores definitivos da empresa.

Outra importante iniciativa é o Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC é um direito, previsto na Constituição, e consiste na transferência de 1 salário mínimo para pessoas idosas ou com deficiência que tenham rendimento familiar *per capita* mensal inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. O BPC na Escola visa a identificar os beneficiários do BPC, prioritariamente, de até 18 anos, que estão fora da escola, mas também as barreiras que impedem o acesso e permanência desses no sistema regular de ensino, propondo políticas para a superação das mesmas.

Com isso, procura-se garantir o acesso e permanência na escola destes beneficiários, bem como o acompanhamento de seus estudos por meio da articulação intersetorial nas três esferas de governo, entre as políticas de educação, assistência social, saúde e direitos humanos. A partir de dados levantados em 2008, constatou-se que, das 340 mil pessoas com deficiência beneficiárias do BPC, 71% não estavam matriculadas na escola. O BPC na Escola, ao identificar barreiras que impedem ou inibem o acesso deste público à escola, deverá promover ações para superá-las, efetivando o direito à educação das pessoas com deficiência.

As estatísticas relativas à juventude no Brasil mostram a importância de expansão dos investimentos para este público. Por exemplo, segundo dados da Pnad 2007, mais de 60% dos desempregados no Brasil eram jovens. A taxa de desemprego para o grupo de 15 a 29 anos de idade era de 14%, bastante acima da média nacional. Ademais, conforme mencionado na seção de educação, menos de 50% dos jovens entre 15 e 17 anos de idade estavam no ensino médio e, para o grupo entre 18 e 24 anos de idade, apenas 13% estavam no ensino superior.

Se analisada somente a faixa de 15 a 24 anos de idade³⁰, os dados de educação e mercado de trabalho demonstram um quadro de vulnerabilidade da juventude, que demanda ações públicas para atendimento a esta parcela da população. Dos 50,2 milhões de jovens brasileiros (15 a 29 anos), 68% estão na faixa de 15 a 24. A tabela abaixo mostra que 53% destes jovens estavam ocupados, dos quais apenas 18% frequentavam a escola e 35% não frequentavam (neste último caso, 12 milhões de jovens).

Distribuição percentual de Jovens de 15 a 24 anos segundo frequência a escola e condição de ocupação (2007)*			
PEA	Frequenta Escola	Não Frequenta	Total
Ocupados	18,0%	34,9%	52,9%
Desocupados	4,6%	6,1%	10,7%
Total	22,7%	40,9%	63,6%

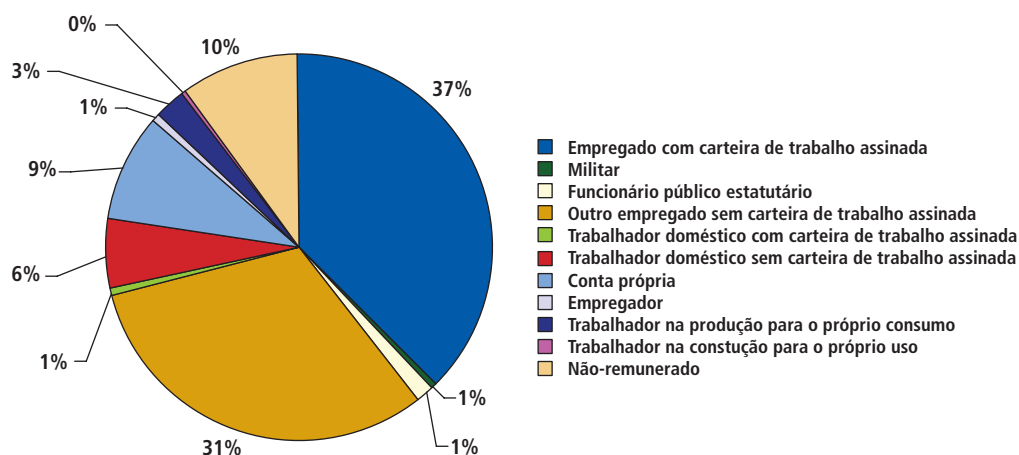
* Percentual com relação ao total de jovens de 15 a 24 anos.

Fonte: Microdados da Pnad

Elaboração: SPI/MP

Para o total de jovens de 15 a 24 anos ocupados, o rendimento médio de todos os trabalhos, segundo dados da Pnad 2007, era de R\$ 512. O gráfico abaixo mostra a distribuição destes jovens por posição na ocupação, evidenciando uma inserção precária no mercado de trabalho para grande parte dos casos. Do total de ocupados, 31% eram empregados sem carteira de trabalho assinada, 6% eram trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada, 9% trabalhavam por conta própria e 10% eram trabalhadores não remunerados.

Distribuição dos jovens de 15 a 24 anos ocupados por posição na ocupação (2007)



Fonte: Microdados da Pnad

Elaboração: SPI/MP

30 Faixa compatível com o ensino médio (15 a 17) e com o ensino superior (18-24).

Do total de jovens entre 15 e 24 anos, 12,4 milhões (36,4% do total) não compunham a população economicamente ativa³¹ em 2007. Destes, 35% não frequentavam a escola (4,35 milhões). O rendimento domiciliar *per capita* médio destes jovens sem procura de trabalho e sem frequência à escola, segundo dados da Pnad 2007, era de R\$ 292.

O conjunto de dados aqui apresentado sobre renda, mercado de trabalho e educação manifesta associações entre pobreza e dificuldades de frequência à escola e a empregos formais pela juventude. Diante deste quadro, foi criado o Eixo Juventude na Agenda Social. Neste, destaca-se a integração de diversos Programas anteriormente existentes (ProJovem, Agente Jovem, Escola de Fábrica, Consórcio Nacional de Juventude, Juventude Cidadã e Saberes da Terra), da qual nasceu o novo ProJovem, com as seguintes ações: a) ProJovem Urbano, que visa ao retorno dos jovens ao processo educacional, sua qualificação profissional e o acesso a ações de promoção da cidadania; b) ProJovem Campo – Saberes da Terra, buscando expandir a escolarização e a qualificação social e profissional dos jovens agricultores familiares; c) ProJovem Trabalhador, voltado à qualificação profissional e à inserção no mercado de trabalho do jovem desempregado e em situação de pobreza; d) ProJovem Adolescente, que consiste de serviço socioeducativo voltado a jovens em situação de risco social, com prioridade para os integrantes de famílias do Bolsa Família.

Particularmente, o ProJovem Urbano articula conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional, inclusão digital e experiências de participação cidadã profissional para jovens de 18 a 29 anos de idade. Entre 2005 e 2008, foram inscritos mais de 520 mil jovens, tendo sido matriculados 241 mil. Até maio de 2009, havia 163 mil matrículas, com meta de chegar até o fim do ano a 242 mil matrículas. Estes jovens receberão qualificação profissional e poderão completar o ensino fundamental. Já no ProJovem Adolescente, foram ofertadas vagas, em 2008, para 426,5 mil adolescentes em 2.320 municípios brasileiros. Em 2009, foi anunciada nova expansão para 162,8 mil adolescentes.

É necessário pensar a política de juventude por meio das oportunidades abertas a este público em diversas áreas. Assim, são estratégicas aquelas políticas que desconcentram social e espacialmente o acesso da juventude a lazer, cultura, formação profissional, educação e outros, ampliando seu horizonte de possibilidades.

Por exemplo, políticas de educação têm o potencial de retardar o ingresso precoce (em especial, da juventude em situação de pobreza) no mercado de trabalho, por meio da expansão e da melhor distribuição no território nacional das oportunidades educacionais. Sob essa perspectiva, são centrais para uma política de juventude ações do Plano de Desenvolvimento da Educação, com destaque para o Reuni, a criação de universidades públicas, o Prouni, a expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica e o Fundeb. Também vale citar a importância da criação do Benefício Jovem do Bolsa Família para 1,8 milhão de adolescentes, que tem como contrapartida a frequência à escola.

Outros públicos contemplados pela Agenda Social são povos indígenas e quilombolas. Para ambos, é central a garantia do acesso a terra. No caso dos indígenas, foi encaminhada ao Congresso Nacional Medida Provisória criando os seguintes cargos para a Fundação Nacional do Índio: Indigenista Especializado (600), Agente em Indigenismo (1,8 mil) e Auxiliar em Indigenismo (700). Esta medida, relacionada a quadro de pessoal, é fundamental para acelerar as políticas de garantia dos direitos dos povos indígenas.

31 Não estavam ocupados nem desocupados.

A Agenda Social Quilombola articula ações contidas nos seguintes eixos: acesso a terra, infraestrutura e qualidade de vida, inclusão produtiva e desenvolvimento local e direitos de cidadania. No que se refere ao acesso a terra, foram tituladas, entre 2003 e 2008, 52 comunidades remanescentes de quilombos. Apenas em 2008, foram certificadas 127 comunidades, sendo este um passo fundamental, que permite o acesso a outras políticas públicas.

Entre as outras ações da Agenda Social Quilombola, pode-se citar o Programa Luz para Todos que, entre 2004 e 2008, atingiu quase 20 mil domicílios em áreas quilombolas. Além disso, em 2008, o Bolsa Família atingiu a marca de quase 19 mil famílias quilombolas atendidas. Vale lembrar que o Bolsa Família prevê o atendimento a grupos em situação de maior vulnerabilidade, tendo realizado esforços de aprimoramento do CadÚnico para cadastramento destas famílias.

Outro Eixo da Agenda é formado pelo Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Segundo informações do IBGE, Estados do Norte e do Nordeste têm maiores índices de sub-registro civil de nascimento, encontrando-se os piores resultados em Roraima (40,15%), Piauí (33,48%), Amapá (33,31%) e Alagoas (30,3%).

Este Eixo vem realizando um conjunto de ações, que deverão contribuir para o alcance da meta acima exposta. Entre as ações, constam as seguintes: Campanha Nacional de Mobilização para o Registro Civil de Nascimento e Fortalecimento da Documentação Básica; apoio à instalação de postos de serviço de registro civil de nascimento nas maternidades públicas; realização de mutirões itinerantes do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) em territórios rurais da cidadania que contam com a rede do CRAS; aquisição e implantação de unidades móveis do PNDTR; emissão gratuita de documentos básicos para pessoas em situação de vulnerabilidade; e apoio ao desenvolvimento de um Sistema Nacional de Informação de Registro Civil.

Vale, particularmente, registrar que 19 Estados brasileiros aderiram ao Compromisso Nacional pela Erradicação do Sub-Registro Civil de Nascimento e Ampliação do Acesso à Documentação Básica. Ademais, 12 Estados já instituíram comitê com o objetivo de planejar, implementar, monitorar e avaliar as ações para erradicação do sub-registro de nascimento e ampliação do acesso à documentação civil básica.

Foram realizados 445 mutirões itinerantes em territórios da cidadania, tendo sido emitidos 218 mil documentos, atendendo a mais de 80 mil mulheres no ano de 2008. Considerando a atuação do PNDTR dentro e fora dos territórios da cidadania, em 2008, tivemos no total a realização de 505 mutirões itinerantes, com emissão de 258 mil documentos para 98 mil mulheres. Em 2008, foram implantadas duas unidades móveis, no Pará e Piauí, do PNDTR. Para o 1º semestre de 2009 está sendo prevista a implantação de 13 unidades móveis, já contratadas no exercício anterior.

O Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) é uma iniciativa de enfrentamento à criminalidade no Brasil, que articula políticas de segurança e sociais, priorizando a prevenção, sem abrir mão das estratégias de ordenamento social e segurança pública.

O Pronasci prevê a execução de cerca de R\$ 6,1 bilhões entre 2008 e 2011. Suas metas gerais são: beneficiar, direta ou indiretamente, 3,5 milhões de pessoas entre profissionais de segurança pública, jovens e suas famílias e buscar a redução do número de homicídios nos próximos quatro anos para os territórios selecionados pelo Programa.

Para cumprir estes objetivos, o Programa contém um conjunto de ações, das quais serão citadas algumas: estruturação dos estabelecimentos penais, com reforma e construção de novas unidades; *Mulheres da Paz*, projeto que visa ao incentivo de mulheres, por meio de transferência direta de renda, para construção e fortalecimento de redes sociais de prevenção e enfrentamento às violências que envolvem jovens expostos à insegurança; *Bolsa Formação*, que objetiva a qualificação profissional dos profissionais de segurança pública e justiça criminal; *Plano Habitacional para Policiais*, que proporciona moradia digna aos profissionais de segurança pública. O Plano é voltado a policiais civis e militares, bombeiros militares, agentes penitenciários e peritos, em especial os de baixa renda; ações de promoção da cidadania, acesso à educação, esporte e cultura, com foco nos jovens expostos à violência doméstica ou urbana ou que vivam nas ruas.

O Pronasci, ao reunir iniciativas de prevenção, controle e repressão qualificada à criminalidade, inaugura um paradigma de segurança pública. Este envolve a valorização dos profissionais de segurança pública, a reestruturação do sistema penitenciário, o combate à corrupção policial e o envolvimento da comunidade na prevenção da violência. Ademais, a execução do Pronasci articula representações da sociedade civil e as diferentes forças de segurança, por meio do Gabinete de Gestão Integrada Municipal. Integram o Pronasci 19 Estados, caracterizados por alta taxa de homicídio.

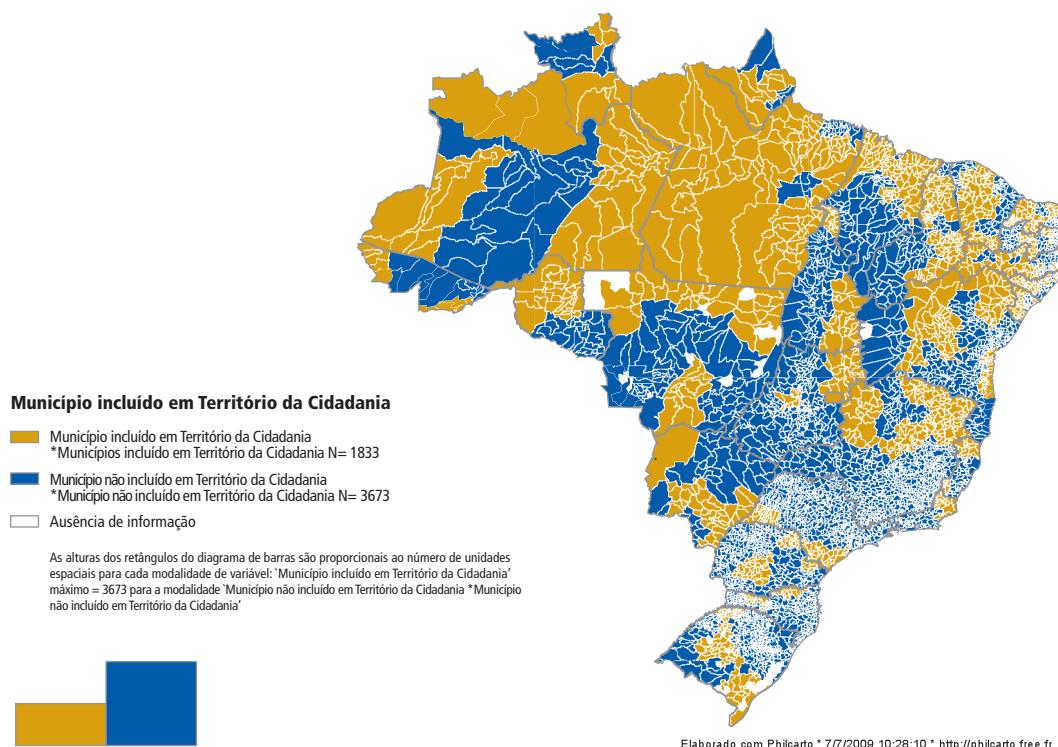
Entre as metas do Pronasci, destacam-se as seguintes: 5,3 mil mulheres atendidas pelo *Mulheres da Paz* até 2011 (até fevereiro de 2009, foram atendidas 2,34 mil); 225 mil profissionais de segurança pública atendidos pelo *Bolsa Formação* até 2012 (até abril de 2009, foram atendidos 130,9 mil); 18,5 mil vagas criadas no sistema prisional até 2011 (em 2008, foram conveniadas 3,8 mil vagas); e 425 mil jovens atendidos por diversas ações do Pronasci.

Os Territórios da Cidadania têm como objetivos promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Em 2008, foram contemplados 60 territórios rurais, passando, em 2009, a 120. Os Territórios são formados por um conjunto de municípios com mesma característica econômica e ambiental, identidade e coesão social, cultural e geográfica e demonstram com maior precisão a realidade dos grupos sociais, das atividades econômicas e das instituições de cada localidade.

Há três instâncias de gestão do Programa: Comitê Gestor Nacional, composto pelos Ministérios envolvidos com o Programa; o Comitê de Articulação Estadual, integrado por órgãos federais que atuam no Estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras dos Territórios; e o Colegiado Territorial, em que participam representações do governo e da sociedade civil. Neste último, são discutidas, planejadas e executadas ações para o desenvolvimento do território.

Para atingir este fim, vêm sendo executadas nos territórios ações de organização sustentável da produção, direitos e desenvolvimento social, saúde, saneamento e acesso à água, educação e cultura, infraestrutura, apoio à gestão territorial e ações fundiárias. Os 120 territórios abrangem mais de 1.850 municípios, tendo sido escolhidos por um conjunto de critérios, com destaque para aqueles que expressam maior vulnerabilidade do território (por exemplo, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDH-M e número de beneficiários do Bolsa Família).

Se tomada, por exemplo, uma amostra de municípios com IDH-M menor ou igual a 0,6, percebe-se que há 836 municípios nesta situação. Destes, 62% integram os territórios da cidadania. Parte significativa dos municípios se concentra no Norte e Nordeste, conforme mostrado no mapa abaixo. Estes dados manifestam a importância do Programa Territórios da Cidadania, sobretudo por consistir de uma estratégia ativa da União de focalizar frações do território em situação de vulnerabilidade social. Desta maneira, o governo federal, em articulação com os outros entes federados e com a sociedade civil, procura equalizar oportunidades, priorizando a realização e a articulação de investimentos em territórios com menor desenvolvimento.



Fonte: MDA
Elaboração: SPI/MP

No Eixo Cultura, há a prioridade de atendimento a áreas de periferia de grandes centros urbanos e municípios participantes de programas como o Território da Cidadania e o Pronasci. O Programa Mais Cultura promove diversas iniciativas, dentre as quais, destaca-se o apoio e o reconhecimento a pontos de cultura locais; a implantação e a modernização de bibliotecas, com entrega de kits com equipamentos e acervo bibliográfico; e a implantação de cineclubes, com fornecimento de equipamento de projeção digital, um conjunto de títulos nacionais, além da capacitação de cineclubistas.

Em 2008, dentre as realizações do Programa, ressalta-se o apoio a 82 cineclubes em 23 Estados, sendo 35 localizados na Região Nordeste e 7 na Região Norte; a implantação de 300 bibliotecas em municípios sem esse equipamento, com previsão de atendimento a mais 361 municípios em 2009; e a modernização de 444 bibliotecas, das quais 299 se encontram em territórios da cidadania. O Programa prevê ainda para 2009 a promoção de diversas iniciativas nos territórios da cidadania, como instalação ou apoio a 150 pontos de cultura, 85 cineclubes, 10 bibliotecas, dentre outros. Além disso, com o objetivo de criar novas oportunidades para os jovens, foi lançado edital para promover e incentivar jovens artistas, na faixa de 17 a 29 anos, residentes da Região do Semiárido.

Além de incentivar a produção cultural, o Programa Mais Cultura pretende, através do projeto de lei que cria o Vale Cultura, encaminhado ao Congresso, ser a primeira política pública governamental voltada para o consumo cultural, viabilizando o acesso de cerca de 12 milhões de trabalhadores e de suas famílias aos produtos e serviços culturais. As empresas que declaram o imposto de renda com base no lucro real poderão aderir ao Vale-Cultura e disponibilizar até R\$ 50,00 por funcionário, ao mês, com direito a deduzir até 1% do imposto de renda devido. A contribuição do trabalhador é progressiva, variando entre 10 e 90% do valor do bônus, de acordo com a renda. O bônus poderá ser usado para adquirir ingressos em espetáculos teatrais, de música, dança, cinema, circo, museus, bem como para aquisição de livros, CDs, DVDs e outros bens e serviços culturais. Segundo informações do Ministério da Cultura, no Brasil, apenas 14% da população brasileira vão regularmente aos cinemas, 96% não frequentam museus, 93% nunca foram a uma exposição de arte, e 78% nunca assistiram a um espetáculo de dança. A iniciativa poderá aumentar em até R\$ 7,2 bilhões/ano o consumo cultural no país.

Por fim, O Programa Mais Saúde - Direito de Todos atua dentro de uma perspectiva que pensa a saúde como parte integrante da estratégia de desenvolvimento, o que aprofunda e atualiza, com novos desafios e dimensões, os objetivos de universalidade, equidade e integralidade perseguidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). O Mais Saúde acolhe várias medidas e ações distribuídas em sete eixos: Promoção da Saúde; Atenção à Saúde; Complexo Industrial; Força de Trabalho; Qualificação da Gestão; Participação e Controle Social; e Cooperação Internacional.

Como exemplo dos resultados obtidos pelo Mais Saúde, no eixo Promoção da Saúde, 34 milhões de mulheres tiveram acesso a contraceptivos gratuitos em 2008, a licença-maternidade de seis meses foi aprovada e reduziu-se em 33% os casos de malária no País, nos últimos dois anos.

No Eixo Atenção à Saúde, o Programa Saúde da Família é a principal estratégia para reorientar o sistema de saúde a partir da atenção básica à família, onde 80% dos problemas de saúde podem ser solucionados, reduzindo-se a necessidade de atendimento de urgência e emergência dos hospitais do Brasil, e contribuindo, entre outros aspectos, para diminuir o número de internações, aumentar a cobertura vacinal e ampliar as consultas de pré-natal. Desde abril de 2007 até dezembro de 2008, o número de pessoas atendidas por equipes do programa Saúde da Família cresceu 8,68%, atingindo mais de 93 milhões de cidadãos.

Por outro lado, quanto à Política Nacional de Atenção às Urgências, criada em 2003, cumpre destacar o investimento de R\$ 193 milhões para implantar 126 UPAs (Unidades de Pronto- Atendimento) em todos os Estados do Brasil. No Rio de Janeiro, a parceria firmada entre governos federal e estadual permitiu a instalação das primeiras 20 UPAs, que já atenderam a mais de 1,46 milhão de pessoas até janeiro de 2009, dos quais apenas 0,3% (7.254) precisou ser removida para hospitais. Com o atendimento 24 horas, a integração com o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU-192) e a proximidade das comunidades de baixa renda, as UPAs têm elevado potencial de desafogar as emergências dos hospitais gerais. Cumpre também destacar o SAMU-192, que já realizou mais de 112 milhões de atendimentos até junho de 2009.

Já o programa Brasil Sorridente, implantou 17,7 mil Equipes de Saúde Bucal, atendendo a 84,9 milhões de pessoas, além de 674 Centros de Especialidades Odontológicas e 323 Laboratórios Regionais de Próteses Dentárias. Também foram investidos R\$ 500 milhões em pesquisa na área da saúde para a elaboração da primeira linhagem de células-tronco do Brasil.

O Programa Farmácia Popular do Brasil, que repassa à população medicamentos a preço de custo, adquiridos pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), conta com cerca de 2 mil apresentações comerciais, disponíveis a um preço que corresponde, em média, a 10% do preço de mercado. De abril de 2007 a dezembro de 2008, houve um aumento de 98% no número de farmácias populares espalhadas pelo Brasil, passando de 254 para 500 unidades. No mesmo período, a rede de farmácias privadas credenciadas pelo programa "Aqui Tem Farmácia Popular" aumentou 94%, passando para 5.219 unidades, devendo este número chegar a 20 mil pontos de rede credenciados até 2011, com a transferência do gerenciamento do credenciamento e repasse de recursos para a Caixa Econômica Federal.