

Cadernos do Desenvolvimento



4

Rio de Janeiro, agosto de 2008, ano 3 n° 4


Centro Internacional
CELSO FURTADO
de Políticas para o Desenvolvimento

2 | Cadernos do Desenvolvimento

Cadernos do Desenvolvimento é uma publicação do
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Luiz Gonzaga Belluzzo - Presidente Institucional

Rosa Freire d'Aguiar Furtado - Presidente Cultural

Carlos Pinkusfeld - Diretor de Pesquisas

Carlos Tibúrcio - Diretor de Comunicação

Coordenador executivo - Pedro de Souza

Assistentes executivos - Alexandre França e Glauber Cardoso Carvalho

Cadernos do Desenvolvimento

Editora - *Rosa Freire d'Aguiar* (rosa@centrocelsofurtado.org.br)

Conselho Editorial - *Luiz Gonzaga Belluzzo, Rosa Freire d'Aguiar, Carlos Tibúrcio, Carlos Pinkusfeld*

Projeto gráfico - *Carlota Rios*

Editoração eletrônica - *A 4 Mãos Comunicação e Design Ltda.*

Catálogo na fonte
UERJ/REDE SIRIUS/NPROTEC

C122 Cadernos do Desenvolvimento. – Ano. 1, n.1 (2006).
Rio de Janeiro : Centro Internacional Celso Furtado de
Políticas para o Desenvolvimento, 2006.
280 p.

ISSN 1809-8696

1. Furtado, Celso, 1920-2004. 2. Desenvolvimento econômico – Periódicos. 3. Áreas subdesenvolvidas – Periódicos
4. Brasil – Condições econômicas. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 330.35

Todos os direitos desta edição reservados ao
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento
Av. República do Chile, 100 - subsolo 1, salas 15-17
20031-917 Rio de Janeiro, RJ, Brasil
tel: (5521) 2172-6312 /6313
site: www.centrocelsofurtado.org.br
email: centro@centrocelsofurtado.org.br

SUMÁRIO

EDITORIAL

DOSSIÊ AMÉRICA LATINA

- O perfil multifacetado dos movimentos sociais. *Maria Helena Passos*
Por caminhos divergentes
UNASUL: oportunidade para a participação cidadã?
Gênero: decisão pioneira não decorre de cotas. *Guy Correa*

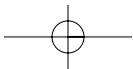
SEMINÁRIOS

1. Os desafios da energia
2. Projetos estruturantes de integração territorial:
Brasil e América do Sul
3. As comunicações
4. A questão metropolitana
5. Problemas e políticas da saúde

ANEXOS

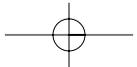
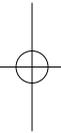


4 | Cadernos do Desenvolvimento



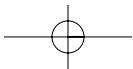
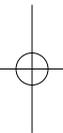


EDITORIAL





6 | Cadernos do Desenvolvimento



EDITORIAL

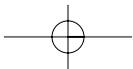
O quarto número de *Cadernos do Desenvolvimento* traz um precioso conjunto de informações e reflexões para todos os que se interessam em estudar os desequilíbrios e as desigualdades do país. Aqui estão as atas de cinco seminários realizados pelo Centro Celso Furtado em 2006, sobre os desafios da energia, os projetos estruturantes de integração do território, as comunicações, a questão metropolitana, as políticas de saúde.

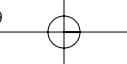
Em suas intervenções, especialistas e professores convidados pelo Centro demonstram ora inquietação ora esperança, mas sempre lucidez diante da magnitude dos problemas. O panorama energético brasileiro dá margem a certo otimismo: representamos 2% do mercado mundial de petróleo, o que parece pouco mas corresponde à dimensão da Inglaterra ou da França; e temos o maior potencial de recursos hídricos, o que propicia a expansão de energia limpa em tempos de danos ambientais ao planeta. Já o seminário dedicado aos projetos estruturantes expõe as sérias insuficiências acumuladas em investimentos de infra-estrutura, em especial nos transportes. O mesmo ocorre com as comunicações. Mas nossos gargalos são mesmo a questão das cidades e a da saúde. A favelização das metrópoles brasileiras — que atingia, em 1980, 1,89% da população, e onze anos depois, 3,28% —, com seu corolário de precarização e violência, é tão grave como as carências ressentidas na área da saúde. Se o Sistema Único de Saúde foi um avanço e hoje atende a três quartos dos brasileiros, parece não dar conta das heterogeneidades sociais e econômicas do país.

Uma via alternativa para lidar com problemas dessa ordem têm sido os movimentos sociais. Sua eficiência e suas deficiências foram debatidas em fins de maio de 2008 na conferência internacional sobre Democracia e Desenvolvimento na América Latina, realizada em São Paulo. As conclusões desse encontro abrem este número de *Cadernos do Desenvolvimento*.

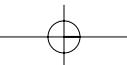


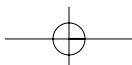
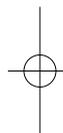
8 | Cadernos do Desenvolvimento





DOSSIÊ AMÉRICA LATINA





O PERFIL MULTIFACETADO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS *Maria Helena Passos**



A 18,4 mil quilômetros de casa, Jose Eliseo Rocamora cismava consigo mesmo, no Auditório do Sesc Vila Nova, em São Paulo, na tarde de quarta-feira, 27 de maio de 2008. Dentro de dois dias, estaria de volta a Manila. E o que diria por lá sobre a situação atual dos movimentos sociais e organizações não governamentais da América Latina?

Neste canto do globo, vários governos progressistas assumiram o poder na última década em um processo digno de fazer inveja à maior parte das nações asiáticas tradicionalmente pouco afeitas à participação popular e a arroubos democráticos. Mas as conquistas sociais, a participação cidadã e democrática, a interação com governos, a articulação internacional, a influência decisória e a própria interação das ONGs, movimentos populares e partidos políticos progressistas teriam acompanhado a contento essa mudança de mãos nos governos das nações latino-americanas?

* *Jornalista, diretora da Papier Brasil.*

Representante no Sudeste Asiático da Logolink, uma rede de organizações não governamentais e instituições de pesquisa dedicadas a ampliar a participação da cidadania em governos locais, Rocamora, pesquisador associado do Institute for Popular Democracy nas Filipinas, não escutou nada que lhe permitisse uma conclusão precisa e abrangente, sequer consistente, nos quase dois dias de exposições e debates a que assistira na Conferência Internacional Democracia e Desenvolvimento na América Latina.

Promovido por entidades não-governamentais — como a Fundação Friedrich Ebert, a Associação Latino-americana de Organizações Latino-americanas de Promoção ao Desenvolvimento (ALOP) e a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), bem como pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculado ao Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil —, o evento expôs, mais que tudo, um momento de difusa e um tanto rarefeita ebulição dos movimentos sociais e políticos disseminados pelo continente latino-americano.

Um momento que se assemelha ao do caldo quando começa a ferver. As bolhas irrompem em dimensões e instantes distintos, maiores ou menores, apontando para direções variadas dentro da panela. Nada que permita prever com segurança que o cozimento dos ingredientes resulte em alimento apetitoso. Sobretudo se for levada em conta a possibilidade de faltar gás para o fogo que alimenta o processo.

Mas mesmo que não falte gás, como imaginam alguns, a questão subsiste. O fato é que os eventos pontuados por mobilizações de rua, reivindicações junto ao poder público, ações diretas locais e específicas sobre a realidade social, conquista de plebiscitos formais e, até mesmo, a instalação de assembléias constituintes para “refundar” Estados, ao pipocarem aqui e ali pela América Latina, conformam um retrato multifacetado.

Um retrato que as lideranças de tais atores sociais — intelectuais ou não — ainda têm dificuldade de interpretar, no dizer de Sivio Caccia Bava, sociólogo que acumula a presidência da ALOP com a coordenação do Pólis-Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, entidade dedicada a atuar em políticas públicas e desenvolvimento local. Movimentos sociais, ONGs e partidos políticos parecem viver na América Latina breves momentos de encontro. Eles são entremeados por longos períodos e espaços de ausência e desencontro. Agenda comum entre tais atores é algo que sequer se esboça a esta altura.

Assim, a cisma de Rocamora fazia todo sentido diante dos debates presenciados, que reuniram na conferência representantes do Uruguai, México, Colômbia, Peru, Paraguai, Brasil, Costa Rica e Argentina. Difícil de explicar essa cisma por aqui, que dirá frente a militantes filipinos, tão pouco afeitos à realidade latina. Sobretudo porque a aparência favorável do pano de fundo sobre o qual emergiu esse capcioso retrato encobre um componente desalentador.

É que, para que se registrasse um modesto avanço da redução da pobreza entre 1980 e 2006 na América Latina foi necessário esforço maior do que a adoção de políticas públicas de governo: um contingente de 25 milhões de latino-americanos migrou para outras regiões do globo e mandou significativo aporte de dinheiro para casa. Dados coletados em 2004 pelo Fondo Multilateral de Inversiones, organismo do Banco Interamericano de Desenvolvimento, acusam o envio de US\$ 26 bilhões somente a partir dos Estados Unidos, montante do qual o México é o destinatário de quase 40%.

Tal é o ponto de partida das avaliações da ampla pesquisa *América Latina 2006-2007 — As relações entre movimentos sociais, Ongs e Partidos Políticos na América Latina, uma visão a partir da sociedade civil*, realizada pela ALOP junto a 125 líderes de organizações e movimentos de 17 países do continente a respeito das mobilizações ocorridas em 2006.

De 136 milhões de pobres em 1980, os latino-americanos passaram a incluir nesta categoria, cerca de um quarto de século mais tarde, nada menos que 205 milhões de cidadãos, conforme dados coletados junto à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Um contingente pouco maior que um Brasil inteiro só de pessoas que sobrevivem com recursos sequer suficientes para se alimentar ou bastando apenas para dar conta de suas necessidades básicas.

Tal processo acusa, porém, claro efeito das políticas públicas de combate à pobreza, aplicadas no Brasil e na Venezuela, sobre a evolução do quadro de indigência no triênio posterior a 2003. No primeiro país, responsável em 2008 por uma exata terça parte da soma da população da América Latina e do Caribe, tal situação, caracterizada como de pobreza extrema, atingia 5,3% dos habitantes em 1990. Essa percentagem cedeu para 3,7% em 2006, conforme a Cepal. Entre os venezuelanos, a redução foi particularmente expressiva, chegando a menos da metade: de 9% para 3,8%.

Mais: quem imaginar que a diminuta redução da pobreza na América Latina foi lenta e gradual se engana. A queda de dois pontos percentuais da participação da pobreza na população latino-americana, de 1980 a 2006, foi somente registrada de

fato no último biênio. Pois em 1990 a parcela de pobres subira significativamente. Alcançou quase a metade dos cidadãos latino-americanos — 48,3%, conforme a Cepal. Desde então, um declínio gradativo permitiu que se encerrasse 2006 com uma taxa de 38,5%. Do mesmo modo, os indigentes — 62,4 milhões em 1980, que se transformaram em 93,4 milhões de pessoas em 1990 — terminaram esse período representando um sexto da população da América Latina. No início, equivaliam a 18,6%. Na contramão, o desemprego avançou de 1990 a 2002, evoluindo de 8,8% para 10,4% nas regiões urbanas. Destaque especial neste quesito fica por conta da Argentina, onde o índice pulou de 7,4% em 1990 para 19,7% no início do milênio. O relatório da pesquisa, porém, não informa dados regionais mais recentes.

Quanto à renda, nada mais eloqüente do que verificar que seu valor *per capita* não superou, em 2002, o patamar alcançado em 1973. Do mesmo modo, em 2002 o salário real do Chile, país citado como exemplo da adoção de política econômica neoliberal, não ultrapassava o de 1973, ano em que o general Pinochet deu o golpe de Estado que derrubou o socialista Salvador Allende e instaurou uma ditadura que durou 27 anos.

A maior chaga nessas estatísticas socioeconômicas da América Latina diz respeito ao Brasil. Trata-se da perversa distribuição de renda, aspecto em que a região só perde para a África subsaariana, segundo a investigação da ALOP. Por aqui, informava o Banco Mundial em 2006, os 10% mais ricos da população detinham 48% da renda total e deixavam para os 10% mais pobres um ínfimo 1,6% do bolo.

A quinta parte mais abonada da população latino-americana se apropriava, na média, de 45% a 55% da renda total, conforme o país. O Brasil estava em um dos extremos da estatística: aqui, esse contingente embolsava 61,6%. Na outra ponta, os 20% mais pobres entre os latinos possuíam entre 3% e 6% da renda nacional em média. Os pobres brasileiros se resumiam a dispor de 3,5% do PIB.

Nos meses seguintes às políticas adotadas conforme a cartilha do Conselho de Washington, diz a pesquisa da ALOP, sucederam-se mudanças eleitorais que levaram ao poder partidos com propostas progressistas e irromperam novos atores sociais, construindo, inclusive, maiorias políticas e eleitorais em vários países.

Mas se é evidente a relação de causa e efeito que a instabilidade social mantém com a mudança política que colocou partidos progressistas no poder em vários países da região, nada há de claro no processo que permitiu essa abertura a novas agendas e possibilidades.

Para parte das lideranças populares e de ONGs auscultadas na pesquisa da ALOP, o momento atual abre uma janela de oportunidades para se atacar a

questão da pobreza e da desigualdade. Para outros, não há nada de novo na América Latina: prosseguem não somente o modelo neoliberal como também suas mazelas sociais e políticas.

Nova tônica

Se avaliações discrepantes de conjuntura não são novidade entre lideranças sociais de esquerda no continente, o que, sim, assume ares de novo é a tônica dos movimentos que têm irrompido na América Latina.

O corte analisado pela pesquisa da ALOP, restrito a 2006, foca um ano de perfil eclético. Nele, questões específicas, assim como bandeiras políticas abrangentes e globalizadas, mobilizaram os cidadãos. Reivindicações socioeconômicas e ambientais pontuam aqui, enquanto lutas sociopolítico-eleitorais e de participação democrática erguem, ali e acolá, exigências que vão da reforma política à refundação constitucional de Estados.

Há, no conjunto do conteúdo desses fenômenos sociais, dois cortes claros: um sub-regional e outro a separar movimentos que visam eminentemente a participação política institucional e o aperfeiçoamento democrático daqueles que buscam objetivos socioeconômicos e ambientais por vias distintas. Se os zapatistas de Chiapas, no México, podem ser considerados o marco zero da “revolta” antineoliberal no continente, em 1994, nesses anos 90 o Movimento dos Sem-Terra, no Brasil, ampliou seu impacto, assim como houve mobilizações expressivas na Bolívia, no Equador e Peru e em algumas áreas do Chile e da Colômbia. Sem falar nos piqueteiros argentinos que lhes fizeram coro no Cone Sul. Mas, como diz o relatório da pesquisa, não há razão para ufanismo.

Nesse terreno de lutas antineoliberais expressas com bandeiras globalizadas, fracassaram algumas iniciativas e mobilizações na América Latina, como as que pretendiam evitar a assinatura de tratados de livre-comércio com os Estados Unidos por governos da região. Neste caso, o exemplo de 2006 ficou por conta da Costa Rica, a mais antiga democracia da América Central. De maio a outubro, um movimento para que o governo retirasse da Assembléia Legislativa o projeto de lei que aprovava esse acordo ganhou gradativamente adesões de agricultores, professores, funcionários públicos, artistas, sindicatos, movimentos de cooperação e comunitários, ambientalistas, indígenas, do empresariado nacional e até de comunidades da Igreja Católica, bem como de organizações de mulheres, estudantes, partidos políticos e intelectuais.

No ápice, 150 mil pessoas foram às ruas da capital San José. Formou-se uma frente legislativa, embrião de um novo partido conhecido por Frente Reformista.

Abarcado na Frente Nacional de Apoyo a la lucha Contra el TLC (FNA), o movimento focou sua crítica na forma antidemocrática como era discutido o projeto no parlamento. Paralelamente, acusou o caráter privatista contido na proposta para setores como energia, telecomunicações e previdência social. Chegou mesmo a iniciar uma discussão sobre uma alternativa de desenvolvimento para o país. Aprovado pelo órgão máximo da justiça costarriquenha, o referendo por fim se deu em setembro de 2007. A FNA perdeu por pouco: o Tratado de Livre-comércio (TLC) foi aprovado por 51,6%.

Ainda que o movimento tenha sido derrotado, o exemplo é expressivo. A pequena Costa Rica, que por bom tempo conheceu o estado de bem-estar social, viveu, assim, a maior mobilização de sua história. O país está imerso em uma América Central onde prevalecem os governos conservadores que, na maioria dos casos, sucederam ao fim dos regimes autoritários militares e à pacificação de conflitos armados.

A investigação da ALOP nota que a democracia participativa prevalece hoje na região centro-americana, mas com muitas limitações. No Panamá, outro movimento social relevante desembocou em um plebiscito, também em 2006, mas desta vez com bandeira específica: impedir a ampliação do Canal, considerada prejudicial aos pobres e benéfica ao empresariado. Criada no ano anterior, a Frente Nacional de Defensa de los Derechos Económicos y Sociales (Frenadeso) reuniu sindicatos rurais e urbanos, associações comunitárias, estudantis, indígenas, profissionais e de mulheres. Obrigou o governo de Martín Torrijos a convocar uma mesa de diálogo para o desenvolvimento que acabou desembocando no plebiscito. A campanha pelo Não evoluiu para um espectro muito mais amplo de alvos políticos: contra a oligarquia *criolla*, os partidos políticos, o Tribunal Eleitoral, as estruturas formais de poder econômico, a Igreja e os meios de comunicação. Defrontada com o amplo apoio financeiro que os Estados Unidos davam à parte adversa, ou seja, à ampliação do Canal, a campanha pelo Não terminou derrotada por abstenção estrondosa de 57% do eleitorado e contabilizando apenas 22% dos votos a seu favor.

Contrastam com tais derrotas, até em termos de conteúdo, movimentos que têm ocorrido na sub-região andina. Aí se concentra o que há de mais ativo na última década em avanços sociais na América Latina. Equador e Bolívia assumem a proeminência. Com uma característica particularmente singular na

região: o que os move não é o defensivo, e sim o propositivo. É interessante notar que, dos cinco países que compõem a região — Bolívia, Peru, Venezuela, Colômbia e Equador —, só o primeiro conviveu, entre 1999 e 2004, com um aumento da pobreza. Para o Equador, porém, a Cepal não possui estatísticas relativas esse indicado.

De todo modo, o ano de 2006 foi um marco nos movimentos sociais do Equador, cujo governo de Alfredo Palacio foi forçado a romper o contrato de extração de petróleo que mantinha com a norte-americana Occidental Petroleum Corporation. Fruto de cinco meses de marchas e de interrupção de tráfego em rodovias por movimentos aglutinados na Frente Patriótico por la Soberania Petrolera, com apoio de federações indígenas e camponesas fortemente reprimidas nas jornadas de luta promovidas em vários pontos do país, a quebra do contrato com a companhia petroléira estrangeira acabou fazendo com que as negociações para um tratado de livre-comércio com os Estados Unidos fossem rompidas pelo governo.

Mas não foi tudo: os manifestantes também conseguiram aprovar em plebiscito, com 81% dos votos, a instalação de uma Assembléia Constituinte. Na eleição desta, o Movimiento Alianza País, coalizão que elegeu o presidente Rafael Correa e se recusara a disputar postos legislativos, saiu vitorioso, com maioria absoluta entre os constituintes ao propor nada menos do que refundar a democracia no país.

Na Bolívia, onde o índio Evo Morales foi eleito presidente em 2005 por um movimento político camponês e indígena que não queria ser partido — o Movimiento al Socialismo (MAS), criado em 1997 mas que lograra a segunda maior votação do país em 2002 —, as bandeiras das mobilizações sociais mesclavam no momento da pesquisa da ALOP reclamos antigos a novos.

No país mais pobre do continente, o MAS se apoiou na luta pela nacionalização dos minerais hidrocarbônicos e contra a exportação de gás para o Chile quando, em 2006, realizou a quinta marcha sobre La Paz. Nela, reivindicava junto ao governo a modificação da lei de titulação de terras e tornou vitoriosa a bandeira de uma Assembléia Constituinte, instaurada em agosto daquele ano. Interrompida e depois prorrogada, essa assembléia somente definiu uma nova Carta em dezembro de 2007, que ainda deve ser submetida a referendo popular. Um dos artigos da Carta, porém, já está em vigor. Ele garante o direito de participação política por meio de movimentos sociais e não necessariamente de partidos políticos. O que, de resto, esteve contemplado

na própria Assembléia composta por ambas as forças de representação política. Isso mostra que a Bolívia é o país onde ficou mais evidente a difícil e transtornada relação dos movimentos sociais e populares da América Latina com a instituição dos partidos políticos.

Por dentro ou por fora

Se a Bolívia institucionaliza a participação dos movimentos políticos dentro da democracia formal ao inseri-los no processo eleitoral para cargos legislativos e executivos, em Chiapas, no México, isso sequer é cogitado. Por lá, o caminho passa por fora da política institucional.

“De forma alguma os participantes de La Otra Campaña estão a favor de um candidato ou partido, e continuaremos à margem desse sistema político. (...) O problema encontrado com as alianças foi a articulação de planos entre distintos setores, que não se dá de modo contínuo e formal — de uma organização ou de um setor ao outro —, mas sim de seu próprio modo e forma”, explicou um integrante da Junta de Buen Gobierno, que reúne o movimento zapatista, à ALOP.

O líder é claro ao definir o desafio da Junta: “reunir e coordenar as estratégias que permitem exercer o poder fora dele”. Além disso, conseguir uma organização melhor, que não seja somente fruto de decisões do Exército Zapatista de Libertação Nacional e sim consenso de todos os que participam da Junta, é o outro desafio.

Em suas palavras, isso lhes permitirá “assumir a organização de nosso país de modo diferente a fim de promover o encontro dos zapatistas como os povos do mundo”.

Do local para o universal, os zapatistas buscam fazer uma ponte que se diferencia, claramente, de movimentos como o argentino das *papeleras*, no Cone Sul. Trata-se, aí, de uma questão ambiental — que remete ao grande problema da água —, mas enfocada sob uma ótica que coloca seus interesses em oposição aos de um país vizinho.

No início de 2005, o governo uruguaio autorizou a espanhola Ence e a finlandesa Botnia a construírem um fábrica de papel e celulose em Fray Bentos, à margem do rio Uruguai. Em Gualaguaychu, na outra margem do rio, os argentinos, que têm direito à mútua administração de suas águas, iniciaram, em janeiro, um bloqueio de 45 dias da ponte internacional General San Martín, ligação entre os dois países.

Repetiram a dose em maio e conseguiram que o governo Nestor Kirchner acusasse o Uruguai de desrespeito ao Estatuto do Rio junto à Corte Internacional

de Justiça, em Haia, na Holanda. Paralelamente, o governo argentino se colocou contra a aprovação de empréstimo do Banco Mundial ao Uruguai para a construção das plantas industriais.

Até o presente, a despeito de Buenos Aires ter solicitado até mesmo a mediação do rei espanhol Juan Carlos, não há vitória: o Banco Mundial avaliou que no projeto não há dano ao meio ambiente e aprovou recursos para que a Botnia terminasse a fábrica. A escalada na mobilização logrou deflagrar uma campanha para que argentinos não veraneassem no Uruguai — o que tem afetado a renda desse país —, o bloqueio de três pontes no verão de 2007 e, ainda, a aprovação de uma lei no Congresso argentino para que o país não exporte madeira para seu vizinho. Haia só julgará o pedido de transferência da fábrica neste ano de 2008.

Nas eleições de 2006, os votos de Entre Ríos, a província argentina que protagoniza o caso das *papeleiras*, foram importantes para o suporte parlamentar de Nestor Kirchner. Do mesmo modo que, no Brasil, os votos dos militantes do MST formavam parte do eleitorado do PT na reeleição do presidente Lula. O movimento brasileiro protagonizou diversas manifestações em 2006 e 2007: entre ocupações de prédios públicos e propriedades privadas, bloqueio de estradas e marchas até Brasília em prol da reforma agrária, conquistou o assentamento de algumas centenas de milhares de famílias de trabalhadores sem terra e o atendimento a suas necessidades de saúde, educação e assistência técnica.

Mais específicos em suas reivindicações, que jamais ultrapassam os limites das reformas — ao contrário do que se dá na região andina —, os movimentos do Cone Sul vivem hoje, mais que qualquer outro, o fenômeno mal resolvido de sua relação com o partido que ajudaram a levar ao poder político institucional. Um fenômeno que chega a caracterizar-se como “esquizofrenia”.

Assim, no Brasil, a pesquisa da ALOP encontrou duas vertentes entre os entrevistados — a dos que se batem pela autonomia em relação ao governo, no qual só enxergam a manutenção do modelo neoliberal, e a dos que defendem a cooperação com a gestão de Lula, à qual creditam impulso efetivo para mudanças estruturais, ainda que graduais e lentas.

Um militante chileno radiografou para a ALOP a situação com precisão: “Não se pode, ao mesmo tempo, administrar soluções e reivindicar. Os partidos perderam a dimensão reivindicativa. Os movimentos não respondem absolutamente aos partidos. Seus próprios militantes vivem a esquizofrenia de militar e de atuar, em horas distintas, como dirigentes sociais, exatamente porque o partido é inútil na hora de exercer seu papel de dirigente social.”

Defensivos na América Central e no México, os movimentos sociais não hesitam em deixar para trás partidos e instituições na região andina e tratar de “refundar” Estados. No Cone Sul, como as instituições democráticas absorveram os atores políticos para além dos partidos, os canais de participação se abrem para, no máximo, conquistar reformas no quadro da institucionalidade. Em nenhuma parte da América Latina, porém, eles chegam a formular e, muito menos, colocar efetivamente na mesa uma alternativa de desenvolvimento econômico para o continente que se contraponha de modo global ao modelo neoliberal cujos efeitos combatem. Rocamora, ao voltar para casa, deve ter traçado um panorama um tanto confuso a seus interlocutores nas Filipinas.

POR CAMINHOS DIVERGENTES

Um país a caminho da decomposição política. Assim a pesquisa da ALOP define o México.

“Na melhor das hipóteses, os movimentos sociais mexicanos lutam para se constituir e se firmar como canais de participação no poder”, define Angel Paz Carrasco, integrante da Enlace Comunicación y Capacitación, uma organização não-governamental dedicada à educação e à militância social no país há 26 anos. “Mas não possuem uma proposta de alternativa acabada de desenvolvimento econômico para o país”, ressalva.

A Enlace atua em cinco estados mexicanos, incluído o distrito federal, e convive neles com estágios diferenciados dessa “decomposição política” nacional.

Tanto Puebla, no centro-sul do México, dona de um dos piores índices de desenvolvimento do país e grande exportadora de mão-de-obra para os Estados Unidos, quanto Oaxaca, na costa do Pacífico, onde 16 etnias vivem sobretudo da agricultura, são governadas por representantes do conservador Partido Revolucionário Institucional, o pri, que por 71 anos comandou o país.

Já em Guerrero, estado turístico também na costa do Pacífico, o poder está nas mãos da agremiação política de esquerda prd, o Partido de la Revolución Democrática que, em 2006, encerrou 77 anos de governo do pri no estado. Seu líder mais conhecido é Andrés Manuel López Obrador, que, ex-chefe de governo da Cidade do México, perdeu a eleição presidencial por um ponto percentual em 2006 para Felipe Calderón, do Partido Acción Nacional, o PAN.

O resultado redundou na maior manifestação oposicionista das últimas décadas no México, com a formação da Convención Nacional Democrática (CND). Trata-se de uma espécie de “governo paralelo” de oposição, que reúne mais do que as forças políticas que apoiaram Obrador no pleito presidencial. Um movimento que, de 16 de julho a 5 de setembro de 2006, levou milhões de pessoas a ocuparem o Zócalo, praça que abriga a sede do governo mexicano, e inúmeros quarteirões da principal avenida da Cidade do México, o Paseo de la Reforma, para denunciar um resultado que acusava de fraudulento e “empossar” simbolicamente o político derrotado, conforme julgamento da justiça.

O PRD governa a capital mexicana desde 1997, e em 2006 assumiu o governo de Chiapas, o estado mais ao sul do país e berço da selva lacandona, que possui uma das maiores biodiversidades no trópico úmido da América, e do Exército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), criado em 1994.

Na sua estratégia de luta, os movimentos políticos e sociais mexicanos podem ser identificados através de três posturas diante do poder político institucional. A CND caracteriza os que se incorporam a instituições democráticas, para, a partir daí, lutar por mudanças políticas. No outro extremo estão organizações como La Otra Campaña, projeto de trabalho com duração decenal formulado em Chiapas pelo EZLN em junho de 2006, cuja meta é gerar um “poder popular ou contrapoder que permita gerar ações contrárias à democracia institucional e ao capitalismo”, nas palavras da ALOP. É, talvez, o único terreno em que já se põe em prática algum tipo de alternativa de desenvolvimento social e econômico no país, ainda que em escala mínima.

Já a Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, fruto de reivindicações salariais dos professores da Universidad Autónoma Benito Juárez e que, reprimida pelo PRI, acabou desembocando em uma luta de resistência capaz de derrubar o governador e aglutinar amplo espectro de entidades estudantis, ONGs, sindicatos, comunidades de camponeses e indígenas, é o exemplo da postura intermediária. “De fora da dinâmica institucional, busca atuar dentro da lógica do sistema democrático e capitalista”, descreve a pesquisa da ALOP.

No México, ao contrário do que se dava no Cone Sul, quando a ALOP fez sua investigação os movimentos sociais não tinham dúvida de que não alcançaram nenhum grau de representatividade no poder político institucional. Mas também, ninguém por lá lutava para “refundar” o Estado, como se deu e ainda ocorre em alguns países andinos. (M.H.P.)

UNASUL: OPORTUNIDADE PARA A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ?

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL. Os Estados Membros e os órgãos da UNASUL gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas, garantindo que as propostas que tenham sido apresentadas pela cidadania recebam adequada consideração e resposta.

Artigo 18

Tratado Constitutivo da UNASUL

A UNASUL — União de Nações Sul-Americanas — não empolgou até agora as organizações não governamentais e movimentos populares da América do Sul. Se o fez, foi de modo diminuto, a julgar pelos debates ocorridos na conferência realizada por eles em São Paulo, ao final de maio de 2008.

Com frequência recalcitrantes quanto à participação política institucional, embora parte desses organismos se empenhe em ampliar o que chamam de participação cidadã, seus membros não levaram adiante a discussão quando uma representante gaúcha da ALOP, durante um debate, chamou a atenção para o artigo 18 do Tratado Constitutivo da UNASUL ao qualificá-lo de abertura a ser aproveitada com propostas efetivas de integração democrática e desenvolvimento econômico alternativo para a América do Sul.

O pouco entusiasmo não parece ser apenas o efeito acumulado por séculos de dificuldades para participar do poder político institucional, o que fica muito claro no caso colombiano. “Somos um país onde a participação cidadã logrou conquistar espaços relevantes no arcabouço legal desde a Constituição adotada em 1991, mas ainda encontra empecilhos para ocupá-los e muita dificuldade para fazê-los alcançar resultados satisfatórios”, resume Esperanza González, integrante da Fundación Foro Nacional Colombia, ONG que desde 1982 se dedica em Bogotá a estimular e apoiar esforços em prol da democracia colombiana.

Pois no caso da UNASUL, mais que vislumbrar dificuldades, alguns críticos apontam para limitações impostas logo de saída. Argumentam que, se são conclamados a propor e participar da integração do continente sul-americano, os cidadãos organizados não são incluídos na hora da tomada de decisão, conforme se lê no artigo 21 do tratado constitutivo da entidade supra-nacional. Esse artigo dispõe que as eventuais controvérsias serão resolvidas por negociações diretas e que, caso elas falhem, os Estados-membros em disputa poderão submeter as pendengas ao Conselho de Delegados — no qual não há participação cidadã —, que terá 60 dias para formular a solução. (M.H.P.)

GÊNERO: DECISÃO PIONEIRA NA AMÉRICA LATINA NÃO DECORRE DE COTAS

Guy Correa*

Em abril de 2007, o legislativo da Cidade do México aprovou a realização de abortos por qualquer motivo no primeiro trimestre de gravidez. Do total de 66 parlamentares que formam a Assembléia Legislativa do Distrito Federal, 46 votaram a favor do projeto. Entre estes, as pontas-de-lança foram oito deputadas — precisamente, uma a mais do que o restante da bancada feminina, que soma 15 mulheres. O legislativo, cuja maioria é formada pelo Partido de la Revolución Democrática, o PRD, criou assim um oásis para a prática legal do aborto no país, majoritariamente católico, onde é particularmente elevado o número de mortes de gestantes pobres. Na Cidade do México, hospitais municipais e privados têm agora a obrigação de proceder ao aborto, uma vez solicitado pela mulher. Apenas médicos católicos podem declinar de fazê-lo.

A questão, como se vê, rachou a bancada feminina do legislativo da capital mexicana, país cuja população, de 103,2 milhões de habitantes, abriga 51,3% compostos por mulheres. Mas não é a primeira conquista de direitos femininos que esse legislativo confere a tal parcela populacional.

Em 2007, mulheres em posições de vulnerabilidade, como as indígenas e as mães solteiras, receberam ajuda financeira do governo do Distrito Federal, segundo a deputada federal perredista Claudia Cruz Santiago, integrante da Comissão de Igualdade e Gênero na Câmara dos Deputados.

Para Patricia Boyco, do comitê executivo da ALOP, “a política das cotas femininas para o parlamento fornece às mulheres, inicialmente, igualdades de oportunidades e, posteriormente, de resultados”. O exemplo do aborto na capital mexicana, uma decisão pioneira na medida em que vai contra à política do governo federal — diferentemente do que ocorre em Cuba e na Guiana, os dois países do continente em que esse direito é legal —, não é capaz de respaldar sua tese, porém.

Se nem sempre há uma correlação entre o voto das representantes políticas femininas e a ampliação de direitos entre mulheres, o fato é que ela ainda povoa o raciocínio de militantes e parlamentares dedicados à questão de gênero.

Atualmente, pouco mais de um quinto da Câmara de Deputados do México, país que adota a política de cotas de gênero, é composto por mulheres: exatos 23,2% dos 500 parlamentares. E, como informa Santiago, seu partido, o PRD, pretende, em sua proposta de reforma do Estado, que seja implantada uma regra de afirmação nada modesta, já na próxima eleição majoritária. No projeto, para cada parlamentar do sexo masculino deve haver uma vaga para uma deputada.

Mais que isso: a julgar pelos debates realizados na conferência promovida em São Paulo pela ALOP, em maio de 2008, os movimentos sociais latino-americanos entendem que as cotas são o principal instrumento para se alcançar o aumento da participação político-institucional feminina na América Latina. Mas a investigação realizada pela rede de ONGs junto aos movimentos sociais e organizações da região demonstra que mesmo analisar a relação entre o recrudescimento da participação feminina verificado nas últimas duas décadas e a adoção desse tipo de regra eleitoral em vários países do continente não é tarefa tão simples.

Entre os 11 países da região que adotaram a política das cotas, a Costa Rica é o que tem maior representação parlamentar feminina na América Latina: 38,6% segundo a ALOP. Na Argentina, antes da última eleição, a adoção do sistema de cotas já havia permitido um salto significativo da participação feminina no Congresso: passou de 25,3% para 36%. No parlamento do Peru, essa fatia é de 29,2%, seguido pelo do Equador — 25% — e de Honduras — 23,4%. A lei de cotas chegou, ainda, a ser adotada na Venezuela, que tem 23,4% de representação feminina no parlamento, mas posteriormente foi revogada.

No Brasil, assim como no Paraguai, as cotas não produziram efeito. Nos parlamentos brasileiro e paraguaio é baixíssima a participação feminina: 8,8%. A metade do que se verifica na Bolívia, que também adota a regra, e praticamente o mesmo que se pode aferir na Colômbia e na Guatemala — 8,2% —, que não praticam tal política afirmativa. Menor índice, somente registraram Belize e Haiti — este com 4% —, países que não adotam cotas.

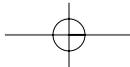
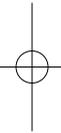
A explicação para esses exemplos em que as cotas não fizeram efeito é muito vaga nas conclusões do estudo da ALOP, que atribui o fato a “questões culturais”. Mas dá uma pista: em países como Costa Rica, Argentina e Peru, “as mulheres foram capazes de desenvolver alianças amplas interpartidárias, trabalhos intensos no interior dos partidos, além de liderar com vigor o movimento de mulheres e de ter atuado em contextos democráticos nos quais a sociedade gradualmente reconheceu a necessidade de adotar medidas afirmativas como meio para se alcançar maior igualdade.” Vale notar que nenhum parlamento latino-americano tem maior proporção de mulheres do que o Senado argentino: 41,7%.

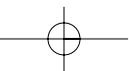
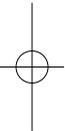
* Jornalista.





SEMINÁRIOS





I. OS DESAFIOS DA ENERGIA

19 de maio de 2006

COORDENADOR:

João Lizardo Hermes de Araújo
Diretor do Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL)

EXPOSITORES:

Celso Lucchesi.
Diretor gerente de Estratégia e Desempenho Empresarial, Petrobras.

“Linhas estratégicas de ação da Petrobras”

Adilson de Oliveira
Professor do Instituto de Economia/UFRJ.

“Gás e petróleo: comentários sobre problemas e perspectivas”

Maurício Tolmasquin
Presidente da Empresa de Pesquisa Energética.

“O Plano decenal de energia”

Roberto Pereira d'Araújo
Professor da COPPE/UFRJ.

“Resistências ambientais a hidrelétricas e possíveis alterações estruturais”

J. L. HERMES DE ARAÚJO. Dou início a mais um seminário do Centro Celso Furtado, cujo tema é Energia. Este seminário é composto de duas partes. Na primeira trataremos das questões relativas ao petróleo e na segunda, relativas à energia elétrica. Com a palavra o dr. Celso Lucchesi, da Petrobras.

CELSO LUCCHESI.* (*ver power point à p. 181*) Boa tarde. Agradeço à professora Maria da Conceição o convite para vir aqui, representando o presidente da Petrobras, dr. José Sergio Gabrielli de Azevedo. Tentarei não fazer propaganda da Petrobras, mas creio que será inevitável. A empresa tem hoje um papel importante que é motivo de orgulho para o Brasil (*figura 1*).

O que gostaria de apresentar em minha exposição é um pouco do planejamento da empresa e, para tal, iniciaremos com alguns dados internacionais, o que não tem a pretensão de esgotar a questão geopolítica nem a da importância do petróleo no cenário internacional. Isso é importante para sabermos onde se coloca o Brasil, hoje, relativamente ao tamanho do setor de energia no mundo, especificamente o de petróleo e gás. Rapidamente apresentaremos o Plano de Investimento e as linhas estratégicas da Petrobras, e também nossa expectativa de contribuição para o desenvolvimento brasileiro em termos de valor adicionado, de questões estratégicas e de atendimento aos consumidores.

(*figura 2*) Em relação à produção de petróleo, o país que possui o maior volume é a Arábia Saudita, com quase 11 milhões de barris por dia. Segundo previsões para o ano de 2006, o consumo mundial atingirá cerca de 83 milhões de barris/dia. O segundo maior produtor é a Rússia e, em terceiro lugar, se encontram os Estados Unidos. Este país ainda possui um papel relevante na produção, embora venha decaindo assustadoramente, pois já produziu mais de 15 milhões de barris por dia e hoje está produzindo algo em torno de 7 milhões de barris por dia, segundo dados de 2004-2005. Isso é grave para a economia americana pois ao mesmo tempo seu consumo atinge mais de 21 milhões de barris por dia. Logo, segundo palavras do próprio presidente George W. Bush, os Estados Unidos hoje são viciados em petróleo, e sua dependência é crescente.

O Brasil, de acordo com os dados de 2004, é o 17º produtor mundial, embora fique em 12º lugar no *ranking* do consumo. Podemos dizer que nosso consumo é muito baixo, dadas as dimensões da economia brasileira. O Fórum Econômico Mundial lançou um relatório no qual mostra previsões até 2015, e podemos observar alguns dados interessantes. É importante fazer a ressalva de que o padrão

* O texto apresenta uma visão estratégica do ano de 2006. (N. E.)

norte-americano não é um padrão de comparação, mas um número que pode ser usado como referência. Hoje, cada cidadão americano consome, em média, 26 barris de petróleo por ano, enquanto na China o consumo fica em torno de 4 barris. No Brasil, pois também fizemos essa conta, o consumo *per capita* se situa em torno de 4 barris. Mas o que o texto do Fórum Econômico nos mostra é que, em relação à China, que cresce a taxas muito elevadas, há um enorme espaço de crescimento para o consumo de petróleo, ainda que esta não venha a atingir o padrão norte-americano. Hoje a China se encontra ainda seis vezes abaixo do consumo médio do padrão norte-americano. O importante é frisarmos que esses dados se referem apenas ao petróleo e não consideram o consumo de energia como um todo. Além disso, nos mostram que a China é o grande destaque, o que não é nenhuma novidade, dado o seu vetor de crescimento em relação ao vetor de crescimento do consumo do petróleo no mundo.

Na questão do gás natural (*figura 3*), os atores são quase os mesmos mas o panorama da produção é um pouco diferente, ainda mais quando nos referimos às reservas. A Rússia é o maior produtor, assim como é o país que possui a maior reserva de gás natural. Tal como no caso do petróleo, os Estados Unidos também apresentam uma reserva decrescente, ou seja, a vida útil das reservas é decrescente. E o que é esta medida: vida útil? A vida útil é um cálculo que se faz dividindo-se a reserva conhecida pela produção daquele momento, e segundo essa medida as reservas norte-americanas estariam, hoje, em torno de 6 a 7 anos, ou seja, podem ser consideradas muito baixas. Para termos uma idéia, a vida média das reservas brasileiras, se considerados os níveis atuais de produção e se não houvesse novas prospecções e descobertas, se situariam em torno de 17 a 18 anos.

Se olharmos o mercado de derivados de petróleo, considerando as vendas da Petrobras, que é praticamente o mercado todo, hoje estaríamos no mesmo nível de consumo de derivados que o país teve em 1997, ou seja, há dez anos atrás. Tivemos oscilações, para cima e para baixo, mas o fato é que o consumo — e é bom frisar que o álcool está incluído porque teve sua participação aumentada — se encontra no mesmo nível que o de dez anos atrás, ou seja, o consumo brasileiro não cresceu significativamente.

(*figura 4*) Em relação aos preços em médias históricas, estamos ainda em patamar abaixo das décadas de 70 e 80. A média dos últimos 7 anos, ou seja, de 1999 a 2005, em termos reais, em nada se aproxima do que aconteceu durante as crises dos anos 1970.

Quanto aos fundamentos de oferta e demanda, o que tem ocorrido? Qual é a mudança percebida na demanda? Verdade é que o mundo está crescendo e há uma redução na elasticidade de preços da demanda, ou seja, a maior parte do consumo de derivados de petróleo é no setor de transportes, que tem baixa capacidade de substituição por fontes alternativas. Há mudanças esperadas, como o aumento dos custos de produção não OPEP, que é o que tem acontecido fortemente, e alguma desaceleração da produção.

(*figura 5*) O aumento da dependência da produção da OPEP é um dos pontos mais importantes para destacarmos a fim de entendermos sua importância. O mundo ficará, cada vez mais, dependente da OPEP e o motivo é simples: as reservas fora da OPEP são, em linhas gerais, decrescentes. Por mais recursos que as empresas, as chamadas *majors*, tenham para investir, não existem oportunidades abundantes pois as áreas não estão disponíveis assim como as reservas conhecidas. Há concentração e ela deverá continuar. Hoje, a OPEP abastece cerca de 24% a 25% do mercado e a tendência é de que chegue a 40% e até a 50%. Na perspectiva geopolítica, nos próximos 10 a 20 anos haverá aumento da dependência e aumento do poder dos países que têm petróleo. Em relação à possibilidade de substituição de recursos, o prazo com que se trabalha é o de um horizonte de 15 a 20 anos. Isto para que haja uma substituição expressiva do gás e do petróleo, além do carvão.

O quadro que apresentamos é complexo e inclui todos os fatores que condicionariam a formação de preços. No topo temos a questão do dólar depreciado e o forte crescimento econômico mundial. Temos um momento de crescimento econômico com o dólar depreciado, e isso afeta o mercado de capitais, cujo movimento é muito forte. No curto prazo, sabemos, essa volatilidade é criada fortemente pela especulação, pelo investimento no mercado futuro. O quadro abaixo sintetiza os fatores e dimensões envolvidos na formação dos preços do petróleo.

(*figura 6*) O forte crescimento mundial, evidentemente, eleva o nível da demanda do mercado por derivados médios e leves. Os países em geral estão aumentando a especificação e estão exigindo produtos de melhor qualidade. O aumento da demanda tem elevado a produção da OPEP e reduzido a capacidade ociosa dos países produtores. Claro, entendemos que isso pode ser temporário mas tem pressionado muito os preços, especialmente nos Estados Unidos e na Europa. Também reconhecemos a existência de um gargalo na infra-estrutura, ou seja, hoje o gargalo se dá mais na oferta, devido ao refino, do que por causa

da produção. Esses fatores somados, inclusive a necessidade de baixar estoques, especialmente os estoques estratégicos dos americanos, também pressionam os preços do petróleo.

No campo geopolítico, a incerteza quanto ao fornecimento, seja pela crise eventual do Irã ou do Iraque, que se prolonga, trouxe novas questões. Por exemplo, o Iraque até hoje não recuperou o nível de produção que tinha pré-invasão. Podemos afirmar, sem medo, que não há informações seguras sobre a quantidade de petróleo que hoje o Iraque vem produzindo. A própria Venezuela não conseguiu voltar aos níveis que tinha e, igualmente, há greves na Nigéria, afetando a oferta. Enfim, todas essas questões que lemos nos jornais criam incertezas e acabam pressionando os preços.

A OPEP tem uma economia referenciada em duas moedas praticamente, ou seja, ela recebe em dólar e paga em euros. Hoje, os países do Oriente Médio têm suas economias internas baseadas em euros ou fortemente influenciadas pelos preços dos bens que adquirem nos mercados europeus. Entretanto, suas receitas são nomeadas em dólar, e isto faz que seus preços tragam embutido um percentual de proteção. Esses fatos levam a um movimento de elevação de preços, sem dúvida. Entretanto, a pergunta que fica no ar é se isto é um novo choque ou não. Fato é também que as economias estão absorvendo com mais facilidade do que no passado, pelo menos aparentemente, os preços altos. Ainda em relação aos preços, para fecharmos essa parte em que abordamos cenários, o quadro abaixo mostra as principais instituições que fazem os cenários de preços e apontam suas variações.

(*figura 7*) Para a Petrobras fazer seu planejamento, consideramos premissas que vão influenciar os investimentos e a análise da qualidade do retorno dos investimentos. Por exemplo, estamos em 2006 e a previsão, ou o cenário que consideramos, situa o preço em torno de US\$ 60,00, no mínimo, e em patamar mais elevado, no qual o preço pode chegar a US\$ 90,00, com tendência de redução ao longo do período. Seja por questões relativas à geopolítica, à depreciação do dólar, seja por questões de mercado, o certo é que não podemos em nossa avaliação olhar variáveis isoladamente, ainda mais quando somos obrigados a fazer planejamento de longo prazo. Assim, construir cenários plausíveis é extremamente difícil.

De qualquer maneira, por uma questão de proteção, o planejamento das empresas ou das organizações acaba trabalhando com a idéia de que os preços irão cair em algum momento, pois não há como ficar ampliando investimentos

pelos quais não se poderá responder no futuro, mesmo que seja uma postura conservadora. Os dados que apresentamos representam o cenário construído com metodologia semelhante a que a indústria em geral emprega, assim como os bancos e consultorias. Assim, trabalhamos normalmente com 3 cenários, sendo um de referência. Podemos considerar que o setor bancário tem a tendência de trabalhar com preços mais altos, assim como as empresas de petróleo têm o compromisso de apresentar resultados a seus acionistas.

O posicionamento estratégico da Petrobras, dentro do espírito de que a empresa vem imprimindo à sua expansão, pode ser visto no quadro acima.

(*figura 8*) A missão da empresa definida pela atual administração é atuar de forma segura e rentável, com responsabilidade social e ambiental nas atividades da indústria de óleo e gás, nos mercados nacional e internacional, fornecendo produtos e serviços adequados às necessidades dos clientes, e contribuindo para o desenvolvimento do Brasil e dos países onde atua. Vale destacar a contribuição ao desenvolvimento do Brasil.

(*figura 9*) Apesar do processo de revisão por que vem passando, a visão que temos é a de que a Petrobras será uma empresa integrada de energia, com forte presença internacional, líder na América Latina, atuando com foco na rentabilidade e na responsabilidade social e ambiental. Todos sabem que, hoje, na América Latina, a venezuelana PDVSA tem a mesma estratégia e deseja disputar a liderança e o que está em jogo não são apenas os mercados nacionais, mas o mercado latino americano

A Petrobras tem se esmerado em alcançar excelência não apenas operacional, mas também em qualidade e em gestão, inclusive ambiental (*figura 10*). Depois de vários acidentes com plataformas e derramamento de óleo etc., que causaram enormes danos ambientais e prejuízos à imagem da empresa, houve claramente a intenção de retomar sua qualidade e os investimentos realizados para que a empresa alcançasse esses objetivos são de grande monta. Hoje, além de ter uma cultura de excelência na parte operacional, ela alcança padrões muito bons na área de segurança.

Na área de Exploração e Produção, de forma simples podemos afirmar que nossa estratégia é de crescimento, evidentemente, de reservas e de produção. No Brasil, fortalecer o posicionamento da empresa em águas profundas, e também muito profundas, está entre as prioridades junto com a exploração de áreas terrestres e em águas rasas. Aportar e desenvolver novas tecnologias e esforços na ampliação de novas fronteiras complementa nossa estratégia. (*figuras 11 e 12*)

Dada a mudança do arcabouço legal no Brasil, sabemos que a empresa não possui liberdade para fazer a exploração onde deseje. As áreas têm que ser adquiridas nos *bids* (leilões de áreas) da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Na área de abastecimento, ou seja, na de refino, transporte, comercialização e petroquímica, a empresa tem que possuir, evidentemente, uma visão muito grande dos segmentos em que atua e de seus clientes. O destaque que desejamos fazer é a tentativa que a Petrobras vem fazendo para aumentar a sua participação no setor de petroquímica.

(*figura 13*) Depois de um processo de privatização, que no Brasil foi muito forte em vários setores, a Petrobras procura se reposicionar. No caso da petroquímica brasileira, esta, ao ser montada, foi assentada em três pilares. O primeiro era o da empresa estatal, no caso, a Petrobras; o segundo, o capital privado brasileiro, e o terceiro pilar, o capital estrangeiro. Em 1990, a Petrobras foi obrigada a vender suas participações, ficando com resíduos, e hoje procura recompor uma carteira na qual a forma mais fácil e proveitosa tem sido a de entrar em novos projetos. Entendamos: a Petrobras está participando de novos projetos em que acredita que a tendência do mercado seja a do crescimento.

Na área de distribuição (*figura 14*), a Petrobras Distribuidora é líder, logo a estratégia é a de manutenção da liderança e a de ser a bandeira preferida dos consumidores brasileiros. Mais recentemente, a Petrobras entrou no negócio de distribuição de gás liquefeito de petróleo (GLP). Na área de gás e energia (*figura 15*), que hoje podemos identificar como a área mais crítica, até porque o noticiário a trouxe para a ordem do dia, a Petrobras está crescendo em capacidade de oferta. Esta é uma área relativamente jovem e vem enfrentando um arcabouço regulatório que ainda precisa evoluir. O marco regulatório brasileiro, por vezes, tem servido de limitador para o desenvolvimento da indústria brasileira de gás, para a atuação no negócio de energia elétrica e para o desenvolvimento de energias renováveis.

Na parte internacional, como já enunciado (*figura 16*), a Petrobras procura alcançar um lugar de liderança como empresa integrada na América Latina. Fora da América Latina, a Petrobras tem foco no Golfo do México e no Oeste da África. Conforme citamos anteriormente, nossa principal concorrente na América Latina, com estratégia muito semelhante, é a venezuelana PDVSA.

Em 2005 a produção brasileira ficou em torno de 1 milhão e 700 mil barris (*figura 17*) e a empresa trabalha com previsão de atingir, no mínimo, 2 milhões e 300 mil barris em 2010. O desafio é muito grande e cada bloco que podemos

observar no quadro acima é um projeto de produção, a maioria na parte marítima. Se olharmos a produção brasileira *versus* o consumo de derivados do país, a curva verde representa o consumo e podemos verificar que estamos alcançando a auto-suficiência, com razão bastante festejada. A questão é como manter um nível de crescimento que nos dê sustentação (*figura 18*). O cenário de crescimento que apresentamos, no qual está incluído o consumo de derivados do Brasil, mostra a tendência de crescimento de 2,6% a.a., menor que o crescimento da produção, dando portanto sustentabilidade à auto-suficiência.

(*figura 19*) Acima podemos analisar o mercado brasileiro de derivados no período 2004-2005, e a previsão é de que em 2010 este mercado chegue a 2 milhões de barris por dia. Existem relações interessantes de serem observadas, como por exemplo: à medida que cresce o consumo de gás, decresce o de óleo combustível, pois se tornam produtos substitutos. Destaque para o crescimento do consumo e óleo diesel, o combustível mais consumido no Brasil.

No caso do gás natural (*figura 20*) o fato a destacar é que o mercado projetado para 2010 prevê algo em torno de 100 milhões de metros cúbicos por dia para o Brasil, enquanto no ano passado o consumo foi de 40 milhões. Para termos uma idéia, para as termoeletricas foram, praticamente, 9 milhões de metros cúbicos/dia e cerca de 25 milhões de metros cúbicos/dia para uso industrial. Para o mercado residencial e veicular, que aparece como outros usos, o consumo foi de 6,4 milhões de metros cúbicos/dia.

Nessa projeção, temos um crescimento muito grande de consumo por termoeletricas, o que exige trabalharmos com a premissa de termos capacidade de suprimento total incluindo a conversão de combustível das térmicas, manejo, etc. Esta é uma visão de mercado, ou seja, da demanda que trabalha com a premissa de que todas as térmicas teriam que ter gás disponível caso o necessitassem ao mesmo tempo. Creio que o dr. Tolmasquim, em sua exposição, fará essa abordagem. O que é importante guardarmos dessa visão é que há necessidade de ampliação da oferta de gás, seja ou não importado da Bolívia. A Petrobras e outras instituições do governo brasileiro estão trabalhando para reduzir o risco, ou a dependência, vamos chamar assim, da importação de gás.

Para atender a estratégia global da Petrobras, há um planejamento de investimentos da ordem de 56 bilhões de dólares (*figura 21*), em revisão neste momento, para o período 2006-2010. Desse montante, 60% serão alocados em atividades de exploração e produção, mas vale destacar que 87% serão destinados a investimentos no Brasil, o que dá algo em torno de US\$ 50 bilhões.

Este é um esforço historicamente sem igual. Se considerarmos a estratégia de internacionalização para a América Latina, praticamente 93% dos investimentos estarão concentrados nesta região.

Destacamos também o esforço que a Petrobras faz em relação ao seu posicionamento no mercado nacional (*figura 22*). Os gráficos que apresentamos mostram os esforços de investimentos no Brasil e no exterior, mas como podemos observar são nas atividades de exploração e de produção onde os desafios são maiores. Há um investimento na construção de plataformas, mas há também investimentos pesados em equipamentos na parte de geração e de infra-estrutura para produção de petróleo, e isto implica em importações.

(*figuras 23, 24, 25*) Resumindo, podemos observar a distribuição dos investimentos por região e o grau de conteúdo nacional. Destacamos que esses números se encontram em revisão pela Petrobras, mas o Brasil tem uma capacidade grande e existem vários projetos e programas para aumentar a capacitação e a oferta no Brasil, mas são de curto prazo. Vale ressaltar que os dados acerca da colocação no mercado estão em dólares americanos. Assim, temos US\$14 bilhões na área de construção e montagem, US\$10 bilhões na aquisição de materiais, com os impostos embutidos perfazem os 65% de nacionalização.

A Petrobras trabalha com uma programação transparente e todos esses projetos estão contidos no Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP), coordenado pelo Ministério de Minas e Energia. Hoje o Brasil procura criar um ambiente de capacitação, no qual estão envolvidas organizações governamentais e não governamentais, para aumentar a oferta de serviços, produtos e equipamentos para o crescimento do setor de petróleo brasileiro.

No campo daquilo que denominamos de valor adicionado para o plano apresentado anteriormente (*figura 26*), temos uma média anual de R\$ 92 bilhões, no período de 2006-2010, considerando apenas o valor gerado pela Petrobras. Se avançarmos ao longo da cadeia de investimentos e gastos operacionais, o valor gerado seria algo em torno de R\$ 176 bilhões por ano. Obviamente, não estamos desconsiderando a questão dos preços e do câmbio, mas em termos comparativos atinge a cerca de 10% do PIB brasileiro.

(*figura 27 e 28*) À guisa de conclusão, o plano apresentado é um plano aprovado, que trabalha com continuidade e prevê o crescimento da produção de petróleo no Brasil, inclusive após o ano de 2010. A idéia de auto-suficiência sustentável é um ponto importante do Planejamento Estratégico da Petrobras e do setor de petróleo no Brasil. Em relação ao gás não temos o mesmo cenário,

mas há uma série de providências e de negociações em curso. Há necessidade da consolidação no Brasil de uma infra-estrutura para o desenvolvimento desse tipo de fonte energética e, a custos de 2005, há previsão de investimentos em gasodutos de cerca de US\$ 5 bilhões. É bom ressaltarmos que temos dificuldades até em capacitação na área de engenharia, além do aprendizado na área de licenciamento ambiental. Espera-se que até o final da década a infra-estrutura de gás no Brasil tenha avançado, atingindo os padrões de excelência e com contratos mais estáveis.

Além da operação das térmicas a gás, ou seja, da questão de garantia da oferta de combustível, há necessidade de manejo para contingência. O plano ainda prevê investimentos na adequação do refino, pois estamos aumentando a produção brasileira e tentando colocar o máximo possível de petróleo nacional nas refinarias do Brasil, aumentando os indicadores de aproveitamento. Entretanto, temos que lembrar que a saída, que são os produtos, tem que se adequar ao consumo brasileiro e hoje este possui um perfil que não é atendido apenas por petróleo nacional. Logo, existe uma complementação de importação, seja de derivados ou de petróleo, para atender o perfil de consumo brasileiro. Os projetos de expansão seletiva do setor petroquímico prevêem investimentos em um enorme complexo petroquímico no Rio de Janeiro, já em etapa de finalização, que usará como matéria-prima petróleo pesado.

Mantido o programa de renovação da frota, também há um grande esforço de se voltar a construir navios no Brasil. Na área de energias renováveis, o destaque é para o envolvimento da Petrobras em vários projetos de biodiesel que podem ampliar-se além da demanda legal. Hoje, a regulamentação ou a orientação para o uso do biodiesel segue metas e prevê sua utilização junto com o diesel mineral. Em relação ao álcool, estamos entrando neste mercado e o impacto nas vendas da Petrobras já é muito grande como produto substituto da gasolina, basicamente, nos levando a exportar gasolina.

Além do esforço na melhoria do refino, de usar mais petróleo nacional, também a melhoria da qualidade da gasolina e do diesel são estratégias importantes. A Petrobras tem buscado manter a liderança do mercado, entrando também no negócio de GLP através da compra da Liqüigás. Na área internacional, cerca de 82% dos recursos estão direcionados para países foco, ou seja, nas 3 áreas foco, sendo que 87% estão comprometidos com atividades de exploração e produção em que a empresa tem grande capacitação. Os preços elevados de petróleo e o crescimento da produção no Brasil têm permitido

financiar o plano sem necessidade de financiamentos adicionais elevados. A geração de caixa da Petrobras é bastante robusta para suportar os investimentos e isto tem permitido a manutenção dos vetores chave do crescimento, da rentabilidade e da responsabilidade social e ambiental. Acredito que cumpri o que me propus apresentar e agradeço o convite do Centro Celso Furtado.

J. L. HERMES DE ARAÚJO. Com a palavra, o professor Adilson de Oliveira.

ADILSON DE OLIVEIRA. (*ver power point à p. 186*) Vou dedicar minha exposição à análise da estratégia da Petrobras, tendo como perspectiva o cenário atual do mercado internacional do petróleo. Ao final da apresentação farei uma breve análise da questão boliviana, que é muito complexa.

O consumo de petróleo encontra-se em expansão, como já nos indicou o dr. Lucchesi. O crescimento é moderado nos países desenvolvidos mas é forte nos países emergentes, especialmente na China e na Índia. A pressão de demanda tem origem principalmente nesses países. Essa situação (*figura 1*) é preocupante para os maiores consumidores de petróleo (Estados Unidos, Europa, China, Índia). Neles, o horizonte de reservas (*figura 2*), tendo como perspectiva o consumo doméstico, está caindo rapidamente, sinalizando dependência crescente de importações para atender a demanda doméstica. Quando analisamos o cenário global, o horizonte de reservas é bastante confortável e aparece estabilizado. Portanto, em termos globais, aparentemente não haveria razão para maiores preocupações.

Esses dados sugerem que, apesar de haver muito petróleo no mundo, os grandes consumidores poderão tornar-se inteiramente dependentes de importações de petróleo em pouco mais de uma década. Esse cenário indica que a questão petrolífera não é de natureza física. O problema é de natureza geopolítica. Vamos olhar essa questão com um pouco mais de cuidado.

A *figura 3* indica que a maior parte das reservas e da oferta de petróleo (e também crescentemente as reservas e a oferta de gás) é controlada por empresas estatais de países em desenvolvimento. Porém, a oferta de derivados é controlada por empresas privadas multinacionais, com sede nos países do Norte. Vale dizer, as estatais controlam o início da cadeia produtiva petrolífera (*upstream*) enquanto as *majors* (*figura 4*) controlam o acesso aos mercados relevantes e a valorização do petróleo no consumo final (*downstream*). Essa ruptura da cadeia produtiva é um fenômeno relativamente novo, pois até a década de 1970 as

* O texto se refere a uma apresentação feita em 2006. (N.E.)

majors controlaram todos os elos da cadeia produtiva petrolífera. A mudança, aparentemente singela, tem efeitos radicais no comportamento do mercado.

A oferta dos países exportadores enfrenta forte instabilidade. Falou-se aqui do Iraque, do Irã, da Nigéria, da Venezuela, da Bolívia. Todos esses países enfrentam forte instabilidade política, ainda que alguns deles com forte apoio popular. Como uma das características fundamentais exigida do suprimento de energia é a sua segurança, é fácil visualizar como são percebidas as importações de petróleo (ou de gás natural) desses países.

O fato de grande parte do suprimento de petróleo dos maiores consumidores vir de zonas politicamente instáveis está provocando uma tensão elevada no mercado de petróleo. Essa tensão reflete-se em preços elevados e voláteis, como se pode notar na *figura 5*. O preço do petróleo sobe e desce, sem uma lógica clara que possa balizar decisões. Não é razoável tomar decisões com base em projeções de US\$10,00 para o custo do barril. Tampouco é razoável tomar US\$ 80,00 como parâmetro para decisões.* O ideal seria definir um regime de preços mais estável, oscilando entre um piso e um teto razoáveis. Países consumidores e países produtores concordam com esse conceito. A dificuldade reside em definir o piso e o teto para a flutuação do preço.

Como o Brasil situa-se nesse cenário? Nossa situação é radicalmente diferente da vivida na década de 1970. As condições atuais são muito favoráveis para o Brasil. Somos 2% do mercado mundial de petróleo, o que parece pouco mas corresponde à dimensão da Inglaterra ou da França. Nosso mercado está em franca expansão, assim como nossa produção, que já é suficiente para atender ao mercado doméstico e, ainda assim, gerar um excedente para exportação. A maior parte de nossas bacias sedimentares permanece ainda inexplorada e a regulação do mercado petrolífero oferece condições de risco adequadas para atrair investimentos.

A Petrobras encontra-se em posição muito favorável para atuar no mercado doméstico e também no mercado internacional. No Brasil, sua cadeia produtiva está totalmente integrada, pois ela explora, produz, refina, transporta e distribui petróleo. Além de controlar o mercado doméstico, domina tecnologia de fronteira que a capacita para atuar no mercado internacional competitivamente. A expansão das atividades internacionais da Petrobras não tem se limitado apenas ao *upstream*: ela já tem refinarias na América Latina e nos Estados Unidos. Sem dúvida, a Petrobras é a nossa mais preciosa “jóia da coroa”.

(*figura 6*) Até 2010, a Petrobras deverá investir US\$ 56 bilhões. Em um trabalho feito no Instituto de Economia da UFRJ, avaliamos outro programa de

investimentos da ordem de US\$ 52 bilhões, a partir de 2010, se o preço do petróleo ficar em US\$ 40,00 por barril. Dessa forma, o investimento sustentado da Petrobras será da ordem de US\$ 10 bilhões por ano por toda uma década. Historicamente, nunca a indústria brasileira do petróleo esteve em situação tão favorável. É uma oportunidade histórica para a consolidação da indústria petrolífera brasileira que é necessário sabermos aproveitar.

O desafio é enorme. Teremos que construir cerca de 8000 km de dutos (*figura 7*). (Hoje, temos 8500 km.) Teremos que construir outras refinarias, além das duas que já estão programadas, e ampliar a capacidade das existentes. Para manter em 15 anos a relação reservas/produção de petróleo, teremos que investir fortemente em exploração, desenvolver novos campos e construir muitas plataformas. As bacias brasileiras têm potencial para isso, porém esse é um grande desafio. A Petrobras tem recursos para um plano dessa dimensão e vai necessitar de muito aço, de muitos equipamentos e muito apoio da engenharia nacional para equacionar esse desafio.

(*figuras 8, 9 e 10*) Vale ressaltar que a Petrobras fará investimentos fora do Brasil, o que significa que terá a capacidade de arrastar consigo fornecedores brasileiros de bens e equipamentos para o exterior. A presença desses fornecedores no exterior deve gerar um efeito demonstração favorável ao parque industrial do Brasil. A Venezuela, apesar de sua política anti-americana, compra todos os seus equipamentos e adquire seus serviços para a indústria do petróleo nos Estados Unidos; praticamente, nada compram no Brasil. Acredito que podemos ser um parceiro mais interessante para a Venezuela que os Estados Unidos.

O Brasil tem a oportunidade de se transformar na base de suprimento de bens e serviços da indústria do petróleo no Atlântico Sul. Hoje existem 3 bases de atendimento: Houston, no Golfo do México, Stavanger-Aberdeen, no Mar do Norte, e Cingapura-Coréia, na Ásia. A Argentina vai desenvolver o seu *off-shore*, nós estamos lá na costa da África, onde a produção angolana é muito promissora. Todos esses mercados podem ser atendidos a partir do Brasil em condições favoráveis. A indústria de petróleo já representa 10% do PIB brasileiro e deve seguir aumentando sua participação nos próximos anos.

O Brasil adotou historicamente uma estratégia vencedora para a apropriação da renda petrolífera. Após sua criação, a Petrobras buscou conquistar o mercado (*figura 11*). Na década de 70, a empresa desenvolveu o refino e estruturou a logística nacional de suprimento de derivados. A partir da década de 80, ela desenvolveu a capacitação tecnológica para encontrar e produzir petróleo. O

próximo passo é o desenvolvimento da rede doméstica de fornecedores de bens e serviços para a indústria do petróleo, visando articular a indústria brasileira do petróleo para ampliar sua atuação no Atlântico Sul. É um projeto ambicioso, porém factível. A crise com a Bolívia deve ser olhada nesse contexto. Com todas as contradições e dificuldades que a integração energética sugere, o Brasil deve ser o grande vetor de articulação desse processo. O momento é muito favorável para enfrentar esse desafio, apesar dos grandes riscos existentes. A volatilidade no preço, fruto em larga medida da instabilidade política, é preocupante, mas oferece uma oportunidade única para nossa região, que é superavitária na oferta de petróleo e de gás natural.

Para entender a natureza da situação acho importante analisar o mecanismo de formação do preço do petróleo. Sendo um combustível fóssil, o petróleo é necessariamente finito e sua escassez crescente. Sendo assim, Hotelling teorizou que o seu preço deve ser crescente, até o patamar em que uma fonte substituta torne-se competitiva. Em condições de perfeita informação, conhecendo-se o custo da fonte alternativa e as reservas globais de petróleo, é possível estimar a trajetória de crescimento do preço do petróleo (*figura 12*). Quanto menor o preço da fonte alternativa e quanto maiores as reservas de petróleo, menor o preço atual do petróleo. Como essa curva sugere, a exploração de petróleo inicia-se com a busca de reservas nas bacias de custo baixo, e progressivamente, migra para as bacias mais caras. Quando o custo de produção iguala-se ao preço da fonte alternativa, a exploração de petróleo pára. Vale dizer, o petróleo esgota-se economicamente, ainda que não tenha se esgotado fisicamente.

Se o problema é fácil de equacionar teoricamente, é bem mais difícil na prática. A estimativa do comportamento dessa curva depende de variáveis com incertezas e o cálculo depende em larga medida da taxa de desconto utilizada para trazer para valor presente os fluxos de renda futuros dos produtores de petróleo. Para começar, que horizonte de tempo para o esgotamento os recursos de petróleo oferecem? Esse horizonte depende dos avanços na tecnologia e da abertura que os países produtores oferecerão para a exploração. Dessa forma, não é tarefa simples determinar o horizonte de reservas, tampouco o comportamento futuro do preço.

Ao analisarmos os custos de produção dos diversos petróleos ofertados no mundo (*figura 13*), o preço está muito acima do patamar de preço atual. A Arábia Saudita produz o barril a US\$ 2,50 e o Brasil tem custo marginal próximo de US\$ 16,00. Como explicar esse fato? Aqui entra a geopolítica.

Na verdade, a renda do petróleo é distribuída entre os países produtores, as

empresas operadoras do mercado e os países consumidores (*figura 14*). Os países criam impostos, taxas, participações especiais e/ou *royalties* com o objetivo de recuperar uma parcela dessa renda. Em todo o mundo, com exceção dos Estados Unidos, que criaram menos, esses “tributos” encarecem o produto final e reduzem a rentabilidade das empresas. As empresas buscam colocar os países competindo entre si pela redução do seus “tributos” para aumentar sua lucratividade.

Imaginemos que: i) o custo do refino mais a logística de transporte e distribuição seja de US\$10,00 por barril; ii) o custo de produção seja US\$10,00 o barril; iii) o preço de venda para as empresas de petróleo seja de US\$33,00 e que o consumo mundial chegue aos 90 milhões de barris por dia; iv) que o preço de venda para as empresas final para o consumidor esteja na faixa dos US\$160,00 por barril; v) que a margem das empresas seja de US\$5,00. Como se reparte a renda líquida da indústria do petróleo nesse exemplo hipotético? Neste caso, o país produtor de petróleo estaria se apropriando de apenas 10% da renda petrolífera, a empresa operadora de 5%, enquanto o país consumidor estaria se apropriando de 85%. Se o preço do petróleo aumenta para US\$70,00 o barril, o quadro muda radicalmente, sendo o resultado final largamente dependente da decisão do país consumidor quanto ao repasse do aumento do preço do petróleo para os consumidores. Caso a decisão seja pelo não repasse, os “tributos” terão que ser reduzidos para permitir a manutenção do preço para os consumidores finais. A questão que se coloca é a da repartição da renda petrolífera entre países consumidores, países produtores e empresas. Estas, como pontes necessárias entre os dois grupos de países, buscam maximizar seus lucros tirando proveito das contradições entre os interesses dos países envolvidos na cadeia petrolífera.

O Brasil tem contradições incríveis. Por exemplo, 30% da população brasileira vivem em situação de indigência familiar, segundo dados governamentais. No entanto, na área de energia, querem que o governo subsidie a soja para produzir óleo diesel que será utilizado nos automóveis. Vejam bem! São cerca de 30% da população brasileira em situação de insegurança alimentar e nós vamos produzir soja para substituir petróleo doméstico que será destinado à exportação. Faz sentido?

As flutuações drásticas no preço do petróleo são fruto dos movimentos desses atores para aumentarem sua parcela da renda petrolífera. Por que a maioria dos analistas acredita que o US\$70,00 por barril não é sustentável? Porque esse patamar de preço provoca uma enorme transferência de renda dos países consumidores para os produtores. Grosso modo, quando o preço passa do

patamar dos US\$30,00 para US\$70,00, cerca de US\$ 1 trilhão por ano está sendo transferido dos consumidores para um pequeno conjunto de empresas e governos. Essa brutal transferência de renda não me parece sustentável por prazo muito longo. Acredito que o preço do petróleo, mais cedo ou mais tarde, deve recuar para patamar mais baixo, ainda que acima do patamar vigente anteriormente. Essa percepção é fruto do fato de eu não acreditar que os americanos aceitem uma transferência de renda dessa magnitude. Há que ter presente que o patamar de preço atual, se repassado integralmente para os consumidores, acabará produzindo inflação, recessão etc.

A *figura 15* apresenta cenários para o preço futuro do petróleo de instituições internacionais. Com base nesses cenários elaboramos, no Instituto de Economia da UFRJ, cenários para a evolução da produção brasileira de petróleo e procuramos avaliar a perspectiva das exportações brasileiras. As figuras a seguir (*figuras 16 a 23*) apresentam os resultados da nossa cenarização para preços do petróleo oscilando entre US\$28,00 e US\$40,00 por barril. Esses números sugerem que o Brasil deverá se tornar importante exportador de petróleo no futuro e que a Petrobras, com sua produção no exterior, deverá se tornar um ator central no mercado mundial em alguns anos.

Para terminar gostaria de falar um pouco sobre a crise com a Bolívia, pois creio que o problema está muito mal analisado e equacionado. As pessoas que defenderam a construção do gasoduto são muito criticadas hoje pelo fato de terem mal avaliado o risco político daquela decisão. No entanto, o simples fato de o preço do petróleo ter atingido o patamar atual é indicação de que o gasoduto foi uma decisão acertada. Se o preço do barril de petróleo permanecesse em torno de US\$20,00 ou de US\$30,00 nós poderíamos, com razão, reclamar da construção do gasoduto. Mas não foi o que aconteceu. Nós assumimos o risco, deu certo, e agora a Bolívia crê que está sendo espoliada por algo que foi construído por nós e que não os atrapalhou, pelo contrário. No meu entender, creio que estamos todos contaminados, brasileiros e bolivianos, por uma visão do curto prazo. Olhamos o mundo no curto prazo e limitamos nossas indagações a coisas como: está bom, está ruim? Particularmente, penso que hoje o gasoduto é bom para nós. E para eles também, se nós preservarmos a visão de longo prazo.

O nosso foco central nas negociações com nossos vizinhos sul-americanos deve ser a busca de um mecanismo multilateral para o preço de longo prazo da energia. Essa negociação é particularmente relevante para os energéticos com dificuldades de comercialização no mercado internacional, como é o caso do gás

natural. Não fizemos isso no passado e estamos discutindo bilateralmente, nos furtando de fazer uma discussão mais abrangente que trate o assunto com a importância que merece. A América Latina tem uma grande vantagem competitiva no setor de energia: ela é barata e pode ser segura, caso se estruture um acordo de comercialização com foco no longo prazo.

Se estruturarmos uma posição estratégica com o foco na América do Sul, poderemos ter um sistema de energia extremamente confiável. Essa será uma enorme vantagem competitiva em um mundo em que as outras regiões industriais movem-se em um ambiente de profunda insegurança energética. Não deveríamos perder essa oportunidade.

Creio também que é importante nos anteciparmos e prevermos o que irá acontecer com o suprimento da Bolívia. Uma coisa é certa: o preço do gás deverá aumentar no Brasil. A pergunta é se a Petrobras irá ou não absorver o prejuízo. Espero que haja racionalidade na decisão e que o aumento possa ser repassado, ainda que progressivamente, para os consumidores. Precisamos entender que quando falamos em subsidiar o gás devemos perguntar quem receberá o subsídio. Esse subsídio irá para as indústrias, porque nos lares consumimos muito pouco gás natural. Não acredito que o subsídio seja solução para a competitividade industrial.

Outra coisa que muito me preocupa é a idéia de que a Petrobras pode ser induzida a rever sua estratégia de integração na América Latina. Não apenas a Petrobras, mas o Brasil. Creio que é um grande equívoco, pois acredito que devemos deixar a retórica do curto prazo e olhar com atenção para o longo prazo. Já vivemos tempo demais com as costas voltadas para nossos vizinhos. É tempo de olhar para nosso interior e negociar em bases saudáveis com os bolivianos, paraguaios, venezuelanos etc. Não devemos nos esquecer que somos latino-americanos.

J. L. HERMES DE ARAÚJO. Na segunda mesa, o dr. Roberto d'Araújo e o dr. Mauricio Tolmasquim analisarão as questões relativas à energia elétrica. Antes de passar a palavra, gostaria de levantar algumas questões relativas à tecnologia, pois não tenho a certeza de que aqui serão abordadas.

O setor elétrico é historicamente interessante. Em praticamente todo o século XX foi uma indústria madura, pouco dinâmica, basicamente muito concentrada em torno de monopólios verticalmente integrados, e funcionou desse jeito, a contento. O dinamismo econômico que houve na indústria elétrica durante os três quartéis do século XX deveu-se a ganhos de escala e de adensamento, e isso permitiu economias importantes no pós-guerra, gerando uma grande realimentação do setor.

Durante “anos dourados”, mais ou menos de 1945 a 1975, a indústria elétrica cresceu a um ritmo impressionante, inclusive no Brasil. No nosso “milagre”, a indústria elétrica estava crescendo a 11% ao ano. Enquanto isso, não havia grandes mudanças tecnológicas e a mais significativa foi o surgimento em escala da energia nuclear. Essa inovação foi fruto de grandes esforços de pesquisas e desenvolvimento, principalmente dos anos 50 até meados dos 70. Podemos afirmar que as demais inovações são do tipo incremental, geradas, principalmente, por fornecedores de equipamentos. Tanto foi assim que, se olharmos para os grandes institutos de pesquisas setoriais, encontraremos dois criados em 1912: o KEMA, na Holanda, que é um laboratório de certificação; e outro da Ontário Hydro, do Canadá, focado nas peculiaridades da hidráulica. Só no pós-guerra surgirão outros, como a EDF Recherche, ramo de pesquisa da Electricité de France (EDF), criado em 1946. Em 1967 surgiu o Institut de Recherches Electriques du Québec (IREQ). E até o primeiro choque do petróleo, o desenvolvimento do setor navegava em águas plácidas.

Logo, há uma onda de criação de centros de pesquisa e os Estados Unidos, pela primeira vez, montaram um instituto de pesquisa em eletricidade, que foi o Electric Power Research Institute (EPRI), em 1974. Aqui no Brasil, montamos o Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (CEPEL), no mesmo ano. O EPRI foi fruto de um esforço cooperativo de cerca de uma dúzia de grandes *utilities* para poder enfrentar a nova situação. Por quê? Simplesmente porque havia uma nova realidade que deveria ser enfrentada e não havia mais a possibilidade, dada a estratégia do setor, de confiar e ficar dependente de fornecedores de energia. Num ambiente de incerteza e caos, ficar nas mãos de meia dúzia de fornecedores é uma receita certa para se estrangular.

Nos últimos 30 anos houve mudanças importantes, inclusive de paradigma tecnológico. Há mudanças em informática, em telecomunicações, em nanotecnologia, em biotecnologia etc. Nessa onda inovadora, também os investimentos hidrelétricos sofreram mudanças nos seus padrões de financiamento, de regulação. Também eles sofreram os efeitos da onda liberalizante que varreu o mundo. Aparentemente, será necessária uma renovação do setor elétrico, com uma nova onda de inovações que trará sérias implicações. Desejamos inovações, mas ficaremos dependentes dos fornecedores? Temos que lembrar que há forte concentração e que hoje o capitalismo, em geral, está mais concentrado do que há 30 anos, existindo cerca de meia dúzia de grandes transnacionais.

Assim, para pensarmos o Brasil em termos políticos e estratégicos, teremos necessariamente que pensar também numa estratégia tecnológica para acompanharmos o que está sendo feito em outros países e tentarmos antecipar algumas de nossas necessidades internas. E o que vem mudando internacionalmente no setor de energia elétrica? Antes de tudo, a questão de pesquisa e desenvolvimento no setor elétrico não era tão relevante. Entretanto, nos últimos 10 anos ela tem recebido grande atenção. No mundo inteiro têm proliferado estudos, roteiros tecnológicos, direcionamento de pesquisa e os Estados Unidos estão na liderança, apesar de ressaltarmos que em outros países também há processo inovativo. Basicamente, qual é o tema central? Em primeiro lugar, é que haverá uma pressão por qualidade, ou seja, uma demanda por serviços de maior qualidade. Qualidade nos níveis que não temos e aos quais não estamos acostumados hoje. Podemos dizer que a pressão será por qualidade digital. Mas o que significa qualidade digital no setor elétrico? Significa uma confiabilidade altíssima. Nos Estados Unidos, a carga com essa qualidade, ou carga digital, foi em 2003 cerca de 10% da carga total de eletricidade e as projeções indicam metas de 50% em 2030. Ou seja, os Estados Unidos estão trabalhando com um nível de confiabilidade absurdo.

Atender a essa carga de modo normal sai extremamente caro, logo, é preciso pensar em como atacar o problema, o que, por sua vez, implica apostar em uma série de coisas, tal como geração distribuída. Mas geração distribuída não resolve o problema. Principalmente se ela for intermitente, como a solar, por exemplo, ou a eólica. No caso da eólica, esta nem sempre pode estar junto da carga. O mesmo acontece com a energia solar, que também nem sempre fica junto da carga. Então será necessário haver *back-up* do sistema, da rede. Isso implicará não apenas maiores custos como também um sistema sofisticado de controle. Será preciso enfatizar as questões relativas à segurança e à estabilidade, e esses dois itens estão cada vez mais sob os holofotes, no mundo inteiro.

Estamos utilizando como referência “apagões” graves, ocorridos recentemente nos Estados Unidos e na Europa. Após o atentado de 11 de setembro de 2001, disseminou-se uma neurose geral quanto à segurança. Então, o que estamos vendo hoje em termos de sistemas? Uma preocupação crescente com a confiabilidade, com a qualidade e com a segurança que precisam de soluções inovadoras. Como o setor é sistêmico, isso requer grande esforço de pesquisa e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, estamos também vivendo num contexto de competição, que implicará não apenas mais incertezas, mas também aumento das trocas em

sistemas que já estão com pouco investimento, reduzindo os incentivos à cooperação em P&D. Ou seja, aumentará a pressão sobre os sistemas elétricos. Aumentará também a congestão, pois os sistemas de hoje estão velhos e inadequados ao grau de qualidade, confiabilidade e segurança requeridos pelo novo contexto. Também haverá demanda por sistemas sob medida, pois a pressão ambiental, sem dúvida, só tende a aumentar. Apresentam-se uma série de questões interligadas e nelas podemos identificar as estratégias de P&D dos países industriais.

Quais são os temas estratégicos? Sistemas inteligentes de geração, transmissão e distribuição; geração centralizada e distribuída combinadas de uma maneira muito flexível. Um foco importante será a monitoração da proteção e o controle das áreas, exigindo práticas de prevenção e imediata restauração de falhas, ou seja, as tecnologias deverão ser sustentáveis; se intensificará a pesquisa de materiais com supercondutividade e outros. Por quê? Porque a gama de tecnologias de geração com que se irá trabalhar será enorme. A capacidade de transmissão será grandemente expandida, com maior dificuldade de licenciamento ambiental, no mundo inteiro. Assim, novos métodos de planejamento de operação e de expansão terão que ser desenvolvidos, levando em conta coisas com as quais não se trabalha atualmente.

Deverá existir maior armazenagem de energia, o que não foi resolvido ainda corretamente. No Brasil, basicamente, se olharmos os estudos publicados pela FINEP, os estudos do Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE) e o estudo do Ministério da Ciência e Tecnologia poderemos verificar que estamos pensando mais ou menos na mesma linha. Só que no Brasil, além disso, o que deverá ocorrer, talvez em grau pouco menor, é que nossa carga digital chegará a um nível inferior ao dos Estados Unidos. Mas não temos dúvidas de que deverá subir, pois aqui o peso da hidreletricidade é muito importante. O fato de a hidreletricidade ser muito pesada aqui requer que o próprio sistema e que os próprios métodos de planejamento, expansão e operação sejam diferentes dos usados em sistemas em que as térmicas predominam. Porque num sistema de base hidroelétrica, as decisões tomadas hoje influenciam as decisões que serão tomadas no futuro. Há uma relação intertemporal importante. E é devido a essa base hidráulica que o sistema brasileiro é constituído por longas linhas de transmissão, em comparação com os países industriais. Assim, a expansão requerida vai ser maior e teremos menos folga com relação à necessidade de expansão. Logo, os métodos para aumentar a capacidade do sistema a um custo menor serão mais importantes que nos países industriais.

Teremos muitos problemas a enfrentar pois é essencial aumentar a capacidade a um custo razoável, já que nosso sistema financeiro é frágil; existem ainda os sistemas isolados; temos também o crescimento da demanda, que é elevado em relação aos países industriais. Além disso, possuímos um enorme potencial de energia, convencional e não convencional, que precisa ser considerado. Então, as soluções têm que ser “paridas” e temos uma série de desafios de pesquisa tecnológica, mas também relacionados às opções políticas que fizermos. Seja qual for a política escolhida, teremos que enfrentar esses desafios.

E isso requererá cooperação dos principais atores, porque não há como fazer um trabalho de pesquisa, desenvolvimento e inovação desse tipo sem uma articulação cooperativa. Até nos Estados Unidos estão fazendo cooperação, como é sua tradição. Em todos os países industriais também se procede dessa forma. Aqui, devemos pensar nisso e levar o desafio a sério. Se conseguirmos, creio que realizaremos uma política de transição bem sucedida. Caso contrário, os problemas serão muito maiores. Passo a palavra a Maurício Tolmasquim.

MAURÍCIO TOLMASQUIM. (*ver power point à p.190*) Em minha apresentação abordarei os principais pontos do Plano Decenal. O Plano Decenal é muito importante para nós, do governo, porque cerca de 10 anos o Brasil ficou sem nenhum tipo de planejamento para o setor elétrico. No governo passado, com algumas exceções prevaleceu a convicção de que poderia haver um modelo para o setor elétrico que se movimentasse pelas forças do mercado, sem atividade de planejamento.

Nossa análise, portanto, partiu da evidência de que não houve estruturação e coordenação para originar um novo modelo e planejar a expansão do sistema. Desde o início deste governo a idéia presente era a necessidade de construção de um novo modelo. Claro que não poderíamos conceber um modelo como o do passado, ou seja, totalmente estatal e baseado no monopólio, dado o novo contexto. A idéia de se ter um ambiente competitivo no Brasil já estava presente no modelo passado, mas com sérios problemas de implementação. Além disso tínhamos clareza de que uma competição efetiva e justa só poderia ocorrer de fato se houvesse um papel de coordenação por parte do Estado. Hoje o novo modelo arquitetado no Brasil passou a ser, em alguns fóruns internacionais, uma referência. E por quê? Porque desenhamos um modelo híbrido, o *hibrid Brazilian model*, que conjuga competição com planejamento. E é esse planejamento que tentaremos mostrar a vocês.

Montamos uma metodologia para o Plano Decenal,¹ que vocês poderão verificar nas *figuras 4 a 6*. Podemos verificar que já expandimos o sistema em 4000 MW em 2003, e existe uma previsão de expansão de igual montante para 2004 e para 2005, ou seja, em 2006, mesmo com dados provisórios, já temos cerca de 12 000 MW de expansão. Logo, o Plano Decenal é, antes de tudo, uma referência concreta para a expansão do setor elétrico.

No modelo desenhado, a expansão é feita através de leilões organizados pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) a partir de diretrizes elaboradas pelo Ministério de Minas e Energia com a apoio da Empresa de Pesquisa Energética (EPE). O fato de as distribuidoras de energia serem obrigadas a contratar 100% de sua energia através de leilões públicos é de grande importância. É importante porque de acordo com o modelo anterior — que segundo a nossa compreensão é um modelo de pseudo-competição — as distribuidoras podiam negociar contratos de compra livremente. Não precisavam comprar a energia de quem vendesse mais barato. Assim, podiam construir uma usina termelétrica através de uma empresa ligada ao seu grupo empresarial, comprar a energia desta empresa (auto-contratação) e passar para o consumidor o preço de uma usina muito mais cara que a disponível no mercado. Assim, procuramos eliminar a possibilidade de uma distribuidora construir uma planta mais cara e fazer o *pass through* para o consumidor. A partir de agora, as distribuidoras são obrigadas a contratar, através de leilões públicos, a energia que irá para o consumidor brasileiro.

Foi realizado um grande trabalho de previsão de mercado pela EPE, criada no âmbito deste modelo, e que tenho o prazer de presidir. Para realizarmos as projeções de mercado utilizamos variáveis macroeconômicas, estudos sobre a evolução populacional, estudos setoriais, principalmente dos setores mais intensivos em energia, como o de alumínio, siderurgia, soda, cloro, pelletização, papel e celulose, petroquímica, ferro e cobre. Além disso fomos obrigados a desenvolver uma série de estudos que nos permitiu projetar o potencial de conservação.

Para poder efetuar a previsão de crescimento do mercado de energia elétrica foram construídos dois cenários mundiais e quatro cenários nacionais (*figuras 8, 9*), e, em decorrência, três trajetórias de crescimento do PIB que nos serviram de referência. Assim, com um cenário de partida 2005-2006, um cenário de 2007-2011 e outro que abrange o período compreendido entre 2012-2016, projetamos

1. Ver no power point correspondente as *figuras 1 a 6*, sobre a metodologia utilizada para o Plano Decenal. (N. E.)

nossa expansão. De acordo com dados do IBGE, o crescimento populacional entre 2005 e 2010 foi projetado em cerca de 10 milhões de habitantes, ou seja, como se o Brasil crescesse em termos populacionais algo igual a um Paraná. Para o período todo, nossa projeção foi de cerca de 20 milhões de habitantes, ou seja, como se agregássemos ao Brasil um estado de Minas Gerais.

Em termos de taxa de crescimento populacional, as taxas continuam declinando, tivemos 1,73% entre 2000-2005, entre 2005-2010 vamos para 1,45%, e esperamos chegar a 2010-2015 com algo em torno de 1,13%. Esse trabalho foi feito em conjunto com o IBGE. Infelizmente, hoje no Brasil trabalhamos muito com o curto prazo, mas para o setor elétrico é essencial olharmos pelo menos cinco anos adiante. Cabe frisar também que contamos com a colaboração do Instituto de Economia da UFRJ e do IPEA para a construção e análise de consistência dos cenários econômicos no trabalho de projeção que realizamos.

Dados os modelos utilizados, chegamos a um cenário de referência cujo crescimento previsto é de 4,2% ao ano, 4% no primeiro quinquênio e 4,5% no segundo. Também trabalhamos com cenários de baixo crescimento, um de 3,1% e outro com crescimento bastante favorável, de 5%. Entretanto, o cenário de referência é o que utiliza um crescimento do PIB de 4,2% ao ano, nos próximos 10 anos, sendo que para o primeiro quinquênio nossa projeção de crescimento foi de 4%.

Em termos de consumo de energia, utilizando-se o cenário de referência, temos um crescimento de 5,3% no primeiro quinquênio, um crescimento de 5% para o segundo quinquênio e uma média de 5,2%. Em termos de elasticidade renda, trabalhamos com uma elasticidade total, ou seja, para todo o período igual a 1,23. Para o primeiro quinquênio a elasticidade renda projetada foi de 1,32 e, para o segundo, de 1,14. Essa diminuição justifica-se por dois motivos. Primeiro, pelo efeito do desenvolvimento, pois conforme nos desenvolvemos a elasticidade renda tende a cair. Em segundo lugar, como o PIB é maior no segundo quinquênio a elasticidade renda é menor. Mas, apesar de considerarmos a elasticidade de 1,23, reconhecemos que esta, ainda assim, é relativamente elevada na média do período, pois nos países desenvolvidos fica um pouco abaixo de 1.

Nos países desenvolvidos (*figuras 11, 12 e 13*), o peso do setor de serviços é grande e nós ainda teremos, por um bom tempo, o peso das indústrias intensivas. Em termos de taxa de crescimento, o setor que mais irá contribuir para o aumento do consumo de energia é o comercial. Em termos absolutos o setor com maior participação será ainda o industrial. Além do crescimento do setor de serviços, o setor residencial aparece com algum peso. Quanto às regiões, o

sistema isolado cresce muito mais em termos relativos do que em valor absoluto.

O Brasil, praticamente, está todo interconectado por linhas de transmissão (*figuras 14 e 15*). O sistema isolado é a parte do Brasil que não está interconectada. Para ilustrar o que dizemos, tem uma coisa belíssima que nós do setor elétrico gostamos de mostrar, que é um mapa no qual o sistema de transmissão brasileira é plotado sobre o mapa da Europa. Então, Paris coincide com Brasília, Portugal fica no Rio Grande do Sul e a Rússia fica lá no Rio Grande do Norte. O que a gente conclui, analisando essa superposição, é que se a Europa tivesse o sistema de transmissão brasileiro poderia interconectar Portugal a Moscou. Convenhamos que seja algo fabuloso! Os europeus não sonham em ter um grau de integração como o que existe no território brasileiro.

Também em termos de visualização o centro da ONS (Operador Nacional do Sistema Elétrico) em Brasília, possui um mapa com todas as usinas do Brasil e, em tempo real, consegue “despachar” energia de uma usina enquanto desliga outra. Mas por que estou me referindo a isso? É para mostrar que em termos de logística estamos preparados e talvez não haja uma coordenação parecida com a que temos aqui. Graças a esse sistema interconectado, temos algo equivalente a uma Itaipu a menos no Brasil. Por quê? Porque o nosso sistema tem como base a integração e a cooperação, ou seja, quando em uma região chove menos, ela recebe água de outra região. Quando em outra chove mais, cede água para aquela onde chove menos. Este é o princípio básico que norteou a construção do sistema de energia elétrica brasileiro.

No governo passado, tivemos consultores ingleses contratados e foi resolvido que nosso sistema deveria ser de competição pura. E por quê? Porque na Inglaterra não tem hidrelétrica, só térmica. Então, de acordo com o modelo desenhado, tudo deveria competir com tudo e, portanto, perderíamos a potência de uma Itaipu caso o modelo fosse implantado. Felizmente, a Eletrobrás, contra os ventos que sopravam da direção da empresa, fez um movimento muito forte e conseguiu preservar para o país o que teria sido uma perda dramática.

Seguindo o gráfico (*figuras 16 e 17*), em termos de evolução da elasticidade, ressaltamos que estamos trabalhando com uma média móvel trienal, e que a tendência da elasticidade é declinante, chegando ao final do período em 1,14. Apesar desse valor, ainda um pouco acima dos países desenvolvidos, podemos identificar que estamos numa trajetória de redução da intensidade energética elétrica. Em termos de comparação internacional, hoje no Brasil o consumo *per capita* de eletricidade é de 1843 kWh por habitante. Nós estamos abaixo da

Argentina e até da China, e quando observamos graficamente podemos verificar que nos situamos num ponto entre o Chile e a Polônia

Se considerarmos o consumidor residencial (*figuras 19, 20, 21 e 22*), verificaremos que antes do racionamento uma residência consumia um pouco menos de 180 kW hora/mês. No cenário de referência que trabalhamos podemos identificar uma linha vermelha e ela nos mostra que em 2013 chegaremos ao mesmo nível de consumo de antes do racionamento. Como explicar isso? O que houve? Nossa resposta é que o racionamento teve um efeito realmente estrutural de redução da intensidade energética. E o que isso quer dizer? Se os equipamentos foram mudados para que se poupasse energia, findo o racionamento ninguém volta para o padrão anterior, ou seja, houve melhoria do aproveitamento de energia pelos equipamentos. Quem em sua residência trocou a geladeira ou o *freezer*, terminado o racionamento não irá retornar para um equipamento ineficiente, é óbvio. Logo, apesar de todos os malefícios que o racionamento trouxe, também devemos destacar que acabou gerando um fator positivo: aumentou a consciência de que se desperdiçava energia e houve inovações. Havia o temor de que as medidas exigidas pelo racionamento exercessem um tipo de pressão tal como a da mão sobre uma mola, ou seja, retirada a pressão a mola então retornaria ao seu formato original. Ainda utilizando a mesma metáfora, não foi isto o que aconteceu, pois a mola cedeu um pouco, gerando um ganho de produtividade que podemos considerar importante para a economia. Então, retomando o gráfico, verificamos que em termos de mudança da estrutura de consumo o setor industrial perdeu uma parcela do mercado e o setor comercial ganhou.

Em relação à geração de energia, qual foi o critério que trabalhamos para projetar a sua expansão? Trabalhamos com dois critérios e o primeiro foi o da segurança, que é o critério histórico do setor ditado pelo Conselho Nacional Política Energética (CNPE). O art. 2º, da Resolução 1 do CNPE, de 18/11/2004, define o critério de garantia de suprimento de energia elétrica: “[...] o risco de insuficiência da oferta de energia elétrica no Sistema Interligado Nacional não poderá exceder a 5% (cinco por cento) em cada um dos subsistemas que o compõem.” Por outro lado, de acordo com o critério para a expansão econômica do sistema, estabelecemos a igualdade dos custos marginais de operação (CMO) com os custos marginais de expansão (CME).

Então, de acordo com o primeiro critério, o nível de risco de déficit no Brasil deve ser inferior a 5%. Por que trabalhamos com essa probabilidade? Como

nosso sistema hídrico é muito amplo, ficamos expostos a questões pluviométricas, logo, não podemos trabalhar com a idéia de risco zero, pois manter a segurança sistêmica implicaria custos muito elevados para a sociedade. Historicamente, há muitas décadas o setor trabalha com esse nível de 5%, apesar de hoje existirem questionamentos. Assim, o que está em jogo é uma decisão que diz respeito à segurança *versus* o custo que a sociedade terá que pagar caso haja diminuição desse indicador, pois quanto maior o grau de segurança maior o custo a ser pago. Ou seja, o *trade off* tem que ser debatido com profundidade.

O outro critério, que é econômico, nos fez trabalhar com a seguinte proposição: se para acrescentar 1 MWh ao sistema for mais barato que gerar com o parque existente 1 MWh a mais, se deve acrescentar 1 MWh, ou seja, foi adotado o princípio de que o custo marginal de expansão deve ser igual ao custo marginal de operação.

Seguimos esses critérios (*figuras 35, 36, 37, 38, 39, 40*) e o nosso planejamento nos levou a projetar uma série de usinas até 2010, que devem entrar em operação a partir de 2011. Dentre estas, destacamos uma das usinas do rio Madeira em 2013, que é a usina de Santo Antonio; em 2014, temos a de Belo Monte; depois, várias térmicas que já estão planejadas. Na tabela, podemos ver a lista de usinas que já existem, as que estão em operação ou foram leiloadas no último leilão. Temos as que já foram vendidas e as que possuem indicativo. Por exemplo, há uma indicação para a usina de Angra, mas esta é uma decisão do Conselho Nacional de Política Energética.

Em termos de capacidade instalada, hoje temos 93 mil MW e a previsão que fizemos nos levará para a marca de 134 mil MW em 2014, ou seja, pretendemos acrescentar 41 mil MW nos próximos 10 anos, o que representa 44% de crescimento do sistema existente. Quando mostramos isto nos países europeus, e também em outros, a reação é de espanto pois o crescimento do mercado europeu é de 1% ao ano, o que significa crescer em 1000 MW ao ano. A admiração deriva da possibilidade de acrescentarmos 4000 MW ao ano, pois apenas países como os Estados Unidos, no qual o mercado consumidor se expande muito, é que trabalham com números dessa grandeza, o que não é comum.

(*figuras 42, 43, 44*)

Temos que reconhecer que o Brasil possui uma vantagem, dado o seu potencial hídrico. É isto que nos leva a desenhar um plano baseado na hidreletricidade, apesar de nossa matriz energética ter se expandido bastante e podermos observar as diferentes modalidades de energia com que hoje

trabalhamos. Também é importante destacar a conectividade sistêmica que se deseja alcançar, conforme podemos verificar abaixo (*figuras 28 e 29*).

Em relação à participação das fontes energéticas, em termos percentuais, continuaremos com a mesma proporção da hidreletricidade, que é majoritária. Podemos verificar um aumento de 1% de fontes originárias de biomassa e outras pequenas mudanças. Entretanto, de forma genérica, podemos afirmar que a estrutura da matriz energética brasileira foi mantida. Temos que ressaltar que estamos falando de investimentos na geração de energia e que o período considerado foi o compreendido entre 2009 e 2015, porque várias usinas até 2008 já estarão em funcionamento e temos que ter o cuidado de não fazer o plano ficar inflado.

O total de investimentos previstos atinge R\$ 74 bilhões e este valor é muito expressivo, considerando-se o período 2009-2015. Temos o risco do déficit, mas podemos verificar que este se situa abaixo dos 5% durante todo o período, e isto é importante para o quesito segurança. As usinas que estão sendo consideradas são as que já estão em construção, motorização ou foram contratadas em leilão, ou seja, estamos trabalhando com planejamento de fontes praticamente certas.

(*figuras 79 e 80*) Hoje o setor elétrico trabalha com antecipação, ou seja, o leilão que se promove agora já é para a contratação de energia em 2011, e é isto que no jargão do setor denominamos de “leilão A-5”. O que quer dizer? Que promovemos leilões nos quais se contrata agora a compra de energia para 2011. Em geral, os custos marginais de operação estão abaixo dos R\$ 120,00, valor que consideramos como referência, com exceção do ano de 2008, pois neste ano o modelo apresentou um problema de ordem técnica.

Trabalhamos com vários cenários. Por exemplo, se o mercado consumidor crescer muito, precisaremos de 4700 MW por ano para manter o nível abaixo dos 5%. Se o crescimento for menor, neste caso sobraría usina, logo, trabalhamos também com um cenário no qual o crescimento seria mais baixo. E qual a usina que deveríamos eliminar do plano? Fizemos um teste e resolvemos retirar todas as térmicas e mais algumas hidroelétricas que achávamos que geravam problemas ambientais sérios, mas deixamos as duas hidrelétricas grandes e as mais necessárias: a do Madeira e a de Belo Monte. Mas se o crescimento econômico for grande, o país precisará de todas as usinas e foi por isso que trabalhamos com vários cenários. Vale destacarmos as especificidades de algumas usinas. No sul, citamos a de Araucária. Esta usina foi construída pela Copel, em parceira com El Paso, gerando alguns atritos políticos, e hoje há dúvida se

entrará em operação em 2009 ou 2011. Novamente, sugerimos que os mapas ao final do texto sejam consultados.

Existem dúvidas em relação aos investimentos necessários para o setor. Existem incertezas quanto à totalidade da execução do PROINFA, que é um programa de fontes alternativas, e o que podemos sobre ele afirmar é que há perfeito controle sobre 20% de seu potencial. Há também pendente a questão com a Argentina, em Uruguaiana, pois o fornecimento de gás não está se realizando a contento, mas mesmo que haja ruptura de contrato a situação está controlada. Entretanto, vamos trabalhar com a suposição de que é possível haver uma ruptura do contrato de fornecimento com a Argentina e que a usina de Araucária não entre em funcionamento no prazo previsto. Neste caso, estaremos trabalhando com um nível de risco de 5,3%, ou seja, com uma pequena margem para cima.

No caso da transmissão, trabalhamos com a idéia de custos marginais. Dadas as previsões que fizemos, entre 2006 e 2010 já estamos em posição “determinativa”, conforme o jargão do setor. Então, o que ainda está por fazer são os leilões para o período compreendido entre 2011 a 2015, ou seja, os que ainda são indicativos. O Plano Decenal também prevê a interligação da parte do Brasil que está isolada com o restante do país. Para a interconexão do Acre a Rondônia, uma área desfavorecida, já estamos promovendo o leilão. Isto é importante não apenas para a interligação da região, mas também para fazer a interligação com todo o sistema nacional. Assim, em 2012, esperamos que Manaus também já esteja conectada ao sistema interligado. E porque isso é importante? Porque hoje, nessas regiões, funcionam térmicas a diesel, caríssimas, nefastas ao meio ambiente e com custos que são pagos por todo o país. Essa é uma situação absurda e não deve perdurar.

Não temos dúvidas de que os investimentos para a promoção da interconexão são altos e ainda temos que enfrentar questões ambientais sérias, mas nossas projeções são para 2012, pois nossos estudos apontam ser este um marco importante para conectar o Brasil. Hoje, o Brasil possui 82 mil km em linhas de transmissão e nossa previsão é a de acrescentar ao sistema mais 41 mil km em linhas de transmissão, ou seja, uma média de 4 mil km por ano. Este projeto é muito ambicioso, mas temos que pensar em longo prazo e em interligar, cada vez mais, regiões e mercados distantes. Nós apresentamos os mapas, por regiões, ao final.

Em relação à opção de só trabalharmos com térmicas, como pensam alguns, creio que os recentes atritos com a Bolívia nos mostraram que não poderemos

ficar dependentes do fornecimento de gás importado para seu abastecimento. É por isso que os investimentos em hidrelétricas são importantes. Vale a pena lembrar que o Brasil só utilizou um terço de seus recursos hídricos e isto, comparado com outros países, como por exemplo a França, nos mostra que estes, ao contrário do Brasil, praticamente esgotaram seus recursos. Entretanto, creio que esta não deva ser apenas uma discussão acadêmica ou mesmo de Estado, mas da sociedade. Ela é quem deverá decidir o modelo de desenvolvimento que deseja ter, entretanto, não posso me furtar, apesar de reconhecer que há posições contrárias, a dizer que temos recursos hídricos ainda em abundância e que em nosso planejamento não pretendemos esgotá-los ou chegar perto de algo parecido.

Em relação ao rio Madeira, por exemplo, uma das usinas que gerou mais controvérsias, tivemos o cuidado de fazer dois projetos. Ao invés de só projetarmos uma usina, o projeto, por sinal belíssimo do ponto de vista de engenharia e de geração, contou com duas usinas. Hoje, no Brasil, utilizamos em nossos projetos um indicador de inundação média de 0,57 km para cada MW instalado. No projeto do rio Madeira, projetado para ser construído sobre a calha do rio, o indicador de inundação é de 0,08 km/MW, não interferindo muito na região, pois permanece muito próximo aos padrões de inundação naturais.

Retomando a questão da expansão de linhas de transmissão, estamos trabalhando com a projeção de crescer 56% ao que hoje já existe, o que resulta em um montante de investimentos de cerca de R\$ 39 bilhões, ou seja, uma média de R\$ 4 bilhões por ano, nos próximos 10 anos. Também há a questão das subestações, conforme o gráfico nos mostra (*figura 81*). Considerando as questões ambientais, desenvolvemos metodologia para nossos estudos e trabalhamos com um nível de incerteza muito baixo.

Se nosso indicador é, conforme já nos referimos, para cada megawatt gerado, de 0,52 km de inundação, as usinas que estamos projetando trabalham com parâmetros ainda menores, em torno de 0,27 km por megawatt gerado. Na usina de Belo Monte, por exemplo, uma das mais importantes, este indicador é de 0,04 km para cada megawatt. Para as do rio Madeira os indicadores de inundação utilizados foram de 0,08 km e de 0,09 km por megawatt gerado. Logo, podemos afirmar que são usinas de baixo impacto ambiental. De acordo com a ocupação da Amazônia, podemos verificar que cerca de 25% de sua área são de terras indígenas e 59% são de outros usos, dos quais 0,25% correspondem às usinas existentes ou por construir. As usinas que estão no planejamento do

setor elétrico correspondem a 0,03% da Amazônia, ou seja, para fornecer energia elétrica ao país para os próximos 10 anos o setor elétrico está pedindo para utilizar um percentual muito pequeno da Amazônia.

Isto foi o que preparamos para apresentar e, apesar de ser um Plano Decenal, acreditamos que é um estudo de longo prazo que aprofunda e equaciona as necessidades energéticas brasileiras para os próximos anos. Obrigado. (ver *mapas e figuras* 66 a 77)

ROBERTO PEREIRA D'ARAÚJO. (ver *power point* à p. 202) Para pensar do setor elétrico brasileiro, coloco uma questão inicial sobre sua peculiaridade: ele não é diferente porque é hidrelétrico. É diferente porque é um sistema de uma única e grande reserva hídrica compartilhada. E quais são as conseqüências de ser um sistema de reserva compartilhada? Uma delas é a necessidade de o preço da energia no mercado de curto prazo ser determinado por um modelo matemático e não por leis de oferta e procura.

Obrigatoriamente, sendo a reserva compartilhada e de grande porte, alguém tem que ser o “gerente do estoque” e, sendo a entrada de energia aleatória, tem que se estimar o custo futuro de atendimento, pois o estoque guarda água para ser usada no futuro. Para fazê-lo, o “gerente” adota parâmetros e simula como será a gestão da reserva nesse futuro. Como uma das possibilidades futuras é a falta de energia, é preciso assumir um custo da falta de energia elétrica. Alguém pode imaginar algo mais polêmico do que o custo da falta de energia elétrica? Isso dá uma idéia das dificuldades inerentes a um sistema de gestão de reserva compartilhada.

O entendimento de um sistema de reserva hidráulica quando tratamos de sistemas energéticos é muito polêmico. Gostaria de dar um exemplo. Certa vez, em um congresso fora do Brasil, fiz uma comparação do sistema brasileiro com sistema de outro país. Destaco que só conheço um sistema parecido com o brasileiro, o da Hydro-Québec (HQ), no Canadá. Mostrei características desse sistema de grandes reservatórios e expus que essa empresa, apesar de estatal, teve bons resultados: a tarifa é baixa, o retorno de capital é de 13%, a empresa se autofinancia em 60% e a satisfação do consumidor está em 96%. Quando terminei a palestra, um engenheiro da Hydro-Québec que estava na platéia veio conversar comigo. Confesso que a primeira coisa que pensei foi ter cometido um erro, apesar de ter a certeza de que os dados estavam corretos pois vieram do relatório da própria Hydro-Québec. Entretanto, o meu interlocutor, com certo constrangimento, veio me explicar como a empresa tinha conseguido resultados tão bons.

Segundo ele, nos últimos anos a empresa canadense, que tem conexão com os estados norte-americanos vizinhos, alcançara um lucro extraordinário por um motivo curioso. Esses estados americanos possuem muitas usinas nucleares e, na carga baixa, por acharem mais seguro não desligar essas usinas, vendem à HC parte da energia gerada. Segundo o especialista, a empresa canadense compra energia por US\$ 5/MWh na carga leve e, no período de carga pesada, a mesma energia é revendida para esses mesmos estados por US\$ 50/MWh. Na realidade, a energia americana foi “guardada” nos reservatórios da HQ, pois nesse momento a HQ diminuía sua geração e, portanto, guardava água. Na conversa que travamos, exaltei a vantagem do sistema de reservatórios e argumentei que, se o vizinho dos Estados Unidos fosse a Noruega, um país totalmente hídrico, ele nada lucraria, porque não dispõe de reservatório. Na Noruega, o reservatório está na neve, não controlável. No caso do Canadá, os reservatórios interligados permitem que se compre energia gerada nos Estados Unidos, que esta mesma energia seja “guardada” na água, para, então, revendê-la para os próprios americanos por um preço 10 vezes maior. E por que estou me remetendo a este fato? Para mostrar como é estranho ao “mercado” um sistema de reserva de energia do tamanho do que existe no Canadá. A diferença de US\$ 45/MWh seria um “aluguel” da reserva? Lá, eles conseguem guardar o equivalente a três meses do seu consumo. No Brasil temos capacidade para armazenar o consumo relativo a seis meses.

Sobre o cenário futuro, creio que existem duas questões graves a considerar: a da escassez do petróleo e a ambiental. Provavelmente nunca estivemos com tantas incertezas sobre o futuro (*figura 2*). Olhando para o gráfico da *figura 3*, podemos verificar o que ocorreu com o consumo de energia nas crises do petróleo. Na horizontal temos o crescimento do PIB mundial e na vertical o uso da energia. Nas crises do petróleo, o mundo melhorou a sua produtividade, pois ele cresce na horizontal (PIB), utilizando menos energia por unidade de produto.

Entretanto, quando essa energia é separada por tipo de uso (*figura 4*), verificamos que a eletricidade não tem essa maleabilidade, pois quando cresce a produção de riqueza cresce junto o consumo de eletricidade.

Nas *figuras 5 e 6*, temos o conhecido estudo de Campbell, da Association for the Study of Peak Oil and Gas, que nos mostra que estamos explorando mais petróleo do que descobrindo jazidas exploráveis. No gráfico que mostra o comportamento dos preços (*figura 7*) de um estudo da British Petroleum, o que vai ocorrer no futuro parece ser uma grande especulação. O sinal de interrogação

indica que, hoje, com as dúvidas sobre as reservas mundiais, é difícil saber se os preços irão se comportar tal como no passado.

(*figuras 8, 9, 10*) Em relação à questão ambiental, a pergunta que deveríamos nos fazer é porque não entramos em pânico? O gráfico mostra as mudanças radicais de temperatura da Terra ao longo do tempo; o gráfico de baixo mostra o mesmo com os decorrentes da concentração de gás carbônico e com os originados pela emissão de carbono.

As fontes derivadas de combustíveis fósseis, como o petróleo, estão cada vez mais caras e sofrerão crescente resistência ambiental. Não imaginamos o que poderia ser previsto no atual cenário caso ocorresse uma grande mudança tecnológica, ou seja, uma inovação que provocasse uma ruptura capaz de alterar substancialmente o quadro atual. Apesar de que vivemos um momento de grande incerteza, podemos esperar algumas coisas. A primeira é que o mundo não deverá ficar sem petróleo, mas é provável que seu preço aumente (*figura 11*). Também é muito provável que haja um outro ajuste na demanda, tal qual nas crises da década de 70, no mundo inteiro.

E o Brasil? Qual será a política energética e de preços para o petróleo no Brasil? Isto poderá significar uma retomada dos projetos hidrelétricos? E qual deverá ser a tipologia desses projetos? Lembramos que a inserção das térmicas no sistema brasileiro é uma questão complexa que até hoje não está resolvida.

A *figura 12* mostra qual é o retrato da produção de energia no mundo. Vivemos num mundo onde a produção de eletricidade é basicamente térmica e a América Latina só consome 6,5% dessa energia.

A *figura 13* mostra um dado da FAO, com a posição extremamente favorável que o Brasil tem nos recursos hídricos do mundo. Observe-se que, mesmo descontando-se os rios que não nascem no território brasileiro, como o Amazonas, o Brasil ainda é o líder mundial.

A *figura 14* mostra que a energia hidrelétrica, se fosse uma *commodity*, seria um mercado totalmente cartelizado. Reparem que além dos 10 primeiros países o resto do mundo divide poucos 37% dos recursos hídricos do planeta.

Entretanto, esses sistemas hidroelétricos no mundo são muito diferentes. Chamo a atenção, na *figura 15*, para a produtividade desses sistemas. O fator de capacidade indica como é usado o parque hidroelétrico dentro da matriz elétrica de cada país. Nos países com fatores de capacidade baixos, as usinas hídricas são usadas como ponta. Não estão na base do sistema. Isso muda radicalmente o problema de gestão da energia. Apenas 5 países têm fatores acima de 50%.

Essa é uma questão que tem sido desprezada nas discussões sobre a aplicação de mecanismos de mercado a esses sistemas. Será que não há diferenças?

Um outro aspecto muito importante está mostrado nas *figuras 16 e 17*. Aqui, um artigo da Agência Internacional de Energia levanta outro aspecto esquecido nas comparações entre fontes feitas nos sistemas puramente mercantis. A agência realizou um cálculo médio de quanta energia é necessária para se produzir as fontes energéticas das linhas da matriz. Fica evidente que, dada a vida útil extensa das hidrelétricas, uma usina é capaz de devolver até 200 vezes a energia necessária para construí-la. Enquanto isso, uma usina a gás ciclo combinado, a mais eficiente entre as térmicas, devolve apenas 14 vezes a energia utilizada para construí-la. Esse aspecto, num sistema mercantil, em que os investidores esperam taxas de retorno de 15% a.a., é completamente desprezado.

A *figura 18* mostra uma avaliação internacional sobre potencial hidroelétrico no mundo. Vemos que o Brasil ocupa o terceiro lugar com 10% do total mundial. Preferi utilizar uma avaliação internacional que não considera os famosos 260 GW proclamados no Brasil. Aqui se reconhecem cerca de 100 GW.

Um dos motivos de revermos o verdadeiro potencial hidroelétrico brasileiro é que hoje a questão das barragens não é uma questão brasileira apenas. De acordo com o Relatório da Comissão de Barragens de 2000 (*figura 19*), do qual participou o professor José Goldemberg, procurou-se estabelecer algumas recomendações a partir de uma ampla análise da experiência da hidreletricidade no mundo. Dentre os casos analisados, nitidamente, o documento procura fazer um corte sobre os impactos dos grandes projetos. Há um reconhecimento de que existem problemas diferenciados entre grandes barragens e pequenas barragens.

O relatório ressalta que nos primeiros estágios desse processo as discussões e controvérsias enfocavam barragens específicas e seus impactos locais, mas, gradualmente, esses conflitos de âmbito local evoluíram para uma discussão mais geral que culminou em um debate de proporções globais sobre as barragens.

É importante listar e comentar as pesadas críticas da International Rivers Association (*figura 20*), que é uma organização não governamental dedicada a apoiar as comunidades locais quanto ao uso de seus rios e fontes hídricas. Segundo a IRN, existem doze razões, listadas abaixo, para excluir as grandes barragens como disputantes de recursos de financiamento para renováveis:

Não reduzem a pobreza, quando comparadas com opções mais descentralizadas. *Comentário: nada garante que uma pequena barragem não esteja destinada a produzir energia concentradora de riqueza.*

Apesar de classificadas como “renováveis”, absorveriam, por seu porte, os recursos das chamadas novas renováveis. *Comentário: certamente, se os recursos forem proporcionais à energia produzida apenas.*

Geralmente, têm custos subestimados e benefícios exagerados. *Comentário: temos que reconhecer que é verdade.*

Aumentam a vulnerabilidade à mudança climática. *Comentário: muito menos do que a opção térmica.*

Não promovem a transferência tecnológica. *Comentário: o Brasil domina totalmente essa tecnologia, que, diga-se de passagem, não é de ponta.*

Têm impactos sociais e ambientais negativos. *Comentário: mas também têm positivos que geralmente não são levados em conta.*

Esforços de mitigação de impactos geralmente falham. *Comentário: é verdade nos exemplos do passado, mas não é obrigatório.*

A maioria dos construtores e financiadores se opõe à medida de prevenção. *Comentário: é verdade, mas cabe ao regulador coibir.*

Podem emitir gases que agravam o efeito estufa. *Comentário: por algum tempo apenas.*

São lentas, inflexíveis, cada vez mais caras e deficitárias. *Comentário: muito ao contrário! São bastante flexíveis! Ainda são mais baratas do que as outras opções, ainda mais quando se leva em conta a sua real vida útil.*

Alguns países são excessivamente dependentes da hidroeletricidade. *Comentário: se isso fosse um problema, a Noruega estaria em maus lençóis, pois é 100% hidrelétrica.*

Podem se tornar não renováveis por conta da sedimentação. *Comentário: certamente, se não houver conservação das margens dos rios e do reservatório.*

No mapa da *figura 21*, podemos observar a localização das grandes barragens no mundo. O Brasil aparece como um país que liderou, além dos Estados Unidos, a construção de grandes barragens. Segundo o Sistema de Informações do Potencial Hidroelétrico (SIPOT) da Eletrobrás, considerado apenas o potencial estudado, 50% está na região norte (*figura 22*).

Retomando a questão do funcionamento do sistema brasileiro, podemos, por analogia, dizer que ele é semelhante a quatro grandes caixas d’água (reservatórios interligados hídrica e eletricamente) ligadas por “aquedutos” (*figura 23*). Esses aquedutos são “virtuais” e, na realidade, quem cumpre esse papel são os grandes troncos de transmissão. A ordem de grandeza da reserva existente é aproximadamente a mostrada na *figura*. Conseguimos guardar o

equivalente a seis meses de consumo do sistema interligado, o que corresponde a 180 terawatt/hora (TWh). Ou seja, se os rios secassem, por absurdo, poderíamos continuar consumindo por cerca de meio ano. Dessa reserva, conforme podemos observar no gráfico da *figura 24*, cerca de 70% estão no Sudeste.

A *figura 25* mostra a energia natural afluyente do sistema interligado brasileiro, com a configuração das usinas existentes em 2004. Ali estão a média, máxima e mínima da energia natural. Observa-se que há uma diversidade entre o Sul e o Sudeste, entretanto, entre o Sudeste e o Nordeste pode-se verificar muita semelhança. Além disso, há grande variabilidade no Norte.

Na *figura 26*, em base anual, observamos que sempre existe alguma diversidade hidrológica em 73% dos anos do histórico. Portanto, essa é uma indicação primária de que vale a pena ter um só sistema interconectado no Brasil.

Pela *figura 27* podemos ver como o sistema atende a carga quando fazemos simulação com o histórico. Praticamente atendemos 90% da demanda com geração hidráulica. Se fizermos um zoom no gráfico (*figura 28*) podemos perceber que, na realidade, há períodos em que é extremamente necessária a complementação de fontes térmicas. Entretanto, fica evidente que não há um padrão fixo de tal maneira que se possa estabelecer uma política fácil para a inserção térmica.

A *figura 29* mostra uma modesta evolução da demanda de eletricidade no Brasil, onde, em 2025, atingiríamos um pouco mais do dobro do que consumimos hoje.

(*figura 30*) Há uma corrente que defende a idéia de que, se o Brasil tivesse um tipo de desenvolvimento menos eletro-intensivo, mais voltado para o mercado interno e com distribuição de renda, não seria necessária tanta energia. Essa tese é defendida sem nenhum cálculo. Ora, segundo os números da PNAD, 12% dos domicílios brasileiros ainda não têm geladeira, e, se fizermos a conta, considerando um consumo médio, precisaríamos de uma usina que gerasse 1000 MW médios para atender exclusivamente a essas geladeiras. Nessa conta não estamos considerando a energia necessária para o aço e o plástico das geladeiras. Proponho que pensem o que aconteceria com o consumo de energia elétrica no Brasil caso houvesse uma melhora significativa na renda e, principalmente, em sua distribuição? O caso da geladeira é apenas emblemático.

Uma outra proposta de reflexão está na *figura 31*. Para atender a essa demanda de aproximadamente 50 GW novos, estamos com um quadro preocupante. Uma sólida resistência à construção de grandes reservatórios e

uma localização de metade do potencial na região norte. Muito provavelmente teremos novas usinas, porém sem reservatório. Isso vai exigir um esforço extra dos reservatórios existentes e dos troncos de transmissão. É preciso lembrar também que, desse modo, os reservatórios do Sudeste oscilarão muito mais, com efeitos muito impactantes sobre as comunidades que vivem à beira dos lagos. Pode-se esperar uma resistência crescente à esse tipo de operação. Vislumbra-se, desse modo, um papel mais definido para as usinas térmicas.

A *figura 32* mostra o decréscimo da capacidade de regularização do sistema, apesar de ainda sermos recorde no mundo. No passado chegávamos a poder reservar energia para 2 anos de consumo. Hoje, estamos com uma reserva de aproximadamente 7 ou 8 meses.

A *figura 33* mostra as mudanças estruturais que podemos esperar. Aí destaco o fato de que uma mudança do foco de crescimento para a região Norte e Nordeste aliviaria o esforço de regularização dos reservatórios existentes.

E a questão do critério garantia (*figura 34*)? Em relação ao custo marginal de operação (*figura 35*), por exemplo, gostaria de apresentar certas inconsistências. Quando se calcula a energia garantida das usinas, um parâmetro importante é o custo marginal de operação, pois é ele que “pondera” a importância de cada usina na garantia total. O processo de cálculo da energia garantida se viabiliza através de uma simulação da venda dessa energia no mercado de curto prazo. Essa é uma peculiaridade brasileira importante. Quantos sistemas no mundo, para fazer um leilão de uma usina, precisam simular essa usina e todas as outras, existentes e futuras, numa configuração 10 ou 15 anos à frente?

Além disso, o custo marginal de operação, o preço de venda no *spot*, é fortemente influenciado pelo custo do déficit (*figura 36*). O número que se usa para calcular a energia garantida do sistema é de 2261,00 R\$/MWh, mas este não é o valor que o operador do sistema utiliza. O operador usa uma função crescente com a profundidade do déficit. Evidentemente, o sistema opera com uma garantia diferente da assumida no planejamento. O que importa é que, comercialmente, se está assumindo uma garantia que, na verdade, pode ser até menor.

Vou usar uma analogia simplificadora. O custo do déficit traduz o “medo do racionamento”. Assim, o operador do sistema, para déficits pequenos, teria um “medo” menor do que aquele “assumido” na determinação da garantia, a peça mais importante na comercialização. Além disso, no quarto patamar, acima de 20%, ele é muito pouco diferente do patamar de 10%. Parece estranho ter uma curva não convexa, pois a convexidade é que traduz um agravamento

crescente da situação. Na realidade, nenhuma das curvas reproduz o comportamento do operador numa situação real. Evidentemente, ainda mais depois do racionamento de 2001, alguma ação será tentada antes da ocorrência do déficit. A mais comum seria alguma medida de economia ou racionalização, o que implicaria em uma redução da carga. Evidentemente, esse primeiro “déficit” não pode ter o mesmo custo do que, por exemplo, a implantação de um racionamento que atinja 20% do mercado. Então, por que não assumir uma função crescente e com degraus menores? Os primeiros *steps* seriam como térmicas fictícias que seriam “ligadas” à medida que os cenários futuros apontassem para um déficit real.

Entretanto, sobre a participação das térmicas no sistema brasileiro é preciso ter cuidado com alguns raciocínios simplistas. Por exemplo, a sugestão de redução do risco de déficit com o uso de mais usinas térmicas (*figura 37*).

É preciso lembrar que, quando se diminui o risco desse modo (mais térmicas), num primeiro momento eleva-se o Custo Marginal Operacional (CMO) médio da configuração. Acontece que o princípio de igualdade do CMO médio (*figura 38*) e o Custo Marginal de Expansão é o que garante que se está expandindo o sistema no momento correto. Ora, se o CMO fica acima do CME, é preciso expandir o parque gerador pois esse é o indicador de que o sistema está “estressado”. Expandido corretamente, alivia-se o sistema e reduz-se o CMO para o mesmo nível do CME. Ou seja, se a expansão for hidrelétrica, novamente reduz-se a participação térmica. Resumindo, a diminuição do risco não se dá por uma escolha tecnológica que mantém os custos de operação elevados. A diminuição do risco (*figura 39*) é função da “sobra” estratégica que se quer, hídrica ou térmica, e não da tecnologia de geração. Essa sobra estratégica, no fundo é função da curva do custo do déficit, assunto ainda pouco estudado, como já mostrei. As térmicas têm que ser justificadas economicamente dentro dos conceitos que regem um sistema de reserva energética. Não se pode arbitrar mais térmicas para justificar riscos menores sem olhar para o equilíbrio dos custos marginais de curto e longo prazo.

A *figura 40* trata da polêmica questão da energia velha. Aqui, eu gostaria de fazer uma crítica séria à manutenção da descontração das estatais, uma estratégia do modelo anterior, que provocou o racionamento, e não entendo porque foi mantida no novo modelo. Ora, o mercado de energia se retraiu cerca de 15%, mesmo depois do fim do racionamento. Para uma carga de aproximadamente 50 GW médios, sobram, mais do que 7 GW médios, uma

Itaipu. Com o mercado super-ofertado, obrigou-se as estatais a perderem 25% do seu faturamento para possibilitar a entrada de usinas mais caras, geralmente térmicas, justificadas pela absurda lei que permitiu o *self-dealing*, sem licitação.

Ora, o sistema mercantil foi implantado na Inglaterra para poder “deslocar” as ineficientes e poluidoras térmicas a carvão. A Califórnia adotou o mercado para substituir as caras usinas denominadas *qualifying facilities* adotadas na crise do petróleo. Nesse contexto, o Brasil deu um vexame! Nós somos o único país do mundo que adotou o sistema mercantil para “se livrar” de usinas hidráulicas amortizadas e colocar térmicas muito mais caras, geralmente pertencentes ao mesmo grupo econômico das distribuidoras. As estatais tiveram que assumir a sobra sistêmica e, num tiro de misericórdia, foram obrigadas a participar de um leilão em que, sem demanda, tiveram que aceitar preços de menos de US\$ 20/MWh. Além disso, venderam energia a preço fixo por 8 anos! Alguém poderia mostrar um outro exemplo no mundo em que se faz uma “liquidação” de um produto que dure 8 anos? Só posso interpretar esse “tiro no pé” como uma espécie de desejo de se fazer um populismo tarifário às custas das estatais. E ainda por cima inútil, pois as tarifas brasileiras estão muito altas quando comparadas com países de base hidroelétrica. Ou seja, o único preço que caiu no sistema foi o da energia das estatais. E não foi suficiente para compensar o resto.

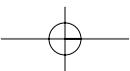
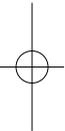
Agora, ainda temos um número crescente de consumidores livres com contratos de curtíssimo prazo (que não provocam a expansão) e expostos no mercado atacadista. E como é que isto funciona? O consumidor contrata apenas parte do seu consumo e deixa o resto para ser “liquidado” no mercado. Como, no Brasil, o preço *spot* tem um viés de preços baixos, os consumidores livres estão se apropriando de uma receita oclusa do setor, pois afinal um consumidor cativo não consegue ter a vantagem de pagar apenas R\$ 18,00/MWh no *spot*. Em média ele paga mais de R\$ 200,00/MWh. Esse mercado é crescente, baseado em contratos curtos e certamente será um problema para o setor no futuro.

Para finalizar e resumir o que tentei mostrar, serei bem pontual (*figuras 41, 42 e 43*).

- Cenários futuros lidam com 2 perspectivas inéditas: questão ambiental em escala planetária e fim da era do petróleo.
- Grandes incertezas quanto ao efeito de um crescimento com distribuição de renda sobre o consumo.
- Grande resistência aos grandes projetos, principalmente com reservatórios. cme crescente.

- Permanece a necessidade de um estudo sobre mudanças no critério de garantia e o papel das térmicas.
- O sistema interligado perde gradativamente sua característica de reserva estratégica, mas ainda é recorde no mundo.
- Diminuição da capacidade de regulação do sistema de reserva hidráulica poderá exigir um papel de “reservatório virtual” para as térmicas.
- O estudo, o debate e a definição de uma matriz energética para o Brasil são absolutamente essenciais. Não é o mercado que deve “decidir”. Os leilões estão resultando em um mix ineficiente energeticamente.
- O dilema dos sinais locais da transmissão está ligado à preservação da característica de “estoque” estratégico do sistema. Se a transmissão ficar economicamente inviável, arrisca-se a perder parte da reserva compartilhada.
- Capacidade das empresas estatais liderarem investimentos está comprometida pela necessidade fazer de superávit primário.
- Surge um poder de mercado inverso. Com sobras, o consumidor livre é o grande poderoso que impõe preços baixos. Amplia-se a possibilidade de tratamento diferenciado de uma categoria de consumidor e produtor especial (livre e independente), podendo agravar-se o pagamento de encargos para o mercado cativo.
- Apesar dos aumentos recordes desde 1995, permanece a tendência a novos aumentos de tarifa. Já estamos pagando o dobro do que paga um canadense ou um norueguês, para citar dois exemplos de energia vinda dos rios.

Agradeço a presença de todos.



2. PROJETOS ESTRUTURANTES DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: BRASIL E AMÉRICA DO SUL

30 de Junho de 2006

COORDENADOR:

Cláudio Salm
Diretor de Pesquisa do Centro Celso Furtado

EXPOSITORES:

Sebastião Soares.
Consultor do setor de infra-estrutura.

“Logística nacional e o Plano Plurianual”

Tânia Bacelar de Araújo.
Professora do Departamento de Geografia da UFPE.

“Projetos estruturantes de integração regional”

Maurício Borges Lemos
Diretor do BNDES.

“Políticas de desenvolvimento regional no BNDES”

CLÁUDIO SALM. Iniciaremos com o engenheiro Sebastião Soares, consultor do setor de infra-estrutura, e que irá falar sobre logística nacional e o Plano Plurianual. A seguir, a professora Tânia Bacelar, do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Pernambuco, fará sua apresentação sobre Projetos estruturantes de Integração Regional. Ao dr. Maurício Borges Lemos caberá apresentar as Políticas de desenvolvimento regional do BNDES.

SEBASTIÃO SOARES. (*ver power point à p. 210*) Quero expressar minha satisfação de estar aqui no Centro Celso Furtado e dizer que é sempre muito bom voltar ao BNDES. Quando a professora Maria da Conceição e o professor Cláudio Salm conversaram comigo, a orientação foi que eu abordasse o tema Transportes e Logística no contexto do Plano Plurianual 2004/07, do governo federal. Por outro lado, considero que em encontros como o que agora realizamos são relevantes os debates e discussões que as apresentações feitas podem suscitar; assim sendo, espero que os temas e questões que aqui tratarei possam ser aprofundados em debates posteriores.

A apresentação está estruturada da seguinte forma:

(a) A logística no PPA 2004/07

- Algumas metas no setor de transportes
- Principais projetos
- Variáveis e indicadores relevantes

(b) O Projeto Piloto de Investimentos

- Dificuldades na implementação do PPA
- O Projeto Piloto de Investimentos
- Resultados do Projeto Piloto em 2005

(c) Os grandes desafios

- Carências que permanecem
- Problemas comuns aos modais de transportes
- Plano Nacional Multi-modal de Transportes

A logística no PPA 2004/07

O Plano Plurianual é evidência de que a função planejamento público no Brasil está bem consolidada. Embora mereça ainda diversos aperfeiçoamentos, desde 1988 a elaboração dos orçamentos anuais e do Plano Plurianual estão consagradas como importantes atividades a serem realizadas pelo Estado brasileiro. De fato, a Constituição de 1988 define que o Plano tem que abranger

um quadriênio e também que o mesmo deve cobrir um período que corresponda ao segundo ano de um mandato presidencial até o primeiro ano do mandato seguinte. Portanto, o PPA não corresponde a um plano de governo mas sim a um plano de Estado.

A elaboração do PPA é bastante complexa pois contempla as atividades de todos os Ministérios e órgãos da administração pública federal. Além disso, também incorpora um conjunto de conceitos e de premissas de política econômica, de política monetária e fiscal. Inclui também os repasses que a União faz para os outros entes federativos. Ou seja, o PPA é um planejamento bastante abrangente e completo do Estado brasileiro e das atividades, direta e indiretamente, a ele relacionadas.

A Constituição estabelece que o orçamento da União só pode ser utilizado para executar ações que estejam referidas no Plano Plurianual, o que é muito importante. Assim, não se tem um sistema de elaboração e execução orçamentária independente de um planejamento de atividades, com metas físicas e econômicas a serem alcançadas. Em outros termos, cabe destacar que a função planejamento (dimensão econômica) é prioritária, e a função orçamentária (dimensão financeira) é, conceitual e constitucionalmente, subordinada à função planejamento.

Pode-se então afirmar que o Plano Plurianual é bastante amplo e, particularmente, no setor de transportes e logística, colocou explicitamente alguns objetivos como prioritários, que estão relacionados a seguir:

- Recuperar a malha rodoviária federal
- Concluir obras rodoviárias já iniciadas, com impacto regional relevante
- Ampliar a capacidade operacional da malha rodoviária
- Proceder à adequação de trechos
- Modernizar a malha ferroviária para remover gargalos
- Expandir a malha ferroviária em regiões selecionadas
- Modernizar o sistema portuário
- Incentivar o transporte multi-modal de cargas
- Cuidar dos acessos ferroviários e rodoviários aos principais portos do país
- Promover a integração da infra-estrutura regional na América do Sul.

Em relação à malha rodoviária, em primeiro lugar destaca-se a necessidade da recuperação da malha federal que estava muito deteriorada; em segundo lugar, a conclusão das obras já iniciadas. Estas são as prioridades, juntamente

com a ampliação da capacidade operacional da malha rodoviária, adequação de trechos, e outros tópicos acima indicados.

Em relação à adequação de trechos é necessário registrar que a expressão, no jargão do setor de transportes, designa a duplicação de vias. A malha rodoviária brasileira é feita, geralmente, com rodovias de pista única e, com o crescimento da região servida por essas rodovias e com o aumento das cargas transportadas e do tráfego, elas ficam saturadas e necessitam de duplicação. Assim, normalmente, ampliar a capacidade da malha, ou sua capacidade operacional, mediante a adequação de trechos, implica em obras para a duplicação.

Um outro objetivo essencial, também explícito no PPA, é a modernização da malha ferroviária, envolvendo a remoção de gargalos e a expansão de trechos em algumas regiões selecionadas. Considera-se que este PPA contempla o início da modificação da matriz de transporte de cargas do Brasil. Como se sabe, nos últimos 40 anos do século passado o transporte de cargas em nosso país passou a utilizar, crescentemente, o modo rodoviário; isso freqüentemente corresponde a um encarecimento do frete das mercadorias e acarreta uma série de dificuldades. É, pois, imperativo iniciar a reestruturação da matriz brasileira de transportes de cargas, ampliando a utilização do modo ferroviário. A modernização do sistema portuário já esta em curso desde o início da década de 1990 e deve ter continuidade.

O Brasil não tem hoje uma política nítida abrangente e prestigiada de utilização da inter-modalidade para planejar e implementar seus sistemas de transportes de cargas e de logística das mercadorias. A começar pela formação acadêmica, os engenheiros estudam e se formam em ambientes de acentuada especialização: serão bons técnicos rodoviários, ou ferroviários, ou hidroviários. Raramente os cursos favorecem a formação do engenheiro de transportes, em sua acepção mais ampla e moderna, que considera a multi-modalidade como o meio mais eficaz para alcançar um sistema de transportes de cargas mais eficiente e efetivo.

Na *figura 5* são apresentadas algumas metas estabelecidas no PPA 2004/07 para o setor de transportes.

Na seqüência estão os mapas das cinco grandes regiões geográficas brasileiras com a indicação dos principais projetos previstos em cada uma delas. A apresentação de cada mapa será seguida por comentários sobre os projetos nele indicados.

(*figura 6 — mapa região Norte*)

Na região Norte, importante intervenção é a ligação rodoviária entre Porto Velho e Manaus (BR-319). Essa é uma estrada construída na década de

2. Projetos estruturantes de integração regional: Brasil e América do Sul | 71

1970, que adotou, naquela época, especificações técnicas mais modestas (menor faixa de domínio, pavimentos menos resistentes, travessias de cursos d'água feitas em balsas, dentre outras) o que resultou, em trinta anos, no completo sucateamento da rodovia. Hoje sua reconstrução é necessária pois constitui a única ligação, por terra, das outras regiões do país com Manaus, e daí, com Boa Vista (Roraima), alcançando mais ao norte a fronteira do Brasil com a Venezuela (BR-174). Desse ponto chega-se a Caracas através de moderna rodovia venezuelana.

Outra intervenção significativa é a pavimentação do trecho paraense da BR-163, que interligará Guarantã do Norte (MT) com Itaituba, nas margens do rio Tapajós, já mais próximo de seu desaguar no rio Amazonas (na cidade de Santarém, PA). A pavimentação dessa rodovia é extremamente controversa porque atravessa uma zona muito vulnerável da floresta amazônica, com presença de grileiros e de madeireiros que fazem desmatamento indiscriminado para retirada clandestina de grandes quantidades de mogno. Toda a região é de terras devolutas, e é inexpressiva a presença do Estado, com seu poder de fiscalização e de polícia.

Atualmente a soja de Mato Grosso vai de caminhão até Porto Velho, onde é transbordada para barcaças que descem o rio Madeira até Itacoatiara. Esta localidade é um porto fluvial, já no rio Amazonas, a jusante de Manaus, onde o produto é transferido para navios oceânicos. Vale registrar que o rio Amazonas comporta, até a altura de Manaus, a entrada de navios com capacidade de 70 000 toneladas de carga. A pavimentação da rodovia BR-163, em toda a sua extensão, permitiria levar a soja de caminhão, diretamente, a um porto no rio Amazonas, com expressiva simplificação do fluxo logístico e com economia nos custos de escoamento para a exportação.

Todavia, a extrema fragilidade sócio-ambiental da região atravessada pela rodovia, agravada pela ausência do Estado, justificou a constituição de um Grupo de Trabalho interministerial para estudar o desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente sustentável da região sudoeste do Estado do Pará. Esse GT deverá também indicar as características da intervenção rodoviária, necessárias para promover esse desenvolvimento regional, bem como as providências prévias ao início do projeto. Relacionará também os cuidados a serem tomados pelos poderes públicos federal, estadual e municipais, durante a implantação, para eliminar os riscos de deterioração ambiental.

Hoje, em meados de 2006, as atividades desse Grupo de Trabalho, que tem realizado consultas junto a organizações da sociedade civil, vêm alcançando bons resultados. O Ministério do Meio Ambiente estuda a definição de grande área na região, e a sua declaração como Reserva Nacional; o Ministério do Desenvolvimento Agrário encaminha a declaração de utilidade pública da faixa de terra às margens da rodovia a ser pavimentada, para fins de assentamento de ribeirinhos e pequenos produtores — rurais e extrativistas — dispersos na região; a FUNAI realiza o completo levantamento das terras indígenas para encaminhar demarcações; o poder público federal — Polícia Federal, IBAMA, INCRA — equaciona uma maior presença de seus efetivos e fiscais na região. Além disso, os governos do estado do Pará e dos municípios atravessados pela rodovia também estão articulados com as autoridades federais e equacionando os respectivos esforços para contribuir na solução dos problemas. Adicionalmente, e também muito importante, as populações locais estão mobilizadas e atentas, buscando acompanhar e fiscalizar o andamento das providências tomadas para reduzir os riscos de uma catástrofe sócio-ambiental na região.

Essas iniciativas estão avançando e os resultados já obtidos, embora ainda não completos e definitivos, são expressivos e apontam uma trajetória virtuosa que pode superar o dilema perverso “desenvolver” predatoriamente *versus* nada realizar. Pode-se estar, com este projeto e com os estudos por ele desencadeados, construindo um novo método para projetar intervenções na infra-estrutura: a partir de uma análise ambiental estratégica e do levantamento cadastral das vulnerabilidades e potencialidades da região, define-se o projeto de desenvolvimento regional desejável e — só então, e exclusivamente para viabilizá-lo — planeja(m)-se a(s) intervenção(ões) necessária(s) na infra-estrutura regional. Esta última atividade implica em definir características, indicar providências prévias, cuidados durante e ritmo de implantação, dentre outros. E, ademais de tudo isso, tendo ainda mobilizados e integrados na concepção e na implementação do(s) projeto(s) — além do grupo empreendedor — os poderes públicos federal, estaduais e municipais, bem como as populações residentes e suas organizações.

(figura 7 — mapa região Nordeste)

Passando para a região Nordeste, é importante citar a necessidade de adequação da rodovia BR-101. Cabe lembrar que a adequação da BR-101 significa

a sua duplicação em todo o Nordeste. Praticamente, devido a esta grande intervenção rodoviária já em andamento, será possível ir pelo litoral brasileiro, de Fortaleza até Osório, no Rio Grande do Sul, por rodovia de primeira classe, de pista dupla, com muito movimento e de grande apelo turístico.

Quanto às ferrovias, a Transnordestina é um caso específico e bastante interessante. O que está previsto no PPA é a ligação da cidade de Salgueiro a Araripina, no oeste pernambucano e, daí, a interligação ao porto de Fortaleza. Inclui também a ligação de Salgueiro até Petrolina, ainda em Pernambuco. Petrolina está localizada na extremidade norte da via navegável do rio São Francisco, na barragem de Sobradinho.

Na região Nordeste a infra-estrutura ferroviária é complementada pela Estrada de Ferro Carajás e sua continuidade para o sul, através da Ferrovia Norte-Sul, que já está pronta, desde Açailândia até Estreito (Maranhão). A idéia é continuar avançando para o sul até a cidade de Darcinópolis e construir aí um novo ramal em direção à região de Balsas, no sul do Maranhão. Em toda essa região a produção de grãos está se desenvolvendo muito intensamente e a idéia é fazer de Balsas um pólo receptor da produção do sul do Maranhão e do oeste do Piauí. Assim, o escoamento dos grãos ali produzidos seria feito pelo porto de São Luís.

A Transnordestina prevista no PPA tem a possibilidade de criar na região Nordeste um grande terminal de integração inter-modal fluvio-ferroviário, em Petrolina. A partir da integração nesse terminal, da via navegável do rio São Francisco com a Ferrovia Transnordestina, o volume de cargas com destino ao porto de Fortaleza seria ampliado. O projeto inclui, também, a reconstrução do trecho ferroviário, já existente, que vai de Salgueiro ao porto de Suape, no litoral de Pernambuco. O BNDES acabou de aprovar aporte de recursos para a construção da Transnordestina, mas o projeto contemplado não é exatamente o mesmo que foi incluído no PPA. Sem pretender polemizar, não se entende por que o projeto que será financiado pelo BNDES, diferente do que foi previsto no PPA, agrega um trecho, de Araripina (PE) até Eliseu Martins, no Piauí, e abandona a ligação de Salgueiro a Petrolina, ambas em Pernambuco. Com isso introduz-se a disputa por uma carga potencial originária do cerrado piauiense (soja) que, como se viu, poderia em melhores condições ser escoada, utilizando o sistema ferroviário Norte Sul/Carajás, pelo porto de São Luis, e se abandona a soja que, em expressiva quantidade, já é produzida no interior e no oeste do estado da Bahia e, de alguma forma, já tem facilidade de escoamento pela Hidrovia do São Francisco, até alcançar Petrolina. Ali, também como se viu, chegando a

Transnordestina estaria equacionado um paradigmático projeto inter-modal (fluvio-ferroviário), de grande importância para o Nordeste e para o Brasil.*

(figura 8 — mapa região Sudeste)

Na região Sudeste, importante intervenção rodoviária é a duplicação da BR-381 que, entre Belo Horizonte e São Paulo, se chama Fernão Dias, e será prolongada até Governador Valadares, no nordeste mineiro. A integração em direção ao Norte/Nordeste é assegurada pela BR-116, já asfaltada, e pela BR-101. Sendo a duplicação desta última realizada, haverá a integração desde o Norte/Nordeste até o Sul, partindo de Fortaleza, com um pequeno desvio (de Salvador a Feira de Santana), ocorrendo a integração com a BR-116, que para o sul entronca com a BR-381 em Governador Valadares. Assim se chegará a Curitiba, no Paraná e a seguir, a BR-101 poderá ser retomada em Santa Catarina e através dela se chegar a Osório, no Rio Grande do Sul. Em outras palavras, entre Fortaleza (CE) e Osório (RS), atravessando três grandes regiões geográficas do país, haverá duas rotas de integração rodoviária: a BR-101 e a BR-116/381, ambas de primeira categoria e apresentando, em quase todo o trajeto, moderno traçado e duas pistas de rolamento.

Ainda na região Sudeste, é importante destacar neste projeto de integração o trecho que faz o contorno do fundo da Baía da Guanabara, ou seja, o Rodoanel do Rio de Janeiro. Além disso, há que destacar o Ferroanel de São Paulo, que é muito importante para melhorar o acesso ao Porto de Santos. Esses projetos contribuem para reduzir os congestionamentos ocasionados pelo transporte de cargas por dentro de grandes cidades.

(figura 9 — mapa região Sul)

Na região Sul, além do contorno rodoviário da cidade de Curitiba, a BR-101 já está duplicada no trecho entre Curitiba e Florianópolis. No setor ferroviário o trecho Guarapuava-Ipiranga (incorretamente localizado no mapa) faz parte do tronco sul. O que poderia ser equacionado era a expansão da ferrovia para oeste,

* Nesse momento houve uma intervenção de Maurício Borges, do BNDES: O projeto da Transnordestina apoiado pelo BNDES ainda não está pronto, apenas o crédito foi aprovado; é um pré-projeto. Um dos trechos questionados é este que vem de Eliseu Martins, no Piauí. Ele não faz um desvio em direção a Petrolina para depois retornar. O traçado é reto e, no meu entender, fica focado no atendimento à produção de soja do sul do Piauí e também do Maranhão, desprezando o escoamento da soja do oeste baiano. A produção de soja que fica na região do Bico de Papagaio, já no Maranhão, mais próxima da região de Balsas, poderia ser resolvida de outra forma. Poderia seguir para São Luis através da ferrovia que vem de Carajás. Entretanto, gostaria de ressaltar que o projeto não está pronto e que o mesmo será executado por etapas. Assim, as questões que o dr. Sebastião está destacando deverão ser consideradas.

o que eliminaria o congestionamento dos caminhões que se destinam a Paranaguá, no escoamento da safra de soja. Se em Ponta Porã fosse construído um terminal rodo-ferroviário de recebimento de grãos, capturando a produção de Mato Grosso do Sul, do Paraguai e da Bolívia, essa carga poderia ser transportada, via ferrovia, para o porto de Paranaguá, barateando custos e economizando tempo. O problema que a atual ferrovia apresenta, no traçado e em outras características inadequadas no trecho de serra, entre Curitiba e Paranaguá, deverá ser estudado para aprofundar que tipo de investimento deveria ser feito.

(figura 10 — mapa região Centro-Oeste)

Finalmente, na região Centro-Oeste, é necessária a adequação da BR-364 e do trecho que vai de Campo Grande até Corumbá. Nesta região, no setor ferroviário, além da conclusão da ligação Alto Taquari-Rondonópolis, da Ferronorte, existe a antiga estrada de ferro Campo Grande-Corumbá, cujo projeto tem objetivos turísticos, ou seja, oferece a possibilidade de atravessar de trem todo o Pantanal.

Em grandes números, como se pode verificar nos quadros a seguir (*figuras 11 a 14*), o PPA 2004/07 prevê dispêndios de recursos de cerca de R\$ 1,8 trilhão para serem feitos em 4 anos. Em termos percentuais, pretende-se atingir em 2007 investimentos de pouco mais de 21% do PIB. Pode parecer irreal, mas o que se buscou foi o estabelecimento de uma meta que retomasse os investimentos que cessaram ainda nos anos 1970. Segundo estudo realizado, na década de 1970 os investimentos atingiram cerca de 23,5% do PIB; na década de 1980 caíram para algo próximo de 19%; em 2001, esses recursos estavam em torno de 15%. Logo, a previsão em torno de 21% do PIB permitiria uma recuperação satisfatória.

Conforme se pode verificar nas *figuras 15 e 16*, na década de 1970 os recursos para infra-estrutura representavam cerca de 5% do PIB e declinaram no mesmo ritmo que a formação bruta de capital fixo. Verifica-se que os investimentos em energia elétrica tiveram queda pronunciada nos anos 1990, o que certamente contribuiu para a ocorrência da escassez e racionamento havidos em 2001/2002 (o “apagão”). No setor de telecomunicações, ao contrário, os investimentos cresceram no final do período, mas em saneamento básico os investimentos caíram e depois houve alguma recuperação. No setor de transportes os investimentos caíram muito e a intenção implícita no PPA é recuperar a malha e criar uma logística necessária para atender o crescimento do país, mesmo que modesto.

O Projeto Piloto de Investimentos

O quadro a seguir relaciona algumas dificuldades enfrentadas na implementação do PPA 2004/07. Dentre estas destaca-se o comportamento das variáveis macroeconômicas, que foi bastante diferente daquilo que se previa. Em relação ao PIB, o crescimento foi cerca de 80% da previsão com que se trabalhou; entretanto, quando se consideram as metas de superávit primário verifica-se que a defasagem foi muito grande. O governo realizou um superávit muito maior do que aquele que estava previsto, promovendo um ajuste fiscal rigoroso e excessivo. Só em 2004 e 2005 foram apurados cerca de R\$17 bilhões de excesso de ajuste fiscal e isto pesou na disponibilidade de recursos destinados à realização dos investimentos.

(figura 17)

Ao final de 2004, com o novo critério de cálculo do superávit primário acertado com o Fundo Monetário Internacional, os investimentos do projeto piloto foram retirados do campo das despesas passíveis de contingenciamento. Um dos méritos do projeto piloto foi a adoção de critérios de seleção de projetos mais cuidadosos e resultou na elaboração do PPI, cuja carteira de investimentos prevê recursos de R\$10 bilhões para os 3 anos, ou seja, de 2005 a 2007. Apesar de ser muito inferior ao que estava previsto no PPA, tem-se a segurança de que aquilo que está em execução corresponde a prioridades e objetivos definidos.

(figuras 18 e 19)

Ao mesmo tempo, conceitos como os de eficácia do empenho e eficácia do pagamento começaram a ser observados, como é mostrado nos quadros abaixo. Verifica-se que, praticamente, o limite do empenho definido para o setor de transportes foi alcançado. Isto, no processo de execução orçamentária federal dos últimos tempos é um grande avanço pois o que tem ocorrido é a definição dos projetos, dos valores a eles relacionados e dos recursos efetivamente consignados em orçamento, e, sequer, acontecer o empenho dos mesmos. Pode-se verificar, nesses quadros, que se o empenho foi total, o pagamento foi de apenas 37%. Isto é explicado porque o empenho foi em grande parte feito em novembro e dezembro, ou seja, ao final do ano de 2005, ficando em restos a pagar, para liquidação em 2006.

(figuras 20, 21)

Na realidade, pode-se fazer um elenco das questões que dificultam a execução do PPA. Existe incapacidade operacional nos Ministérios, mas também existiu grande conservadorismo na definição das políticas macroeconômicas de curto

prazo, que retiveram a liberação dos recursos orçados e impediram a realização dos investimentos previstos. Por outro lado, um dos méritos que o projeto piloto apresenta é o aperfeiçoamento do gerenciamento dos projetos, como indicado no quadro a seguir. (*figura 22*)

Os grandes desafios

Na relação a seguir está apresentado um resumo das principais carências ainda existentes nos setores de transporte no Brasil:

Rodovias

- Má conservação
- Necessidade de expansão da malha
- Tarifas de pedágio elevadas; baixo investimento das operadoras

Ferrovias

- Obsolescência da malha, das instalações e equipamentos
- Baixa articulação entre operadoras
- Usuários ou prestadores de serviços públicos?

Portos

- Insuficiência dos acessos, equipamentos e instalações
- Usuários ou prestadores de serviços públicos?

Em relação às rodovias, os investimentos estão muito aquém do previsto e é muito necessária a expansão da malha. Dada a extensão territorial do Brasil, o crescimento histórico da malha rodoviária federal foi da ordem de 4% a 5% ao ano; entretanto, nos últimos 10 anos o crescimento dessa malha ocorreu a taxas muito mais baixas. A solução de conceder à iniciativa privada a operação de trechos rodoviários tem resultado em tarifas de pedágio bastante elevadas e baixo investimento realizado pelas concessionárias privadas. Essa questão não está ainda bem resolvida.

Quando o poder público estabelece a parceria com o empresário privado usando o marco regulatório da concessão, este passa a operar a rodovia e não faz os investimentos, esperando que o Estado construa os novos trechos para ampliar o escopo de sua operação. Confirmando esse fato, atualmente, há um conjunto de 8 rodovias federais que se pretende licitar para operação, manutenção e exploração por concessionários privados. No entanto, todos estão em final de execução e quase a totalidade dos investimentos já foi realizada com recursos da União; ou seja, a concessão será feita depois do investimento pronto. Para o

problema do investimento, a parceria realizada nesses termos não parece ser a solução.

As Parcerias Público-Privadas (PPP) encontram-se na ordem do dia, apesar de possuírem entraves para sua aplicação, principalmente em relação ao arcabouço legal. A questão do risco não está equacionada; igualmente não há solução quanto à apropriação dos ganhos de produtividade do empreendimento, pois quando este amadurece há aumento de produtividade e não há destinação adequada e justa para esse ganho do empreendimento; enfim, existem ainda diversos problemas por resolver.

No caso das ferrovias, uma das questões mais complicadas é a obsolescência da malha e a baixa articulação entre operadoras. Um caso emblemático desse pouco entendimento entre concessionários de serviços públicos ocorreu na cidade de São Paulo, onde três empresas — a MRS, a FERROBAN (hoje ALL) e a CPTM — não se entenderam para resolver a questão do tráfego mútuo, ou seja, como uma composição de qualquer dessas empresas utilizava a linha de outro concessionário. Foi necessária a arbitragem do Judiciário.

No processo de privatização do parque ferroviário da Rede Ferroviária Federal (RFF), ocorrido nos anos 90, a modelagem então utilizada priorizou parcerias com os grandes usuários privados dos trechos licitados. Isso tendo acontecido, o novo operador privado passou a operar o trecho ou a malha que lhe coube com o objetivo precípua de melhorar as condições do transporte de suas próprias cargas — freqüentemente um elo importante de sua cadeia produtiva —, relegando a um plano secundário a prestação do serviço público que lhe fora concedido. Logo, o novo concessionário, também usuário, melhora as condições de tráfego, melhora custos, melhora a confiabilidade do transporte ferroviário, pois tudo isso implica em melhorias fundamentais para a sua própria cadeia produtiva. No entanto, não tem uma perspectiva de longo prazo para a ferrovia e para as necessidades de outros usuários e do próprio desenvolvimento da região por ela servida.

Em relação aos portos, um dos principais problemas é o acesso. Igualmente no setor de portos repete-se o problema: o operador comporta-se apenas como usuário ou, também, atua como prestador de serviços públicos? Entretanto, nesse setor, a questão é mais atenuada do que no setor ferroviário.

(*figura 24*) Já caminhando para o término desta apresentação e observando a figura acima, que relaciona alguns graves problemas comuns a todos os modais, verifica-se que falta cuidar da integração inter-modal e reafirma-se o que foi

registrado anteriormente: este é um problema básico, que começa na engenharia brasileira. Não há formação em engenharia de transportes, mas sim especialização em setores, e falta a visão de transportes e logística, como serviços essenciais ao desenvolvimento.

Em relação aos aspectos tecnológicos, o Brasil se encontra bastante atrasado. Hoje, em todo o mundo, não há mais carga geral em pequenos volumes, pois é inviável e inconcebível. A carga é unitizada, acondicionada em *pallets* ou transportada em contêineres, e no Brasil não há ferrovia capacitada a carregar contêineres, a não ser de forma precária, ou seja, transporta-se em cima de vagão plataforma, o que é arriscado. Mesmo no porto mais bem preparado e com o maior volume de cargas acondicionadas em contêineres do país, que é o de Santos, a retirada dessas cargas é precária. A consequência é a grande concentração do transporte por caminhão, via Sistema Anchieta e Emigrantes, atravessando e sobrecarregando o enorme volume de tráfego já existente na cidade de São Paulo.

Isto não acontece esporádica ou periodicamente, com intervalos, mas é uma situação permanente em decorrência do grande volume de cargas em contêineres que transita no porto de Santos e não é, a partir daí, movimentado por via ferroviária. É um absurdo a quantidade de caminhões imensos, com um ou dois contêineres, subindo ou descendo a Serra do Mar e, continuamente, atravessando importantes vias urbanas da cidade de São Paulo, demandando as saídas rodoviárias para o interior. Além de completar a construção do Rodoanel da cidade, é indispensável que, em curto prazo, as ferrovias privadas se capacitem para transportar contêineres, desde Santos para seus destinos, no interior do estado de São Paulo, ou de estados vizinhos, bem como no sentido contrário.

Finalmente, o grande desafio para o setor de transportes é a elaboração de um Plano Nacional Multi-modal de Transporte (*figura 25*), o que é estratégico para o desenvolvimento setorial. Deverá ser plurianual, nos moldes, por exemplo, do que existe no setor de energia elétrica. O Brasil precisa pensar o longo prazo e desenhar planos que levem em conta o tipo de desenvolvimento que se deseja. É preciso perguntar qual é o projeto de desenvolvimento de longo prazo do país. Isto implica pensar em logística, em infra-estrutura, pensar em integração e desenvolvimento. Este projeto precisa estar claro, ter finalidade, e o plano de transportes de longo prazo, a logística, precisa desse desenho para poder ser elaborado. Também a visão da questão regional é essencial, como a da integração das diversas regiões nacionais e a da integração sul-americana.

O conteúdo desse plano de transportes deve ser capaz de definir os principais agentes e a origem dos recursos necessários. Deve haver, ainda, a participação de um conjunto de atores relevantes, pois a elaboração desse plano não pode ser apenas uma tarefa do Ministério dos Transportes. Os estados devem ser ouvidos; devem participar diferentes especialistas; a sociedade civil e os usuários devem ser chamados a participar de sua concepção e formulação. Isso tudo é absolutamente necessário, pois intervenções pontuais não promoverão o desenvolvimento.

Referências Bibliográficas

ARAGÃO, Joaquim José Guilherme de [et al.] Parcerias sociais para o desenvolvimento nacional e fatores críticos para o seu sucesso. Natal, RN: EDUFRN, Editora da UFRN, 2004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo, coord. Investimento e reformas no Brasil. Indústria e infra-estrutura nos anos 1990. Brasília, DF: Ipea/Cepal. Escritório do Brasil, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Plano Plurianual 2004-2007: Mensagem Presidencial. Brasília, DF: MPOG/SPI, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Projeto-Piloto de Investimentos: Relatório Anual 2005. Brasília, DF: MPOG/SPI, 2006.

LIMA NETO, Oswaldo, coord. Transporte no Brasil: história e reflexões. Brasília, DF: Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes/GEIPOT; Recife, PE: Editora Universitária/UFPE, 2001.

TÂNIA BACELAR. (*ver power point à p.214*) Boa-tarde a todos. Minha apresentação está estruturada para discutir os projetos estruturantes a partir de uma leitura da integração nacional em três grandes fases:

- o longo período primário exportador
- o momento da intensificação da industrialização sob o comando do Estado desenvolvimentista
- a fase da crise do Estado com mergulho na financeirização

Primeiro, fiz uma leitura do que estou chamando de integração brasileira. Penso que tivemos três grandes momentos no processo de construção da nossa integração. Um primeiro momento, longo, quando o Brasil era um país primário-exportador, no qual a integração se dava com muita força de cada um

dos pólos produtivos do país, com os portos e com o exterior. Nesse período, o país tinha bases produtivas que dialogavam muito pouco entre si, ou seja, havia uma frágil integração entre as regiões. A integração era mais forte entre as regiões produtivas e o mercado mundial, ou seja, com os mercados que absorviam a produção de cada uma das bases produtivas instaladas em diversas regiões do país. Isso marcou o nosso chamado modelo de integração, se é que se pode chamar assim, durante muitos séculos.

No século XX, há uma ruptura importante, sob o comando do Estado desenvolvimentista brasileiro, com a intensificação da industrialização organizada com base no modelo de substituição de importações. É a partir dessa importante ruptura que posso começar a falar, da minha visão, de processo de integração regional do país. É uma integração que se dá, primeiro, em termos físico-territoriais. Em decorrência, o mapa da infra-estrutura do Brasil muda, ou seja, passa-se de um mapa de infra-estrutura que vinha das regiões produtoras para os portos e dos portos para o mundo, para um mapa no qual a base industrial — que irá produzir para dentro do país — cria uma rede de infra-estrutura que interliga alguns pontos do espaço brasileiro. Liga o grande centro produtor industrial — o Sudeste, em especial São Paulo — com as regiões consumidoras, em especial as grandes áreas urbanas do país.

Anteriormente, a malha de infra-estrutura era tecida na horizontal, quando olhada no mapa. Com o início da industrialização, se constrói uma malha que também é vertical. Por exemplo, Juscelino faz a rodovia Rio-Bahia e liga o Nordeste ao Sudeste. Depois faz Brasília e, a partir de Brasília, faz a Belém-Brasília. São eixos na vertical que redesenham completamente o processo de funcionamento da circulação de mercadorias e de pessoas no país. Cria-se, assim, uma integração físico-territorial redesenhada, agora, para o novo momento da vida nacional.

Gostaria de destacar algumas características dos investimentos em infra-estrutura e mostrar como foram importantes. Antes disso, vale destacar que essa articulação que começa a se fazer dos vários pontos do espaço territorial do Brasil tem um comando, e a hegemonia é o capital industrial. São os interesses do capital industrial que estão sendo atendidos e articulados naquele momento. E esse capital industrial tem um espaço de localização privilegiado que é a região Sudeste. Então, geograficamente o comando é do Sudeste e economicamente o comando não é mais do capital mercantil ou agrário, é agora do capital produtivo industrial. Esta mudança é profunda e desenha um novo processo de integração.

Com a forte concentração de investimentos na região Sudeste, no lugar do comando que permanece até hoje, quando se observa um mapa da infra-estrutura do Brasil, este mapa mostra um bloco de investimento muito mais pesado no Sudeste e no Sul do país do que nas outras regiões. Igualmente, este mapa apresenta eixos de integração que visavam articular esta base produtiva principal com o resto do país, visto mais como mercado, num primeiro momento, mas visto também no seu potencial produtivo, num segundo momento. Isso muda profundamente o funcionamento do movimento de integração. É importante destacar que não se integrou somente a base de infra-estrutura, mas também a própria dinâmica da economia.

O Brasil passa a ter uma economia na qual o comando da acumulação se dá dentro do país e integra o mercado brasileiro no seu movimento de acumulação. Então, a integração econômica se constrói junto com a integração físico-territorial e, a partir daí, podemos falar de integração do país. Até esse período, no meu entender, usar a palavra integração era forçar o uso do conceito. Depois do avanço da industrialização, não. Podemos falar de um país que conseguiu ligar fisicamente e economicamente diversos espaços de seu enorme território. Se hoje você mora em Teresina e compra em Porto Alegre, essa mercadoria chega a Teresina com uma rapidez razoável, num padrão aceitável. Portanto, essa é uma mudança de grande profundidade.

Quando procuramos ver quem patrocinou isso, entendemos que não foi o mercado sozinho. O Estado desenvolvimentista, superavitário, usou a poupança pública para patrocinar a integração do país. O Estado apostou nesse projeto de integração e grande parte da infra-estrutura construída foi realizada com investimento público. O esforço de financiamento desse movimento de internalização da acumulação industrial é constituído, em grande parte, por recursos públicos.

A fase mais recente, a estou chamando de fase de crise do Estado, com mergulho na financeirização. Quer dizer, quando as bases da integração estavam montadas, ou seja, quando o Brasil “virou a mesa” e começou a construir uma trajetória de integração, teve que enfrentar a crise do principal financiador do projeto, que é o próprio Estado brasileiro. O país entrou em crise nos anos 80 do século XX e está em crise até hoje. Essa crise se deu em paralelo com o mergulho do país no modo hegemônico da acumulação mundial, que hoje é a acumulação financeira. As necessidades, as exigências da acumulação produtiva ficaram como uma segunda prioridade, porque a acumulação na esfera financeira é a prioridade. Entendo que dos anos 80 para cá estamos vivendo este momento.

Já que estamos em um seminário no Centro Celso Furtado, e seu patrono referiu-se à “construção interrompida” de uma nação, posso dizer que o processo de integração nacional também foi interrompido pela crise. Assim, para uma reflexão inicial, gostaria de frisar esses três grandes momentos. Na fase mais recente, o projeto de desenvolvimento mais claramente anunciado foi o da era Fernando Henrique Cardoso. Mergulhados na acumulação financeira, os dois governos FHC tinham uma proposta de médio prazo para o Brasil, que eles chamavam de “integração competitiva”.

Mas o que seria a integração competitiva? Tratava-se de priorizar a integração dos espaços mais competitivos do Brasil ao mercado mundial. Quer dizer, já que o país estava em crise, já que não havia quem patrocinasse a integração — e é essa a leitura que faço —, a solução encontrada foi o patrocínio da inserção competitiva das partes mais dinâmicas do território, da economia e da sociedade brasileira, porque isso tudo vem junto, na economia global. Penso que nada mais revelador desse projeto do que o mapa dos eixos de desenvolvimento que podemos verificar abaixo. (*figura 2*)

No primeiro governo o projeto é mais claro do que o do segundo governo, porque o mapa foi criticado e eles pioraram. “Borraram” o mapa da integração para esconder esses eixos. Se olharmos o mapa do Avança Brasil, ele não nos diz nada, porque o Brasil está todo pintado, e assim esconde o que era, na verdade, o conteúdo principal da proposta da “integração competitiva”. O objetivo primeiro era, através de investimentos prioritários em infra-estrutura, aumentar a competitividade das áreas mais dinâmicas do país. Os investimentos em infra-estrutura tinham como objetivo articular essas áreas aos portos e estes ao mercado mundial.

Assim, mostramos o mapa no qual o objetivo é mais claro, que é o do primeiro governo. Quando verificamos os grandes investimentos nos damos conta de que são eixos de acessibilidade. A escolha prioritária recaiu em investimentos de infra-estrutura para dotar os espaços dinâmicos de melhor acessibilidade e, portanto, de melhores condições para que pudessem se inserir na dinâmica da economia mundial. Qual era a crítica principal que fazíamos? O que se dizia é que este pode ser um grande objetivo do país, mas não pode ser o objetivo prioritário do país, pelo menos de acordo com a visão de integração que tenho.

Que a melhoria das condições de acesso e de integração com a economia mundial deva estar entre os principais objetivos do país, acho que ninguém será contra. Já que fomos capazes de construir eixos e bases competitivas, não devemos abandoná-las. Já que o mundo interage cada vez mais, devemos ter a

preocupação de articular nossas áreas competitivas com a economia mundial. Até aí não há problema algum. O problema é que tornar isto prioritário e o grande objetivo estratégico, nega um outro desafio importante, não completado, que é integrar o Brasil. E é disso que desejo tratar.

Num seminário que tem como objetivo discutir a integração do Brasil, e não a integração de pedaços do Brasil, com o mundo, o debate sobre projetos estruturantes torna-se altamente relevante. O que vínhamos construindo era um processo de integração do país e o que está interrompido até hoje é esse processo de integração das diversas porções desse imenso país. O processo de integração se encontrava ainda em curso e, no estágio em que foi travado, resultou em duas marcas: a desigualdade e a seletividade.

Cabe, de saída, então, perguntar: por que esse processo que construímos e que se interrompeu com a crise foi seletivo e muito desigual? Existem pedaços do Brasil que hoje de fato possuem condições para se integrar no mundo, mas existem regiões que não possuem as condições mínimas. E o que faremos com elas? Esta era a cobrança quando olhávamos o mapa da integração proposto no governo FHC: e as regiões não competitivas, o que se faz com elas? Elas resultaram de nossa integração incompleta, mas abrigam milhares de brasileiros e têm suas potencialidades.

O resultado do que o país foi capaz de construir, principalmente no século XX, foi um padrão de integração ainda muito insuficiente para o tamanho do nosso desafio. Do ponto de vista da infra-estrutura física, quando a examinamos num mapa de infra-estrutura no Brasil podemos ver que a dotação de infra-estrutura no Sudeste e no Sul é muito melhor e, portanto, fisicamente, o espaço territorial do Sul e do Sudeste estão muito mais integrados. Quando se observam a região norte, o Centro-oeste ou o Nordeste percebe-se que há muito ainda a fazer para dar a fluidez que já existe no espaço territorial do Sul e do Sudeste. Por conta da integração interrompida, o país ficou no meio do caminho. Logo, é necessário um grande esforço para que a integração de outras partes do país seja completada. E este esforço não diz respeito apenas à malha de infra-estrutura.

(*figura 3*) A integração desigual e seletiva do Brasil está revelada na malha de infra-estrutura, e também na malha urbana, como se pode verificar no mapa da *figura 4*. Porque não foi só no setor de infra-estrutura que o projeto foi desigual e seletivo, mas também no desenvolvimento das cidades. No debate acerca da integração, penso ser importante falar sobre cidades. Um dos elementos mais importantes da integração de um país, da integração de uma região é a

existência de *locus* de nucleação, e quem faz esse papel é a cidade. Novamente, o mapa de cidades do Brasil mostra as mesmas marcas: a da concentração e a da seletividade. A integração incompleta deixou também na malha urbana a mesma característica que deixou na malha de infra-estrutura.

Observem o mapa as cidades que têm mais de 50 mil habitantes. O autor colocou as que possuem acima de 20 mil habitantes para cima no mapa. Observem que tecido urbano maravilhoso no Sudeste e no Sul do Brasil. Nessas regiões se tem como apoiar e promover o desenvolvimento regional. Agora, olhem para o Nordeste, e dentro dele, por exemplo, para o Ceará. Além de Fortaleza, Sobral e Juazeiro, mais embaixo, não há outros centros urbanos de peso. Observem Pernambuco. Há Recife, Caruaru e, bem mais adiante, localizamos Petrolina. O resto é um vazio que sequer possui cidades com mais de 50 mil habitantes. Como é que será realizada a integração de Pernambuco? Ou a da região nordeste? Ou a do Brasil? E estamos observando o Nordeste, que tem uma velha construção de cidades. Observem o Centro-oeste! Olhem para áreas que hoje são dinâmicas no Brasil e que não possuem cidades. Observem o oeste da Bahia, que é uma das áreas mais dinâmicas do estado hoje. Apenas um núcleo urbano consegue aparecer no mapa. Como é que se integra o oeste da Bahia com o resto da Bahia? Hoje a Bahia é um estado fraturado. Ela é dinâmica no litoral, dinâmica no oeste e possui um imenso vazio no meio. O que é que denominamos integração? Ora, isso é desenvolvimento, e não se faz sem investimentos em infra-estrutura e sem a existência de cidades.

Há outra leitura que pode ser feita para identificar o que se está aqui destacando: o desenvolvimento desigual e seletivo. Esse desenvolvimento serve a dinâmicas distintas (*figuras 5, 6*). É um grande desafio hoje é lidar com essas duas heranças. Uma primeira herança conseguimos ler melhor na escala macro-regional, e a outra herança conseguimos ler melhor na escala sub-regional. A escala macro-regional é insuficiente para se fazer a leitura e, penso eu, que a discussão sobre integração do Brasil hoje remete ao desafio de sabermos lidar com a complexidade do problema. Por sua vez, essa complexidade nos remete à necessidade de trabalharmos em múltiplas escalas (*figuras 7 a 15*).

Hoje há mais aglomerações de pessoas do que cidades. Por exemplo, examine-se uma cidade média. Recentemente fui a Maringá, que se situa em uma das áreas mais dinâmicas do Brasil. Olhem para Maringá, e depois comparem com Londrina, no mesmo estado do Paraná. Estou chamando a ambas de cidade, como se fossem a mesma coisa, e não são. Uma não possui o

mesmo conjunto de investimentos que a outra. De acordo com minha visão isso é estratégico para pensar em integração nacional e em integração regional.

Observando a região nordeste, que conheço mais profundamente, a Transnordestina atual (*figuras 16, 17*), a que está sendo chamada de “nova Transnordestina”, vai até o Piauí e traz carga para Recife (Suape), ou sobe até Pecém (CE) e não passa mais em Petrolina. Eu e o dr. Sebastião tivemos a mesma dúvida. Esse novo traçado promove a integração em escala regional? Por quê? Ele está integrando a área graneleira, do sul do Piauí aos portos do Nordeste. Essas áreas não são mais Nordeste do ponto de vista do que é o resto do Nordeste. Elas se parecem muito mais com áreas do Centro-oeste, do ponto de vista da dinâmica econômica, das pessoas que estão lá, da cultura que está se criando ali. Hoje na região sul do Piauí tem mais gaúcho, sulista, do que nordestino. O tipo de atividade é muito mais próximo do que está no resto da zona graneleira do Centro-oeste do Brasil do que no resto do Nordeste (*figuras 18, 19*).

A ferrovia Transnordestina pode ser vista como uma ponte que é jogada para puxar a integração para o lado oriental do Nordeste. Observem que o lado ocidental do Nordeste é muito densamente povoado. Se esse eixo não puxar a dinâmica da porção oriental para o lado ocidental o que irá se consolidar é a integração que já está estruturada, comandada pelo eixo Norte-Sul, que sai da ferrovia de Carajás e desce em direção ao Sudeste. Passe onde passar, uma via como essa é uma via estratégica para integrar a parte oriental do Nordeste, a dinâmica do Nordeste ocidental. Dependendo da escala com que trabalhamos, vamos encontrando exemplos e projetos que são importantes para integrar as regiões naquela escala.

A mensagem final que desejo passar é esta: se descermos na escala sub-regional, encontraremos projetos importantes para aquela área. Em um seminário como este, não dá para trabalharmos com toda a diversidade existente, mas em cada lugar, numa outra escala encontraremos projetos que são estratégicos do ponto de vista da integração daquela área, naquela escala ou até mesmo em uma escala maior.

Cabe finalmente lembrar que muitos dos projetos estruturantes e integradores são privados. Portanto, realiza-se a integração à luz dos interesses de cada grupo empresarial. Cada grande empresa tentará definir uma logística que atenda a seus interesses. É assim quando é o setor privado que define os projetos estratégicos. Iremos cobrar dele a preocupação e o comprometimento com os interesses do país? A disputa passa a ser entre eles, e o compromisso de

desenvolvimento e de integração não é regional ou nacional. Daí a importância da regulação do setor público, pois a integração regional incompleta ainda é um grande desafio para a maior parte de nosso país.

MAURICIO BORGES LEMOS. (*ver power point à p. 218*) A exposição da professora Tânia foi muito boa e importante e eu gostaria de apresentar, resumidamente, um pouco da política de desenvolvimento regional que o BNDES está tentando implantar. O primeiro ponto a destacar é que o BNDES nunca teve política regional. O Banco tem mais de 50 anos e os passou, fundamentalmente, sem política regional. Possuía vários elementos para tentar buscar uma política regional, mas isso acabou não acontecendo. O que hoje estamos tentando fazer é definir grandes linhas de atuação e a estas articular, ou melhor, procurar articular um esboço de política regional. Assim o primeiro ponto que trataremos são os projetos estruturantes e a Operação-Programa.

- Projetos estruturantes e Operações-Programa
- Programa de investimentos coletivos produtivos (PROINCO)
- Programa de geração de emprego e renda (PROGEREN)
- Programa de dinamização regional (PDR)

Tentarei detalhar cada um dos projetos e programas listados acima. Para entendermos o que é projeto estruturante, retomo a questão da Transnordestina e da BR-163, pois na visão do BNDES ambos são projetos tipicamente estruturantes, creio que também no sentido que este seminário vem dando à questão. No nosso entender, o ponto de partida de uma política regional são os projetos estruturantes, pois estes são ligaduras de integração, de coordenação, de movimento, de investimento regional, enfim, poderíamos dizer que são o começo e o fim de uma política de economia regional. Assim, projetos estruturantes são:

- aqueles capazes de gerar impacto no desenvolvimento de determinada área ou região, ao criar condições econômicas para atração de outros investimentos.
- em geral se constituem nos projetos de infra-estrutura econômica, e deverão estar associados a outros destinados a construir externalidades (outras infra-estruturas, projetos de P&D).

Os projetos estruturantes representam a articulação do espaço, a articulação de infra-estruturas etc., e uma variante do projeto estruturante é o que

denominamos, no BNDES, de operação-programa. Uma operação-programa pode ser definida como investimentos multi-setoriais e integrados, decorrentes de ações de articulação institucional, a serem realizados em área previamente delimitada, especialmente nas regiões de baixa renda.

Assim, uma operação-programa é algo um pouco menos específico do que um projeto de infra-estrutura, mas é algo que também pode ter um papel estruturante. De acordo com a política que o BNDES vem desenvolvendo, a partir dos invólucros dos projetos estruturantes e das operações-programas é que fazemos o diagnóstico para determinar se sua escala de atuação se dá em nível micro-regional, ou até mesmo em escala um pouco menor. Assim, o BNDES vem desenvolvendo alguns produtos com o intuito de interferir e, em certo sentido, articular ações em nível micro-regional, ou pelo menos *mezzo* regional, mas procura criar garantias a fim de que as ações possam ser eficazes para a promoção do desenvolvimento regional e para que os investimentos efetivamente venham a ocorrer.

Para o desenvolvimento das regiões mais pobres deste país, um dos programas que surgiram foi o Programa de Investimentos Coletivos (PROINCO), tipicamente um programa para atender ao contexto de arranjos produtivos locais, e que tem seu objetivo definido abaixo:

- viabilizar o financiamento em todo o Brasil, com ênfase nos municípios menos desenvolvidos, de projetos de investimentos coletivos capazes de impactar decisivamente o desenvolvimento econômico e social da região, dos setores e das comunidades envolvidas.
- a metodologia de classificação das microrregiões do PROINCO foi inspirada no critério empregado pela PNDR, e também utiliza as dimensões PIB e renda para classificar as microrregiões, porém adota a renda mediana em lugar da renda média e dados do PIB Municipal mais atualizados (1999 a 2002).

O cerne do PROINCO é a criação de economias externas, ou seja, a criação, a dotação de equipamentos coletivos para as aglomerações de micro, pequenas e até médias empresas. O PROINCO já está em andamento no BNDES e existem cerca de 3 ou 4 operações aprovadas. A carteira do PROINCO está sendo montada agora e seu primeiro formato está atendendo, fundamentalmente, à baixa renda, às regiões mais pobres. O PROINCO ainda não atingiu aglomerações produtivas mais desenvolvidas que tenham maior significado em termos de arranjos

2. Projetos estruturantes de integração regional: Brasil e América do Sul | 89

produtivos locais e nos quais poderia ser aplicado, com recursos não reembolsáveis, em menor escala. No momento, recursos não reembolsáveis são utilizados de forma mais abundante, mas o PROINCO seria uma forma de atuar no microespaço e mesmo tomar a feição de um tipo de projeto estruturante em níveis mais acima. Os investimentos do PROINCO procuram atender:

- Centros Tecnológicos
- Centros de Formação de Mão-de-obra
- Outros investimentos coletivos que gerem ganhos de escala não alcançáveis por produtores individuais.

Podemos entender que o PROINCO seria um elemento complementar, dentro de uma visão mais ampla de desenvolvimento regional. Também pode ser caracterizado como um esforço para dotar de maior competitividade áreas que sofrem a exclusão econômica e social. A idéia é de que o PROINCO se encaixe naquilo que denominamos de eixo de desenvolvimento, pois aquilo que é competitivo é integrado, e assim procuramos desenvolver vantagens competitivas, habilidades e possibilidades para pequenos produtores e empresas que no momento são pouco competitivas.

- Geração de economias externas
- Estímulo à articulação inter-institucional
- Adensamento da infra-estrutura industrial e de serviços de escala superior
- Aumento da capacidade competitiva das indústrias na região
- Expansão da capacidade tecnológica e inovativa na região.

Apesar de ser um programa experimental, o PROINCO está indo bem e pertence à Área Social do BNDES. Podemos dizer que, através de uma ação com o sentido micro, criamos uma complementaridade com as idéias de operação-programa e com projetos estruturantes. Como uma espécie de contrário do PROINCO, que é um projeto de investimentos coletivos, destinado à associação de pequenos empresários e produtores, o BNDES tem também o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGEREN, cujos objetivos estão definidos abaixo:

- aumentar a produção, o emprego e a massa salarial, através de apoio financeiro, na forma de capital de giro, para as micro, pequenas e médias empresas – MPMEs, localizadas em municípios selecionados, conforme a presença de aglomerações produtivas.

O PROGEREN pode ser classificado como um programa automático e se encontra na área de Operações Indiretas do BNDES. Os recursos do PROGEREN são operados pelos agentes financeiros que compõem a malha do Banco, como outras operações que são automáticas. Mas o que diferencia o PROGEREN e o que nos faz incluí-lo no rol dos programas voltados para o desenvolvimento regional? Esse é um programa que aporta capital de giro, mas apenas para aglomerações produtivas.

Em sua primeira fase, ele atendeu também a grandes empresas, mas, em dezembro de 2004, seus recursos foram redirecionados, ou melhor, o sentido do programa voltou-se para o desenvolvimento regional. Os recursos do PROGEREN destinam-se a regiões e a setores produtivos, ou seja, a aglomerações produtivas que geram muito emprego e que necessitam de capital de giro. Acredito que se tivéssemos hoje um câmbio melhor o PROGEREN poderia gerar melhor sinergia. Determinadas regiões, aglomerações produtivas no setor de confecção, por exemplo, sofrem a competição de produtivos chineses e poderiam aproveitar melhor os recursos do PROGEREN, caso o câmbio estivesse melhor. Em mais ou menos um ano e meio de operação, a carteira do PROGEREN movimenta cerca de R\$ 500 milhões. O programa vem sendo bem executado e está beneficiando as aglomerações que precisam de capital de giro.

Finalmente, citamos o Programa de Dinamização Regional (PDR), que também pode ser classificado como um programa de abordagem mais micro do que macro regional. Os objetivos do PDR podem ser observados abaixo:

- Oferecer incentivos creditícios para a localização de novos investimentos industriais em regiões menos favorecidas;
- Gerar empregos, criar economias externas, contribuir para a melhoria da infra-estrutura nas regiões incentivadas;
- Tornar possível a atração de mais indústrias e a construção de uma nova e progressista vocação econômica regional.

Uma das inovações do PDR é a sua metodologia:

- Mesma concepção metodológica da PNDR.
- Adotam-se como Unidade Geográfica de Referência os municípios, ainda que tenham sido utilizadas variáveis microrregionais para categorizá-los.

Essa mudança deveu-se ao fato de o BNDES, anteriormente, adotar diferenciação de *spreads*, ou seja, de taxas de repasse bancário para as diferentes

regiões do Brasil de acordo com as grandes regiões brasileiras, ou seja, a região Nordeste englobava todo o Nordeste; a região Amazônica abraçava toda a Amazônia; assim como parte do Centro-oeste e do Sul. Outras regiões do país não tinham incentivo algum, pois a idéia era essa divisão macro-regional. Nós conseguimos mudar esse enfoque e passamos a ter uma abordagem que atinge o nível municipal. Estudando e analisando a produção no nível de município, conseguimos identificar em quais deles era essencial dar incentivo proporcionando um *spread* mais baixo. A professora Tânia sabe bem do que se trata, pois tentamos integrar a política do BNDES com a metodologia adotada pelo Ministério da Integração, desenvolvida por um grupo do qual ela fez parte.

É importante olharmos o mapa (*figura 2*), pois ele nos permitiu trabalhar com incentivos diferenciados. Por exemplo, se olharmos para micro regiões, a Centro-Oeste estava integralmente utilizando incentivo nas mesmas condições que a Região Nordeste e a Norte. A pergunta que fizemos foi no sentido do que apontou a Prof^a Tânia Bacelar: verdadeiramente, o que estas regiões tem de semelhante e de diferente? Faz sentido tratarmos todos os municípios homogeneamente? Foi importante podermos fazer a diferenciação e chegarmos a quem realmente necessita de incentivos. Por exemplo, em Minas Gerais, o vale do Jequitinhonha; no Rio Grande do Sul tem uma parte mais deprimida que continua sendo incentivada; no Paraná, algumas regiões; e até mesmo em Santa Catarina. Claro, que algumas regiões do Nordeste e do Norte, também, mas o que estamos deixando claro, ou melhor, reconhecendo é que nem todas as regiões são iguais.

A possibilidade de termos uma visão que é mais macro-regional e outra que é mais micro, nos possibilitou o desenvolvimento de programas específicos, como o PROINCO e o próprio PROGEREN. Ver em partes nos permitiu tentar trabalhar de forma concreta e isso também é coerente com a visão do desenvolvimento a partir de uma ótica de cidades, tal como mencionou a professora Tânia Bacelar. Pensar de forma muito concreta a partir das cidades que existem, integrá-las e desenvolver mais ainda as que precisam de apoio ao desenvolvimento, é ter uma visão de desenvolvimento e de integração que abraça não apenas a grande região, mas traz para dentro o *locus* de aglomeração que são as cidades. Por isso eu cito o desenho da Transnordestina e penso que não custaria muito ele ser esticado e atingir Petrolina, que é a cidade mais importante que existe na região. Como eu mencionei durante a exposição do dr. Sebastião Soares, o projeto ainda está em aberto.

O BNDES, em certo sentido, vem configurando um tipo de política regional que está utilizando como referência e ponto de partida os projetos estruturantes e as operações-programa. Os produtos que o Banco vem desenvolvendo estão procurando adequar-se a essa visão e creio que poderão ser ampliados, não ficando restritos aos que apresentamos. Trabalhar com políticas regionais mais próximas da realidade e, aos poucos, abandonar o critério de macro regiões geográficas é essencial para o fortalecimento da ação regional do Banco.

C. SALM. Obrigado, dr. Maurício. Agradecemos a presença de todos.

3. AS COMUNICAÇÕES

15 de setembro de 2006

COORDENADOR:

Carlos Roberto Tibúrcio de Oliveira.
Diretor de Comunicação do Centro Celso Furtado.

EXPOSITORES:

Marcos Dantas.
Professor da PUC-RJ.

“As comunicações a caminho da convergência digital”

César Bolaño.
Professor da UFSE.

“A luta pela democratização das comunicações”

Venício Arthur de Lima.
Professor da UNB.

“Os limites da democratização das comunicações: regulação e estrutura de poder”

CARLOS TIBÚRCIO. Convido os nossos palestrantes a ocuparem seus lugares.

MARCOS DANTAS. (*ver power point à p. 218*) Está claro que a sociedade brasileira ainda não acordou para a dimensão absolutamente central, estratégica, das comunicações nos dias de hoje. Eu diria que a questão das comunicações é, hoje, tão importante como a cultura e a economia: uma importante e dinâmica frente de acumulação de capital foi aberta pelas grandes empresas de comunicações. Esse setor é foco de geração de renda, de geração de empregos, de geração de receita e, amalgamada a ele, há toda uma atividade econômica envolvendo a produção cultural que precisa ser mais bem entendida. Acredito que, nas suas dimensões simbólicas, a cultura seja mais bem compreendida, pois conta com meio século de estudos a respeito, mas é necessário começar a compreendê-la também na sua dimensão econômica. Apesar dos muitos estudos a respeito, o debate social acerca da cultura e das comunicações ainda está bastante restrito.

A apresentação que preparei foi intitulada “As comunicações a caminho da convergência digital”. Penso que a questão central, e para a qual eu gostaria de chamar a atenção, é que nós estamos diante de um grande desafio de natureza econômica, de natureza política, de natureza cultural, que são a convergência tecnológica e as mudanças que estas trazem para o mundo empresarial. Existem outros aspectos que deixarei de abordar, mas a questão da convergência é, no meu entender, essencial pelo que ela implica em termos de mobilidade empresarial, pelo que ela implica em termos de novos perfis profissionais e pelo que implica em termos de impacto na tecnologia e na economia.

Até alguns anos atrás, falávamos, claramente, no campo da radiodifusão, no campo das telecomunicações e no campo da informática. A mudança da tecnologia analógica para digital acarretou profundas modificações em toda a cadeia de trabalho realizada nas fábricas e nos escritórios, antes considerada uma cadeia de trabalho burocrática. Até então, inexistindo a informática, o trabalho de processamento da informação dependia do trabalho vivo, mas o transporte de informação, ou seja, a comunicação, já podia ser realizado, em alto grau, através de tecnologias mecanizadas ou eletrônicas: a radiodifusão e as telecomunicações.

Desde o início do século XX (*figura 2*), nas tecnologias de comunicação organizaram-se dois claros campos de negócios: o das telecomunicações e o da radiodifusão. Fosse por características técnicas ou por características de gestão de negócios, ou mesmo por características de fonte de receita, esses campos se

distinguiam claramente. Isto implicava dizer que uma empresa de radiodifusão era uma empresa de radiodifusão e que um empreendimento de telecomunicações era um empreendimento de telecomunicações. A tautologia visa deixar bem claro que eram dois campos distintos, tanto no aspecto econômico quanto no aspecto cultural, do ponto de vista da cultura empresarial, e, inclusive, no aspecto político-regulatório.

No campo regulatório (*figura 3*), os Estados nacionais costumavam exercer o monopólio direto das telecomunicações, através de um grande departamento estatal ou de uma grande empresa estatal, enquanto que, na radiodifusão, nos Estados Unidos principalmente, chegou a existir e continua a existir uma radiodifusão comercial. Na Europa, no Japão, em muitos outros países a radiodifusão também foi organizada como monopólio estatal.

Atualmente, o que temos que discutir, logo colocar novas perguntas e respostas, é como ficará a regulação e a prestação dos serviços frente à convergência desses dois universos. O que é que os unifica? É a linguagem, apesar de estarmos acostumados a dizer que é a tecnologia. Foi o desenvolvimento da linguagem digital que unificou o tratamento de sons, imagens e dados, reduzindo-os todos a seqüência de *bits*. A tecnologia apenas permitiu massificar e baratear essa evolução, numa trajetória que começou com os circuitos a relés e triodos, evoluiu para os circuitos transistorizados e depois chegou a todo aos atuais circuitos integrados.

(*figura 4*) Nas telecomunicações o objeto do trabalho e do negócio estava centrado na qualidade do sinal, não importando qual o fato que estaria sendo comunicado através desse sinal. Assim, falamos o que queremos ao telefone, pode ser uma declaração de amor, pode ser a negociação de drogas ou qualquer outra coisa, e o operador não tem nada a ver com isso. Já na radiodifusão, ao contrário, a gestão do conteúdo, ou seja, a produção e venda de conteúdo é absolutamente central para o negócio. Rádio e TV negociam entretenimento, música, novela etc. Com a convergência tecnológico-empresarial, tudo muda nesse campo. Há uma tendência de as empresas de radiodifusão se dirigirem para o que chamávamos de telecomunicações e, mais importante, uma tendência de as empresas de telecomunicações se moverem para o campo de conteúdos, campo que se definia como de radiodifusão.

Um exemplo claro é a internet. A internet é o quê? Transmissão de sinal ou transmissão de conteúdo? A internet é transmissão ponto-massa ou é bidirecional? Então, podemos afirmar que não existem mais fronteiras muito

claras distinguindo esses dois campos. Ouvimos dizer que a televisão digital irá permitir que programas de televisão sejam assistidos pelo celular. O celular, originalmente, é um sistema de telecomunicações. E agora? Será um sistema de televisão? Dito isso, é importante saber quem fará o quê e estará presente nesse novo mercado. Será a Rede Globo? Será a TIM ou outra operadora de telefonia? Devemos estar atentos a essas questões, pois elas derivam disso que chamamos convergência e, queiram ou não, implicarão em mudanças estruturais no marco regulatório do setor de comunicações.

Essas mudanças fazem parte de um processo que vem se constituindo ao longo dos últimos vinte anos no mundo, e que, no fundo, é um processo cujo objetivo é o de quebrar as antigas barreiras que definiam e delimitavam os marcos normativos da radiodifusão e das telecomunicações, e de seus respectivos monopólios. O que se deseja é um novo rearranjo dentro do setor de comunicações.

Esse processo começou com as quebras dos monopólios de telecomunicações e de radiodifusão, nos Estados Unidos e na Europa, durante os anos 1980. Ele resultou na criação de mercados mundializados bastante competitivos. Mas, cabe sublinhar, nenhum país importante permitiu que, ao longo dessas reformas, suas antigas empresas monopolistas fossem destruídas ou desaparecessem. Pelo contrário, nos Estados Unidos, a antiga AT&T deu origem a um punhado de corporações que permaneceram entre as maiores do mundo. Na Europa, seus antigos monopólios transformaram-se em grandes empresas mundiais, algumas das quais são hoje bem conhecidas de nós, brasileiros: a Telefónica da Espanha, a Itália Telecom...

Foi no bojo desse processo de rearranjo dos marcos regulatórios que, no Brasil, durante o governo Cardoso, promoveram-se as mudanças na regulamentação e, principalmente, no setor de telecomunicações (*figura 7*). Até então, possuíamos um marco definidor, em vigor desde 1962, que era o Código Nacional de Comunicações. Em uma mesma grande lei estava contido tudo o que se poderia, à época, organizar a respeito de radiodifusão e telecomunicações. Ambos os segmentos eram tratados, basicamente, do ponto de vista de suas questões técnicas. Durante o governo Cardoso, introduziu-se uma nova lei para tratar da televisão por assinatura a cabo e uma lei para tratar de telecomunicações, a Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Entretanto, o Código de 1962 não foi revogado e, em última instância, continua sendo o marco normativo da radiodifusão.

Dessa fragmentação legal surgem questões controversas, ainda mais porque temos, no Brasil, uma Constituição que diferencia o que é radiodifusão e o que é telecomunicações. Como podemos perceber, o paradoxo é de tal ordem que estamos exatamente discutindo os impactos da convergência tecnológica, empresarial e cultural, e nosso marco maior, que é a Constituição, referendou a diferença de tratamento. Portanto, vou insistir em chamar a atenção para isso, porque a discussão acerca da convergência, aqui, no Brasil, não será fácil.

(*figura 5*) É importante destacarmos que, na Lei Geral de Telecomunicações, foram introduzidos dois conceitos muito importantes em relação à prestação de serviços: o conceito de serviço em regime público e o de serviço em regime privado.

Os serviços são prestados em regime público quando atendem a determinadas exigências do Estado. A operadora que aceita prestar esse serviço está submetida a regras estabelecidas pelo Estado. Por isso, a operadora é uma empresa concessionária. Quando o serviço é prestado em regime privado, as regras são definidas pelo mercado e o Estado apenas autoriza a prestação do serviço. Só em casos excepcionais o Estado se negará a conceder essa autorização.

Por outro lado, as empresas que entram no mercado prestando serviços em regime privado devem correr os riscos do mercado, e o seu usuário também irá correr os riscos do mercado, ou seja, da escolha que fez. Já a concessionária que presta o serviço em regime público tem obrigações, ônus e bônus, claro, mas obedece a regras e tem metas a cumprir.

A LGT (*figura 6*) criou a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para baixar as normas e fiscalizar as telecomunicações. Por sua vez, a radiodifusão permaneceu sendo uma área diretamente regulada pelo Poder Executivo, através do Ministério das Comunicações. Este ministério foi extremamente esvaziado, desde a privatização do setor de telecomunicações, tendo a LGT limitado a capacidade de o Poder Executivo formular políticas para o setor. Dado o “modelo” definido pela LGT, o Poder Executivo formula políticas e ações a partir das iniciativas da ANATEL e, hoje, não possui ferramentas suficientes para fazer a ANATEL seguir a sua orientação.

Podemos afirmar que as telecomunicações estão relativamente bem normalizadas, e que existem políticas de universalização e políticas de competição. As políticas de universalização devem atender aos interesses da sociedade, ou seja, o Estado deve definir esses interesses, e elas se materializam através dos serviços prestados em regime público.

Teoricamente, os recursos para a implantação das políticas de universalização seriam oriundos do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). O que é o FUST? É um fundo que recolhe 1% de todas as nossas contas, de qualquer serviço que utilizamos, seja telefone ou TV a cabo, e que se destina a subsidiar aquela “franja” da população que está fora do mercado. O FUST foi criado exatamente para subsidiar aquelas famílias ou aquelas comunidades de baixa renda que não têm como remunerar o serviço pelo seu custo. Por quê? Porque, sabidamente — e não me deterei muito nessa questão — em telecomunicações, tal como nos serviços de comunicações em geral, existem segmentos de mercado que são rentáveis, atraindo o interesse dos investidores. Outros segmentos, justamente os de interesse social, não são rentáveis e necessitam de subsídios para serem atendidos. Antes da quebra dos monopólios, estes segmentos eram sustentados pela prática do subsídio cruzado. Em mercados competitivos não mais se pode praticar o subsídio cruzado. Daí porque foi necessário se introduzir outros instrumentos para subsidiar o atendimento a esses segmentos, a exemplo do FUST.

No caso da televisão, por exemplo, diz-se que a televisão é “aberta”, mas não é verdade que a televisão seja gratuita. O usuário assiste gratuitamente, mas quem remunera a prestação do serviço é a venda do tempo para a publicidade. E pagamos por essa publicidade quando compramos o produto anunciado, pois no custo dos produtos está contida uma parcela da conta da publicidade. Às vezes, cerca de 30% a 40% do preço final de um remédio, de uma pasta de dentes, de um refrigerante embute os custos de publicidade. Nada é de graça! Mas tem um detalhe: em uma sociedade como a brasileira, cerca de 30% a 40% da população consome, enquanto os outros 60% que assistem à televisão estão situados em classes que pouco consomem. Como cerca de 90% das residências brasileiras possuem televisão, se trabalharmos com esses números, diremos que uma grande parte da sociedade brasileira está, realmente, assistindo à televisão de uma forma subsidiada, embora seja um subsídio mascarado pelo atual modelo de financiamento da televisão.

Considerando esse cenário, temos um conjunto de problemas na área, sobretudo do ponto de vista de seus marcos normativos e regulatórios. A quantidade de leis específicas, como a LGT, a Lei do Cabo e a zona de conflito que criam com a Constituição brasileira são entraves ao desenvolvimento do setor. Um outro exemplo, para que possamos compreender a confusão normativa, é a prestação dos serviços de televisão por assinatura via satélite que é autorizada

através de uma Portaria Ministerial com base no Código de 1962. O negócio por satélite é o mesmo do negócio por cabo, é tudo televisão por assinatura. Então, temos uma televisão por assinatura a cabo, que é regulamentada por uma lei específica, e temos uma televisão por assinatura via satélite funcionando com base em uma portaria ministerial, sem maiores regras e obrigações. O que acontece? A operadora de televisão que fornece o serviço por cabo é obrigada a transmitir canais públicos e canais abertos, porque a lei a obriga. Já a operadora que fornece o serviço de televisão por assinatura via satélite não é obrigada a fazer nada disso, pois é regulamentada de outra forma, por mera portaria do Ministério, baseada em uma lei de 1962, que não fazia esse tipo de exigência. Em relação à composição do capital, também há confusão, pois as empresas do cabo só podem ter, no máximo, 49% de capital estrangeiro; enquanto as empresas por satélite podem ter 100% de capital estrangeiro. Dada a colcha de retalhos que virou o marco regulatório brasileiro e a falta de vontade política para enfrentar os problemas, há total falta de critérios equânimes e que definam claramente a política de Comunicações que se deseja para o Brasil.

Como se toda essa confusão não bastasse, teremos um problema crescente que diz respeito ao conteúdo. Cada vez mais o negócio se baseará na produção e entrega de conteúdo. As operadoras de celular já estão oferecendo notícias, acesso à internet e canais de televisão. Cada vez mais a questão do conteúdo será fundamental para essa indústria. Como fazer negócio? Como remunerar? Estas se tornam as questões centrais da economia das comunicações. É a grande questão que hoje está aí, sem ser resolvida, e que nós vamos ter que discutir, mais dia menos dia.

Enquanto avança essa nova agenda, vejamos a quantas andamos nas “velhas” agendas. Quais foram os resultados do esquiteamento da Telebrás, promovido pelo governo Cardoso?

Como vimos, ao invés de seguir a tendência internacional, o governo Cardoso, fragmentou o sistema Telebrás em várias operadoras que, do ponto de vista internacional, ou seja, da competição global, são pequenas empresas. Seu objetivo era desnacionalizar todas elas. Desse fatiamento resultou o filé e seu contrapeso. A Telesp era o filé, dominando o mercado paulista. Atraía o interesse de todos os investidores internacionais e acabou abocanhada pela Telefónica espanhola. Já o osso, isto é, tudo o mais, quem deseja? Não por acaso, as operadoras que, depois, viriam a ser denominadas Telemar e Brasil Telecom acabaram sendo adquiridas por capitais nacionais, ou melhor, por capitalistas sem risco associados ao fundo

de pensão do Banco do Brasil e ao BNDES, isto é, ao Estado.

(*figura 8*) Hoje temos uma situação curiosa na América Latina, em que uma empresa mexicana é a grande empresa latino-americana, exatamente porque o México não fragmentou a Telmex, ou seja, a Telebrás deles. Hoje a Telmex, que era muito menor que a Telebrás, tornou-se a grande empresa latino-americana de telecomunicações, concorrendo com a Telefônica da Espanha.

(*figura 9*) Depois da privatização ocorreu, efetivamente, uma grande expansão da quantidade de linhas telefônicas, tanto fixas quanto de celulares. Na sociedade brasileira, dadas as suas disparidades, antes do processo de privatização quem tinha telefone eram as classes A e B. Hoje, a base telefônica se estendeu para as classes C e D. O resultado é que, por volta de 2003-2004, o sistema telefônico estava começando a se universalizar, em todo o país. Cerca de 60% das residências brasileiras e praticamente qualquer empresa, grandes ou micros, têm acesso aos serviços de telecomunicações.

(*figura 10*) Em uma empresa como a Telemar, o assinante Classe A paga em média, por mês, R\$ 90,00 pela sua conta telefônica (dados a preços de 2002). Por outro lado, os assinantes da Brasil Telecom pagam cerca de R\$ 95,00, ou seja, quase R\$ 100,00 por mês. Já o assinante da classe C de todas as operadoras paga, em média, por mês, cerca de R\$ 45,00. E qual o motivo dessa diferença? O consumidor de alta renda usa intensamente a sua linha telefônica, seja para falar, seja para fazer negócio ou o que quer que seja, enquanto o outro, de baixa renda, usa sua linha telefônica só na emergência, só para o que for essencial. O pobre paga, apenas, o que pode, geralmente só a assinatura e os impostos incidentes.

A receita proveniente de assinaturas não é suficiente para financiar o sistema. O que banca o sistema, como em qualquer negócio, é o lucro. Essa é a lógica da acumulação capitalista: margens de lucro elevadas. Logo, no Brasil temos um sistema em que cerca de 30% dos assinantes o remuneram lucrativamente e a grande maioria, não. A grande maioria mal remunera os seus custos operacionais. Portanto, as empresas não estão ganhando o que deveriam ganhar, enquanto empresas capitalistas. Dentro do conceito capitalista de ganhar dinheiro, elas estão investindo e estão perdendo.

Dizem que após a privatização a taxa média de penetração da telefonia fixa passou de 12% para 27%. No entanto, somente em cerca de quatrocentos municípios brasileiros a taxa de penetração é superior a 30 linhas telefônicas para cada cem habitantes. A faixa mais escura que vemos no mapa mostra que a alta disseminação das linhas telefônicas acompanha o mapa brasileiro de

distribuição de renda. Na maior parte do país há uma grande carência de linhas telefônicas, muito embora as concessionárias, porque são concessionárias, ou seja, porque estão a isso obrigadas por um plano governamental, mantenham serviço em todos os municípios brasileiros. Assim, quem mora em qualquer município brasileiro e quiser uma linha telefônica pode fazer o pedido à concessionária e, no máximo, em sete dias deverá ser atendido. As concessionárias entregarão a linha solicitada em até uma hora depois, pois estão loucas para ampliar suas carteiras. O problema é que o cidadão pobre brasileiro não solicita a sua linha. Por exemplo, no município do Rio de Janeiro a taxa de telefones é de 80 por cada grupo de 100 habitantes. Quer dizer, todo mundo está atendido — qualquer residência, qualquer empresa, qualquer boteco. Mas basta chegar ali em Queimados, município vizinho ao Rio de Janeiro, e a densidade cai para 12%. Existe linha para ser instalada, só que a população não tem renda para pagar.

(*figura 11*) O que acabou acontecendo? Como as empresas concessionárias têm que colocar e manter o serviço, pois a isto estão obrigadas por contrato com o Estado, mas como não conseguem obter receita pelo serviço ofertado, elas começaram a fazer valer o seu poder monopolista para aumentar abusivamente o preço da assinatura, pois esta o usuário não pode deixar de pagar. Ocorreu um aumento brutal, desproporcional, da assinatura básica ao longo dos últimos anos, porque é com ela que a concessionária obtém recursos para conseguir manter o serviço nacionalmente, mesmo que por isto acabe sem tomador de serviço lá na ponta da renda baixa. A base atual de assinantes multiplicada pelo valor da assinatura básica mais os 30% de contas lucrativas lhes assegura o equilíbrio e, mesmo, o lucro do negócio. A conclusão a que chegamos é esta: as concessionárias estão se sustentando graças, exatamente, a esses abusivos aumentos no valor das assinaturas que é paga por quem ainda tem renda, na margem, para pagar.

(*figura 12*) Na telefonia celular, nós temos três grandes grupos estrangeiros e a Oi, que é da Telemar. E temos um problema também muito parecido com o que existe na prestação de serviços de telefonia fixa. Quando analisamos a receita média por terminal, há uma grande diferença entre o pré-pago e o pós-pago. O pós-pago gera receitas altas por terminal para as operadoras e o pré-pago gera receitas baixas. Por que acontece isto? Porque quem usa o pré-pago é a população de baixa renda que, em geral, usa o serviço pré-pago para receber chamadas e pouco o usa para chamar. Com o humor do brasileiro, o serviço foi batizado de “pai-de-santo”, porque só recebe.

Novamente fazemos a pergunta: como as operadoras geram receita? As receitas das operadoras de celular provêm das tarifas de interconexão. A operadora que chama paga à operadora chamada o serviço de interconexão das redes. Como, para cada operadora, a quantidade de chamadas feitas é baixa e a quantidade de chamadas recebidas é alta, elas conseguem equilibrar suas contas graças a esse desequilíbrio. Em princípio, as tarifas de interconexão deveriam se equalizar, ou seja, deveria haver um relativo equilíbrio entre as chamadas feitas e as recebidas. Logo, o que vem sustentando a telefonia celular, no Brasil, é uma distorção de mercado que, mais cedo, ou mais tarde, virá à tona e precisará ser resolvida.

Quanto à competição, que seria o pilar de sustentação do novo “modelo”, foram criadas “empresas-espelho” para concorrer com as concessionárias. Essas empresas se instalaram em cerca de 240 cidades brasileiras. Em que cidades? Lógico: naquelas que possuem mercado. Onde há mercado, uma empresa se arrisca a implantar uma rede alternativa, implantar uma plataforma alternativa para oferecer serviço, fazer investimentos para os quais espera obter retorno. Esses investimentos apenas se dirigem para as regiões nas quais possa existir um mercado consumidor a ser disputado. Por isso, nestes 240 municípios, mesmo assim só nas suas áreas comerciais e bairros de classe média alta, chegou a concorrência. No restante do país, sobrevive o monopólio de fato das grandes concessionárias.

Na prestação de serviços de TV a cabo acontece a mesma coisa (*figura 13*). As operadoras estão presentes em cerca de 300 municípios, onde existe mercado. Essas empresas poderiam vir a ser fortes concorrentes das concessionárias, sobretudo na banda larga. E são. Mas, claro, nos bairros de alta renda das maiores cidades, assim pressionando ainda mais as receitas superavitárias necessárias à manutenção do serviço universal nas áreas de baixa renda.

Em quase 2800 municípios brasileiros não existe serviço de telefonia móvel (*figura 14*). Em outros 690, quase 700, só existe uma operadora de telefonia móvel. De novo, nos deparamos com o mesmo problema: se existe mercado consumidor, os investimentos são atraídos para lá. Se não há mercado, não tem oferta de serviço ou, no máximo, há a presença de apenas uma operadora. Então, no caso da telefonia móvel, como o serviço é prestado em regime privado, como não há concessionária obrigada a prestar esse serviço, existem municípios onde não há serviço. Aliás, na grande maioria dos municípios, basta você sair da cidade, do perímetro urbano, para que o serviço “desapareça”.

A conclusão a que chegamos é que o modelo de concorrência fracassou. Eu, particularmente, posso dizer que isto não me surpreende. Escrevi muitos artigos em 1997, 1998, prevendo isso. Houve algum sucesso no processo de universalização, mas não completo. O cerne da questão brasileira se encontra na barreira da renda e de sua distribuição. Esse é o grande problema que qualquer política pública tem que enfrentar no Brasil. A lógica da empresa privada é o lucro, e o capital se move nesta direção. Mas em termos de políticas públicas, qual deve ser o foco de um governo? Ainda é a questão da universalização e da democratização. A questão da concorrência é, simplesmente, uma questão de mercado. Se a empresa tiver competência, se estabelece e briga por uma fatia de mercado que lhe dê o retorno necessário. Caso contrário, tem que sair do mercado. Isto é capitalismo. O governo, o Estado, não tem nada a ver com isso, não tem que ficar tentando criar, artificialmente, condições de competição. Mas quando falamos de políticas públicas e de serviços públicos, a lógica precisa ser outra, precisa estar subordinada à necessidade de garantir a universalização e democratização dos serviços essenciais. Isto o mercado não faz.

Até aqui, falamos da infra-estrutura que temos, no momento em que está em curso a convergência tecnológica e empresarial. Vamos falar, agora, do maior símbolo dessa convergência, a TV digital, a televisão que promete oferecer interatividade.

Com a digitalização, as grandes operadoras de radiodifusão, na medida em que as telecomunicações cada vez mais avançavam para a produção e veiculação de conteúdo, perceberam que perderiam mercado ou segmentos de mercados. À medida em que a internet avançava, inclusive já se podendo transmitir televisão via internet, os operadores de radiodifusão perceberam que iriam perder mais mercado. Então, começaram a se organizar para também assumir a linguagem digital e também poder prestar um serviço de melhor qualidade, oferecendo novas alternativas para o usuário, de forma a disputar ou até entrar nas telecomunicações, mas vindo pelo lado da radiodifusão.

As mudanças que ocorreram nos Estados Unidos, União Européia e Japão se inserem nesse contexto. É bom destacarmos que a tecnologia não nasce por acaso. A tecnologia é fruto de uma construção social que decorre de uma definição política. E é essa definição política, ou seja, a compreensão da importância da TV digital para a indústria, para os negócios, que irá fazer com que os Estados Unidos construam seu modelo tecnológico, que os países da União Européia construam um outro modelo e que o Japão crie o seu, para competirem entre si. E no Brasil, qual é o nosso modelo tecnológico?

(*figuras 15 e 16*) Inicialmente, no governo Cardoso, através de um decreto, todos os poderes foram dados para à ANATEL e, praticamente, o poder executivo abdicou de definir suas políticas. Durante o governo Lula, nós — eu estava lá nessa hora e participei disso — revogamos o decreto do presidente Cardoso e baixamos um novo decreto, que recuperava os poderes de definição de políticas para o Ministério das Comunicações. Temos hoje dois decretos: o primeiro é o nº 4901/2003, de cuja redação participei, baixado em novembro de 2003. O segundo é o nº 5.820/2006, da lavra do ministro Helio Costa.

Se observarmos os objetivos do Decreto 4901 de 2003 (*figura 17*), veremos que aprimorar a qualidade de áudio e vídeo é o décimo objetivo! Por quê? Os objetivos principais eram a inclusão digital, a educação à distância, o estímulo à pesquisa e o desenvolvimento, e claro, o planejamento da transição. Planejar a transição é um aspecto importante. Não podemos, por decreto, anunciar: “a partir de hoje a TV é digital e desliga-se o sinal analógico!”. Existem cerca de 50 milhões de aparelhos analógicos no país que não serão substituídos de um dia para o outro por receptores digitais. O governo precisa planejar essa transição para que, ao longo de um certo tempo, que se espera que seja de dez anos, todos passem a ter um receptor de sinal digital em suas casas. Então, planejar essa transição é essencial para a implantação da TV digital.

Por outro lado, também não se pode dizer: agora as grandes operadoras que temos no país deverão produzir conteúdos digitais e quem não puder fazer isto estará fora do mercado. Não podemos jogar fora as empresas que temos e construir novas empresas. Temos um acúmulo de conhecimento, tecnologia, cultura e capacidade de produção de conteúdo na televisão brasileira, inclusive somos exportadores e geradores de emprego. Na transição para a TV digital também tudo isso deverá ser considerado.

Não se pode, simplesmente, ignorar e desprezar duas coisas: os usuários que temos hoje e os produtores que temos. Por isso, é importante planejar bem a transição, pois envolve negociações que não são fáceis.

Quais são os demais objetivos? Aperfeiçoar e maximizar o uso do espectro de frequência; contribuir para a convergência tecnológica empresarial, pois implica criar um único sistema de comunicação em múltiplas plataformas; e, finalmente, o aprimoramento da qualidade de áudio e vídeo e o incentivo à indústria regional e local de produção de conteúdos. Portanto, percebemos que a qualidade de áudio e vídeo não deveria ser o ponto mais importante do modelo. O mais importante deveria ser inclusão social e conteúdo. A proposta estava

embasada no fato de que temos televisão em todos os lares brasileiros e possuímos uma poderosa indústria produtora de conteúdo. O Brasil não importa aparelhos receptores, pois são produzidos na Zona Franca de Manaus, ainda que importemos quase todos componentes.

O problema está em como assegurar o acesso à TV digital dos cerca de 90% dos lares brasileiros que possuem televisores? Estimularíamos todos a comprarem aparelhos novos? Não! Ao invés de querer que todos saíssem comprando aparelhos de televisão digital, que são caros, seriam estimuladas a fabricação e a compra de caixas conversoras, mais baratas porque não têm o cinescópio. A idéia era acoplar a caixa conversora ao aparelho de televisão analógica, permitindo que se assista à televisão digital com imagem de DVD.

(*figuras 18 e 19*) Outros aspectos importantes a destacar são a questão da educação à distância e a da evolução para a interatividade. A televisão digital nos permite a prática da interatividade, que pode ser local ou remota. A interatividade local funciona da seguinte maneira: quando recebemos um fluxo de som e imagem na televisão analógica, recebemos em tempo real, ou seja, aquilo que estamos vendo é o que está chegando ao nosso cinescópio. Na transmissão digital, na verdade, o conteúdo que está chegando é armazenado num *chip*, na televisão, e o que vemos é aquilo que está armazenado. Se não nos interessa interagir, temos a impressão de que estamos recebendo a transmissão em tempo real. Entretanto, se nos interessa mexer e brincar com o que está registrado, assistiremos àquilo que está armazenado, não em tempo real. Então, poderemos re-programar o que estamos vendo, tal como congelar a imagem, ir ao banheiro, voltar e continuar assistindo do mesmo ponto em que paramos. Na outra ponta, o operador poderá enviar quatro, cinco, seis formas diferentes de tratar o mesmo programa. Num jogo de futebol, por exemplo, o operador poderá enviar a imagem aberta do campo, uma imagem da meia do jogador, uma imagem em VT do gol, e nós selecionaremos o que desejamos assistir em dado momento. O jogo vai estar rolando, mas eu posso preferir ficar revendo o gol do meu time. Logo, o diretor de programa de TV, no limite da “cesta” enviada pela emissora, será o espectador, graças a essas possibilidades de interatividade local.

A interatividade remota permitiria, através do controle remoto, mandar um sinal de retorno para a emissora de TV e informar: “eu quero comprar aquela sandália que estou vendo no pé da atriz”. Neste caso, mecanismos de telecomunicações seriam exigidos, pois esse canal funcionaria sobre uma infraestrutura de telefonia ou banda larga.

A grande diferença entre a TV de alta definição ou definição padrão é que a televisão de alta definição ocupa todo o espectro de frequência de 6 MHz, e a de definição padrão permite fragmentar esse espectro entre quatro a oito canais, ou seja, permite multiplicar o número de canais de televisão. Onde, hoje, nós temos sete canais, poderemos passar a ter 28, até 56 canais.

Aqui temos um novo tipo de problema. A quem pertencerão esses canais? Observe-se que, do ponto de vista estritamente técnico, trata-se de um único canal. Por um truque de engenharia denominado “multiplexação”, podem-se passar diversas programações diferentes por esse mesmo canal. Para o espectador funciona como se fossem diferentes canais. É o que vemos, por exemplo, na TV a cabo, ou na TV por satélite. Isso significa dizer que o canal de transmissão, a banda de 6 MHz, pode vir a funcionar como o cabo ou o satélite da TV por assinatura. Isto é, a programação, ou cada “canal”, pode ser separada da transmissão. Uma coisa é a atividade de programar, outra é a atividade de transmitir. Hoje, na TV analógica, essas duas atividades se confundem. Na digital não precisaria ser assim. Na Europa, criou-se a figura do “operador de rede” e toda a atividade de transmissão foi transferida para empresas que só fazem isto. Qual a vantagem: com essa separação, o operador de rede multiplexa o sinal e, pela sua banda de 6 MGz podem passar de quatro a oito programações, ou “canais”, diferentes. No Brasil, ainda não sabemos como isso vai ficar. Se não for feita essa separação, obviamente as emissoras que detêm o canal de frequência decidirão se vão usá-lo para passar uma única programação ou mais de uma programação. Se decidirem por mais de uma, vão ter que decidir se esses outros “canais” serão preenchidos por programações de terceiros ou próprias. Ou seja, conforme isso se decida ou se organize, poderemos ter um reforço dos atuais monopólios, ou a entrada de novos programadores. Quem decide isso? O mercado? Ou o poder público, com base na lei?

Essas discussões e questões devem ser divulgadas para que toda a sociedade possa participar do debate, pois, claramente, essas não são questões meramente técnicas.

Por fim, por causa daquele decreto de novembro de 2003, nós criamos um conjunto de consórcios de pesquisa nas universidades brasileiras (*figura 20*). Foram 20 consórcios, reunindo mais de 100 instituições que, com recursos do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTEL), fizeram pesquisas e desenvolveram soluções para o sistema tecnológico da televisão digital. O Brasil hoje conhece essas tecnologias, o que não é a mesma

coisa que industrializar. Uma coisa é ter o produto de laboratório, e nós o temos, mas para transformá-lo num produto industrial, para transformar isto num *chip*, existe um longo processo que exigiria muito mais investimentos. O conhecimento tecnológico, as universidades brasileiras efetivamente o têm, e isto é resultado de política governamental.

Durante os dois anos em que participei desse processo, foi realizado, de fato, um belo trabalho, de motivar e financiar as universidades brasileiras para fazerem as pesquisas tecnológicas. Mas as questões políticas maiores relativas à definição do modelo acerca da televisão de alta e baixa definição, de como ficará a interatividade, e as soluções para um conjunto de dificuldades normativas que aqui foram explicitadas no início da exposição, estas não foram discutidas. Mas não haverá como o governo fugir delas. Como ficará a cadeia produtiva da TV digital? Ainda não sabemos.

(*figuras 21 e 22*) Antes de tudo, precisamos ter uma legislação. O governo diz estar respeitando o previsto no decreto de novembro de 2003: dará um canal em consignação para as atuais operadoras de radiodifusão, para que elas possam migrar do padrão analógico para o digital. Qual é a lógica disto? As emissoras ficarão dez anos transmitindo em sinal analógico e, simultaneamente, aumentando a programação em padrão digital. Ao final desses dez anos, se prevê que exista toda uma grade de programação no padrão digital e que quase toda a população brasileira já terá adquirido os receptores e poderá assistir a essa programação. Isto posto, desconecta-se a transmissão analógica, devolvendo-se para o governo as frequências que ela ocupa atualmente. Aparentemente, é uma boa lógica, mas existe um detalhe: não existe na legislação brasileira nada que autorize o governo a consignar uma banda de espectro para uma empresa privada. Essa falta de cobertura legal pode levar o Ministério Público a entrar na justiça questionando a consignação e já lá se vão os prazos para o espaço... Ou seja, não temos uma base legal para a transição para a TV digital, não temos uma base normativa, e esta é a primeira questão a ser resolvida. Isto implica construir os pactos políticos para que as portarias, os decretos, enfim, o aparato legal seja elaborado. Esta é uma questão-chave. Como é que faremos a transição? Quais as bases jurídicas para a interatividade? O conceito normativo atual de radiodifusão não permite a interatividade remota. Esses são pontos que precisamos discutir.

Outro ponto em aberto é o da universalização. Na TV digital, o risco é muito grande de a universalização não acontecer. Hoje, o anunciante da televisão analógica sabe que, ao pagar trinta segundos ou um minuto, na outra ponta, ou

seja, recebendo o sinal, há 80 milhões de pessoas assistindo. No momento em que os recursos técnicos permitam a fragmentação do canal ou a interatividade, o que acontecerá com a publicidade? Com a TV digital, poderei mudar a minha programação. Se eu estiver no BNDES, como estou neste momento, e quiser ver um programa que irá passar às 4 horas da tarde, o máximo que posso fazer, atualmente, é gravar o programa no meu aparelho de videocassete ou DVD. Na hora em que eu tiver a televisão digital, poderei mudar a programação e ver o programa que me interessa quando chegar em casa. E o anunciante? Como será o tratamento da publicidade? Corremos o risco de criar um padrão de financiamento que só vá atender à uma determinada faixa de consumidores, aquela que poderá pagar. E a massa que tem televisão realmente gratuita, mas não paga porque não consome, como ficará?

Na questão da universalização, precisamos universalizar a banda larga. Por exemplo, como levaremos a banda larga para as escolas, se 50% das escolas brasileiras não têm sequer telefone? Como faremos educação à distância? Como colocar tecnologia de informação nas escolas, sem banda larga? Essa é uma grande discussão. Então, o país tem que definir uma política de universalização da banda larga e, para isto, é necessário recuperar o conceito de serviço público, que está na Lei Geral, e dizer que aquele conceito não é só para telefonia fixa. O conceito deverá ser estendido para a banda larga, celular, televisão digital, porque isto é necessário para se promover uma política pública na universalização das comunicações. Este é o segundo grande ponto a ser discutido.

(*figuras 23, 24, 25*) O terceiro ponto, claro, é a questão da democratização das comunicações, sobretudo em função de a televisão digital oferecer uma grande oportunidade para transformarmos a cadeia produtiva do audiovisual e permitir a entrada de novos produtores. Mas iremos fazer o quê, qual o conteúdo? Como se irá construir essa nova cadeia de produtores? A sociedade brasileira quer o quê? Temos no Brasil grandes empresas, a Globo, a Bandeirantes, a Telemar, a Telefônica, que estão brigando para liderar esse futuro. Apenas a ponta desse *iceberg* é que aparece na imprensa. No momento em que existem grandes *icebergs* ou grandes placas tectônicas se chocando, este seria o momento exato para o Estado assumir uma certa neutralidade e começar a administrar o processo. Nessa circunstância, o Poder Executivo pode montar o seu projeto, com a sua visão de país, e buscar apoio de outros segmentos da sociedade. Caberia ao governo conduzir a discussão que pactue essa transição, que reconstrua o sistema de comunicação brasileiro na linha da universalização, na direção da

democratização. Ao mesmo tempo, precisamos tomar cuidado para “não jogar fora a criança junto com a água suja da bacia”, sabendo resguardar e fortalecer o que o Brasil acumulou em termos de tecnologia de produção de conteúdo, em audiovisual, enfim, em indústria de entretenimento ao longo dos últimos trinta, quarenta anos. Muito obrigado.

C. TIBÚRCIO. Muito obrigado. Com a palavra, o professor César Bolaño.

CÉSAR BOLAÑO. Quando recebi o convite da professora Conceição, para mim foi mais do que um prazer, foi uma emoção poder estar aqui, hoje, com ela, que foi minha professora na UNICAMP, e com o professor Cláudio Salm, também parte de minhas referências acadêmicas. É um prazer dividir esta mesa com os colegas Venício de Lima e Marcos Dantas.

As telecomunicações são um setor chave e um dos poucos em que a política industrial dos governos militares mostrou-se relevante, no sentido de preencher os gargalos deixados pelo processo de industrialização anterior. No Brasil, o setor se estruturou de forma parecida aos sistemas de telecomunicações da Europa, nos quais a emissão era controlada por uma grande empresa estatal, enquanto a produção de equipamentos era realizada por uma empresa nacional privilegiada na política de compras da primeira, que controlava também um importante setor de pesquisa e desenvolvimento.

A Telebrás, enquanto existiu, reproduziu em linhas gerais esse modelo, adaptado ao conhecido modelo do tripé, característico do projeto de modernização conservadora do regime militar, em que a empresa estatal de base, ou de infra-estrutura, fornece as condições para a instalação e funcionamento da grande empresa multinacional, em parceria com a empresa nacional produtora de partes e equipamentos. O exemplo típico é o do setor automobilístico, formado por montadoras multinacionais em associação com as empresas produtoras de autopeças, às quais transferem tecnologia, e servindo-se do setor siderúrgico estatal.

No caso das telecomunicações, o modelo garante a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento, fornecida pela estatal, que utiliza, por outro lado, seu poder de compra de forma um tanto diferente daquela dos países que compõem a União Européia, onde a produção de equipamentos é feita por uma empresa nacional quase monopolista, uma espécie de “campeão nacional”, com capacidade de competir no mercado internacional, para o que contribui essencialmente a concentração sobre ela do poder de compra da empresa estatal monopolista. Isso contribuirá para que as empresas da Europa e Japão (onde funciona também

basicamente o mesmo modelo) monopolizem o mercado internacional de equipamentos, pois nos Estados Unidos funcionava um modelo de monopólio privado regulamentado, ainda mais concentrado (na transmissão, produção de equipamentos e P&D), mas submetido a normas legais que impediam a empresa monopolista, entre outras coisas, de concorrer no mercado internacional.

No Brasil, a figura do campeão nacional europeu será substituída, de acordo com o modelo citado, por um *pool* de empresas multinacionais oligopolistas (européias e japonesas), privilegiado na política de compras da Telebrás e com acesso exclusivo ao mercado brasileiro, em troca da incorporação da tecnologia nacional produzida pela estatal, cuja preocupação era internalizar e desenvolver conhecimento, através do CPqD, o seu Centro de Pesquisa e Desenvolvimento, que garantiu ao país um lugar até mesmo no restrito clube dos exportadores de tecnologias de telecomunicações.

As telecomunicações eram prioritárias para o regime militar, principalmente em função da preocupação com a segurança nacional, mas também pela necessidade de unificação do mercado imposta pelo projeto de modernização conservadora. Essa unificação foi feita pela estatal, do ponto de vista da oferta de infra-estrutura. Do ponto de vista da produção de conteúdo, ou seja, da produção simbólica que deve vir acoplada para que o sistema cumpra a sua função ideológica, a serviço, no caso, do regime militar e do capital monopolista, o governo brasileiro, ao contrário de outros, do argentino, por exemplo, optou por privilegiar uma empresa nacional, considerada também moderna. A TV Globo entra no mercado brasileiro de televisão justamente com essa característica. Seria a segunda vez que um grande capital entraria no mercado brasileiro de televisão.

O que existia anteriormente era um sistema de concorrência localizada, pois não havia um mercado de TV articulado em nível nacional. As posições de liderança eram facilmente intercambiáveis, apesar de existir um conglomerado, como o dos Associados que, entretanto, jamais chegou a constituir-se em capital oligopólico atuando de forma integrada nacionalmente. Basicamente, o mercado era concorrencial no conjunto da economia brasileira. A primeira vez que o capital monopolista entra no setor é com o grupo Excelsior, que logo irá sofrer problemas com o regime militar e acabará tendo que sair do mercado.

Ao contrário, a TV Globo, ao entrar, será altamente privilegiada. Sua entrada se dá com o respaldo de um acordo com o grupo Time-Life, quando era proibida a participação de capital estrangeiro no setor de radiodifusão brasileiro. Instaura-

se uma Comissão Parlamentar de Inquérito, na qual a Globo é condenada, mas o governo decide dar um prazo para que as modificações de administração e de composição de capital aconteçam e, daí por diante, o grupo gozará de uma vantagem de precedência, que ficará marcada de forma indelével na estrutura do sistema brasileiro de televisão por toda a sua história.

Assim, o regime militar cria um sistema altamente concentrado, centralizado estatalmente no que se refere à infra-estrutura, ou nas mãos de um capital privado ideologicamente muito próximo de seus objetivos, no que se refere à produção de conteúdo e da construção da hegemonia. Às vezes subestima-se o sucesso do regime militar nesse sentido de construção da hegemonia. A Globo representa, de fato, o “príncipe eletrônico” de que falou Otavio Ianni num poderoso *insight*, uma vitória retumbante, que se mantém até hoje, décadas após a queda do regime, e isto se deve a dois elementos.

Um elemento é a relação que a televisão terá com o público, relacionada justamente com aquilo que a própria rede denomina “padrão Globo de qualidade”, um padrão tecno-estético em *Indústria Cultural, Informação e Capitalismo*, que criará hábitos de audiência relacionados a uma estrutura de grade de programação e gostos, graças, em grande medida, à capacidade que teve de incorporar parte da intelectualidade brasileira: atores, autores importantes — muitos inclusive de esquerda — que vão produzir, a partir sobretudo dos anos 70, um tipo de teledramaturgia que a distingue no panorama latino-americano, o que não significa, como muitas vezes se apregoa, que seja melhor ou pior que os seus congêneres.

Trata-se, simplesmente, de um padrão de produção que garante a fidelidade da parte principal do público brasileiro de televisão, construído a partir do trabalho criativo de intelectuais, conhecedores da cultura popular brasileira, numa situação extremamente favorável, em que ela entra como empresa poderosa em relação a suas concorrentes estabelecidas, tendo o respaldo político do novo regime e econômico do capital estrangeiro, o que lhe garante vantagens de precedência fundamentais. Assim, já em 1969 ela se constitui em rede nacional, e logo após, a partir de 1970, inicia a sua expansão, crescendo junto com a economia brasileira, no período chamado do “milagre”, mantendo-se como uma espécie de porta-voz do regime. Uma solução, como vimos, muito mais efetiva e sofisticada, no sentido da construção da hegemonia, que a dos governos militares argentinos, por exemplo, que preferiram a estatização pura e simples.

A sua relação com o público, mediada pelo padrão tecno-estético assim construído, é uma barreira à entrada fundamental, em relação tanto às empresas que queiram entrar quanto àquelas que já estão no mercado mas não conseguem entrar nas faixas fidelizadas pela líder. Ele exige níveis de investimento extremamente elevados e um conhecimento que a empresa vai internalizando e desenvolvendo ao longo dos anos, de maneira que chega a produzir um tipo de televisão que só ela tem a capacidade de fazê-lo, tanto do ponto de vista das exigências financeiras quanto, principalmente, da capacidade técnica e dos padrões estéticos que a distinguem de outras em nível interno e externo e lhe garante competitividade internacional.

A competitividade internacional da Rede Globo, do meu ponto de vista, está relacionada ao fato de que há grande concentração do mercado brasileiro de verbas de publicidade no meio televisão e, particularmente, na Rede Globo de Televisão. Ela entra na concorrência internacional, evidentemente, com o seu produto já totalmente amortizado em casa, e com uma série de vantagens, inclusive com determinado padrão, que pode ser aceito por parcelas de público estrangeiro apesar de que não com a mesma importância que possui no Brasil.

O outro elemento importante do poderio da Rede Globo, que também vem dessa época, é o sistema de concessões e de filiação. Apesar de haver impedimentos à propriedade em mais de um determinado número de lugares no país, o sistema de filiação permite, de fato, a construção de uma rede nacional em que a produção é totalmente centralizada e as possibilidades de produção regional e local independente é completamente descartada. A Globo forma, inclusive, um bloco muito poderoso de produção e transmissão, o que não é uma coisa banal. Em outros lugares, à época, não era permitido à mesma empresa produzir e transmitir. A Globo aparece, nesse momento, como um capital completamente integrado, estruturado e concentrado em nível nacional. Os níveis de audiência e faturamento publicitário do grupo ultrapassam os 60% e chegam a valores ainda significativamente mais elevados, em determinados momentos.

Esse é o grande elemento que garantirá a hegemonia da Rede Globo de Televisão e, por outro lado, é o que garante também um grau de articulação do ponto de vista político com as elites econômicas e políticas nacionais, regionais e locais. Isto acontece até hoje: os principais grupos políticos nos diferentes estados da Federação são concessionários de emissoras de rádio e televisão; o principal grupo, em cada estado, é filiado, no mais das vezes, da Rede Globo,

e o segundo, do SBT, podendo evidentemente variar. Mas esse é o padrão. Trata-se, a meu ver, de uma situação escandalosa na medida em que os políticos brasileiros têm livre acesso à concessão de rádio e televisão, contrariando inclusive preceitos constitucionais e, mais do que isso, os mais elementares princípios de, por assim dizer, ética política. Dizem que cerca de 30% ou mais dos políticos com mandato no Congresso Nacional têm interesse direto na operação de emissoras de rádio e televisão no país. O número exato, não posso citar agora, mas trata-se de uma estatística considerada importante pelos movimentos pela democratização das comunicações no Brasil; o Israel Bayma, por exemplo, tem trabalhado na sua atualização. Nossa revista, Eptic On Line (www.eptic.com.br), volta e meia publica dados a respeito e o boletim do FNDC também, entre outros.

É muito difícil dizer que o processo de democratização do país está concluído, nessas condições. Talvez, a oportunidade de resolução dessa situação tenha sido perdida. Não seguimos o exemplo da Espanha, nos idos de 1982, quando, para poder entrar na Europa, teve que efetivamente democratizar completamente as suas estruturas políticas de modo geral, e passou pelo que significou, entre outras coisas, uma mudança grave na estrutura dos meios de comunicação, na televisão, nos jornais etc. A nova estrutura implantada teve que absorver novos atores e deslocar antigos. No Brasil, infelizmente isso não aconteceu. A influência que a Rede Globo possui nos processos eleitorais está presente desde o processo de redemocratização do país e o seu poder de manipulação ainda é muito grande. O caso mais evidente, talvez, foi a proibição durante oito anos da presença de Lula na televisão. Era proibido, ele não podia aparecer. Essa capacidade de manipulação é um problema que precisa ser resolvido do ponto de vista da democracia.

Eu poderia dar aqui uma série de outros exemplos de censura privada exercida pela Globo e de manipulação da opinião pública em momentos importantes da vida nacional, especialmente em períodos eleitorais, mas não é preciso insistir nesse ponto. Nosso livro *Rede Globo: 40 anos de poder e hegemonia* apresenta, entre outras coisas, uma série de casos exemplares. Vale insistir, isto sim, no fato de que essa politização do sistema poderia ter sido minimizada, e de preferência eliminada, a partir de 1982, mas o que acontece é justamente ao contrário. Durante o governo Sarney houve um processo de politização maior nas concessões, reforçando aquilo que Suzy Santos e Sérgio Capparelli chamam de “coronelismo eletrônico”; uma característica marcante da televisão brasileira.

Isso, ponto de vista da política, da democracia. Do ponto de vista da economia e do desenvolvimento, a situação não é menos complicada. Se por um lado a concentração e centralização do poder em torno da Rede Globo e dos seus sócios locais garante a competitividade externa da própria empresa, por outro reduz a competitividade sistêmica do país, pois o conhecimento é também fortemente concentrado. Foi citado aqui, pelo professor Marcos Dantas, o caso da Lei da TV a Cabo que cria, por exemplo, a possibilidade de termos televisões comunitárias, universitárias etc. Mas na realidade verificamos que, apesar da abertura, esse é um segmento que não se desenvolve e, quando se desenvolve, é muito comum que a própria televisão comunitária procure o mesmo padrão estético hegemônico — que não consegue imitar evidentemente —, de maneira que a enorme riqueza cultural que tem o país fica em grande medida sob o “monopólio” da Rede Globo, ou sob o poder de sua hegemonia.

Igualmente, as próprias expressões da cultura popular serão legitimadas, ou não, em função dos interesses da empresa oligopolista hegemônica no mercado de televisão. Outro dia me perguntaram: será que a Rede Globo não tem nada de bom? A Globo tem muitas coisas boas, respondi: tem Jorge Amado, Érico Veríssimo, em suas mini-séries e novelas, tem o futebol brasileiro, que diziam ser o melhor do mundo, tem a música brasileira. Enfim, o grande mérito da Globo tem sido o de apropriar-se desse enorme potencial da cultura brasileira para transformá-la em mercadoria. É um caso de sucesso, como não? Entretanto, outros setores da sociedade brasileira não podem ocupar um lugar de destaque na produção e veiculação de conteúdo em função desse nível de concentração.

Essa é a questão central que deveria ter sido discutida quando nos debates em torno da opção brasileira pelo padrão de Televisão Digital Terrestre. A opção tecnológica não é a questão central. É uma questão importante por vários motivos, mas o aspecto central, do ponto de vista de uma verdadeira democratização do país, é que, a cada nova tecnologia, surge a possibilidade de uma nova regulamentação. O caso da Lei da TV a Cabo é um exemplo clássico disso, porque ali a sociedade civil se mobilizou e teve capacidade para impor algumas definições, tal como na Constituinte, no capítulo das Comunicações, outro exemplo importante de como a sociedade civil, organizada em torno da própria temática da democratização da comunicação, consegue alguns avanços, mesmo que esses, depois, não sejam postos em prática, ou o sejam de forma deturpada, em função de como se estrutura concretamente o jogo de interesses no país.

A discussão sobre a televisão digital, para mim e para muita gente, deveria ter essencialmente um caráter estratégico para tentarmos equacionar e intervir nos caminhos possíveis que o sistema poderá tomar, não simplesmente em relação à Política Nacional de Informática, mas às políticas sociais, de inclusão digital e de democratização das comunicações. Em todo caso, na regulamentação do SBTVD que vem agora teremos que enfrentar novamente problemas que dizem respeito à participação e entrada de novos atores sociais, ao que significa alta definição, enfim, a uma série de questões que poderiam estar sendo tratadas numa perspectiva de democratização, sob o risco de perdermos a oportunidade de redesenhar o futuro. Muitos entre os melhores de nós acreditam que já tenhamos perdido, mas eu preferiria manter a dúvida.

É claro que, quando se optou pelo padrão japonês, optou-se pelo padrão mais adequado à manutenção do *status quo* na área de comunicação no Brasil; e não considero isto nenhuma vantagem. O professor Marcos Dantas já explicou muito bem a questão tecnológica envolvida. Mas essa é uma questão que está subordinada a interesses políticos e hegemônicos. Por exemplo, a opção pela televisão digital em nível global, do meu ponto de vista, está relacionada à retomada da hegemonia americana, muito claramente. A discussão da retomada da hegemonia americana, nós sabemos bem, num determinado momento vai passar pela retomada da hegemonia industrial.

No caso da televisão de alta definição, por exemplo, cheguei à França em 1990 e a grande discussão era saber se os Estados Unidos iriam adotar o modelo europeu ou o modelo japonês, porque só havia estes dois modelos de alta definição. E isso era dado como favas contadas! Até que os norte-americanos chegaram, discordaram e impuseram o padrão digital, porque está relacionado com o projeto das infra-estruturas globais da informação. Esse projeto irá desestruturar completamente o setor de telecomunicações em nível internacional, pois os Estados Unidos deram a sua movida e isso funciona como um tabuleiro de xadrez. A partir das reformas que os Estados Unidos fizeram, todos terão que adaptar-se. Entendam que não é meramente uma questão tecnológica, pois trata-se de uma tecnologia que o mundo irá assumir de forma forçada, porque as condições do ambiente de concorrência internacional estão sendo redefinidas em função de um lance estratégico do ator hegemônico, que são os Estados Unidos.

MARIA DA CONCEIÇÃO TAVARES. Na passagem para a TV digital a questão democrática não é, em si, democrática! Se será possível ou não usar a

tecnologia para avançar em cultura, educação, em amplitude, universalização e outros temas que até aqui não avançaram, esse é que é o problema. É muito difícil tentar avançar a questão democrática pelo lado da TV digital e é impossível não tratá-la do ponto de vista da política industrial e tecnológica e também da geopolítica.

C. BOLAÑO. Identificamos duas questões: penso que na questão da TV digital, a opção pelo modelo japonês talvez não tenha sido o ponto final do processo de democratização como se pensava. Muitos podem achar que, a partir desse momento, tudo está perdido. Acredito que não estão perdidas as possibilidades, pois o modelo pode mudar.

M. C. TAVARES. Não creio que haverá democratização nenhuma porque, do jeito que você introduziu a sua discussão, democratização e concorrência praticamente estavam associadas. E aí o argumento que você apresenta é o de que o padrão japonês mantém o *status quo* e não aumenta a concorrência.

C. BOLAÑO. Isto é verdade, pois o padrão japonês não aumenta a concorrência, mas este não é o cerne do problema. O problema é que, quando se escolheu o padrão japonês, definiu-se que quase toda a possibilidade de amplitude do espectro será dada aos atuais operadores. Entendam, não é que eu esteja defendendo o modelo da Telefônica ou de qualquer outra operadora de telefonia que desejasse entrar no mercado de TV digital. O que estou defendendo é que o modelo que o Brasil deveria possibilitar a entrada de novos atores sociais no sistema, não necessariamente os atores hegemônicos do setor de telecomunicações.

M. C. TAVARES. Então nós temos que pensar na ampliação do sistema de serviço público. Creio que a abertura do espectro deveria ser a base para a ampliação do serviço público no Brasil. Aliás, o conceito de serviço público no Brasil nunca foi discutido, diferentemente do que acontece a Europa. Aqui se fala em missão educacional, cultural etc., mas de fato a questão do serviço público não é discutida com seriedade. Creio que um sistema mais aberto não deveria ser um sistema para entrar mais capitalistas, mas se eles entrarem não veria problema. O ponto em que estou insistindo é que a maior amplitude de espectro deveria ser utilizada para a inclusão digital e para a implantação efetiva do serviço público.

C. BOLAÑO. Perfeitamente. Creio que não há qualquer discordância quanto a esse ponto. Mas quero concluir que, do ponto de vista de uma política do audiovisual, identifiquei três elementos fundamentais para serem tratados. Primeiro, o sistema comercial no Brasil precisa ser regulado, o que já foi

abordado pelo professor Marcos Dantas e, com certeza, também o será pelo professor Venício de Lima. Aqui no Brasil impera um capitalismo selvagem e é preciso regulamentação. É preciso que os operadores privados cumpram também encargos de serviço público. Segundo, devemos ter um sistema estatal que seja efetivamente competitivo. O sistema estatal de serviço público também precisa ser reformado, porque o que nós temos é bem complicado. Penso que precisamos também de um sistema estatal com um bom financiamento e com boa estrutura, também democrática. Terceiro, defendo um setor público não estatal das televisões universitárias, comunitárias etc., e principalmente o financiamento e a capacitação, a qualificação da produção independente e a abertura de espaço para que essa produção independente possa também se mostrar. Isto, seguramente, vai aumentar a competitividade sistêmica do País.

O que penso é que a escolha do padrão e do modelo deveria ter aberto uma discussão acerca das políticas de comunicação. Acho que nem tudo está perdido porque penso que daqui a dez anos a tecnologia irá modificar-se bastante, ou seja, o modelo japonês já será outro. É possível que a internet apareça como uma opção concreta de transmissão de televisão, pois tecnicamente já é possível e o problema se encontra na infra-estrutura. É até possível que essa discussão sobre a televisão digital, em dez anos, mude completamente. Mas o que gostaria de deixar registrado como preocupação central neste debate é que a democratização dos meios de comunicação no Brasil, independentemente da discussão se é com televisão digital ou não, é um ponto em aberto. Não podemos deixar passar a oportunidade novamente. Obrigado.

C. TIBÚRCIO. Vamos passar a palavra ao professor Venício de Lima, seguindo a mesma recomendação de se auto-apresentar.

VENÍCIO ARTHUR DE LIMA. Recentemente, a Editora Fundação Perseu Abramo publicou o livro de minha autoria, *Mídia: crise política e poder no Brasil*. Seguindo a sugestão de Carlos Tibúrcio, me apresentarei através desse livro, pois os temas nele tratados são meus principais objetos de estudo. Minha formação não é em economia, mas em sociologia e política, um curso que nem existe mais. Depois fiz mestrado e doutorado em comunicação. Sou professor aposentado da Universidade de Brasília, onde passei praticamente toda a minha vida profissional e continuo ligado ao seu Núcleo de Estudos sobre Mídia e Política (NEMP), do qual fui fundador e onde ainda sou pesquisador sênior. Além disso, nos últimos dois anos tenho sido articulista semanal do *Observatório da Imprensa*, que é um sítio de acompanhamento crítico da mídia na internet.

“Os limites da democratização das comunicações: regulação e estrutura de poder” é o tema sobre o qual devo discorrer. Na verdade, pretendo apresentar um rápido diagnóstico que, certamente, não vai ser muito otimista, da mídia brasileira, sobretudo da radiodifusão. Da mídia impressa e da mídia eletrônica cujos controles, no Brasil, se confundem por razões que veremos. Pretendo também identificar quais são os principais atores cujos interesses estão em disputa na formulação das políticas públicas do setor e fazer um balanço dessa disputa nos quase quatro anos de governo do Presidente Lula. E, ao final, apontar um ou dois caminhos no sentido da democratização do setor.

Sem dúvida haverá superposição com algumas questões já apresentadas pelos professores Marcos Dantas e César Bolaño e, em alguns casos, divergências. Mas entendo que isso pode criar a oportunidade para que a nossa discussão fique mais interessante e produtiva.

1. Quais são as principais características do sistema brasileiro de mídia? Nos poucos estudos que temos sobre a história da área, algumas características do sistema brasileiro são sempre lembradas. Se olharmos a forma como se organiza hoje a estrutura da nossa mídia — prefiro o coletivo “mídia”, outros utilizam a expressão “meios de comunicação” e alguns, mais antigos, usam “imprensa” — temos que levar em conta inicialmente o papel histórico do Estado.

A primeira característica lembrada é que fizemos uma opção — como país, como nação, como Estado — por um modelo de exploração da mídia que privilegia a atividade privada comercial. Poderia ter sido de outra forma. Mas no que se refere à radiodifusão, adotamos esse modelo que tem origem nos Estados Unidos e que se chama *trusteeship model*. É um nome difícil de falar, mas não muito difícil de entender, pois é mais ou menos uma curadoria: você tem o direito de exploração de um serviço e delega a outro para administrar e operar para você. O rádio e a televisão são outorgas/concessões do poder público para a iniciativa privada. A primeira característica do nosso sistema de mídia, desde quando o rádio foi introduzido no Brasil e regulado pelo Estado, é que optamos por privilegiar esse modelo de curadoria. Essa opção foi feita de forma autoritária, pois foi uma decisão de gabinete, sem que houvesse qualquer discussão pública. Implantamos um modelo de concessão prioritária da radiodifusão à iniciativa privada. Este não era o único modelo existente no mundo. Para darmos o exemplo clássico, nessa época a Inglaterra fizera a opção que privilegiou o Estado como operador e executor da atividade de radiodifusão.

Uma segunda característica, também lembrada pelos poucos historiadores da área, é que o nosso sistema de mídia foi sempre nacionalista. Por quê? Porque a lei sempre determinou que o gerente das empresas de mídia tivesse que ser brasileiro nato ou naturalizado há mais de dez anos. Além disso, não se permitia a presença de capital estrangeiro nas empresas de mídia impressa e eletrônica. Somente a Emenda Constitucional 36, aprovada em 2002, e regulamentada, primeiro por medida provisória e depois por lei, veio alterar essas regras. Desde então se permite a participação de até 30% de capital estrangeiro nas empresas controladoras.

Uma terceira característica lembrada é que a legislação brasileira estabeleceu a radiodifusão como serviço de interesse público com finalidades educativas.

Começo identificando as características sempre lembradas porque, na verdade, quero chamar a atenção para uma característica específica que os historiadores não mencionam e foi absolutamente fundamental para definir a estrutura que o sistema de mídia acabou tendo no Brasil. Refiro-me ao fato de que a nossa legislação nunca se preocupou de forma efetiva com a *propriedade cruzada* dos meios de comunicação.

Na década de 60, durante o regime militar, houve uma tentativa, através do Decreto-Lei 236/1967, de se estabelecer limites para o número de concessões de radiodifusão que um mesmo grupo privado poderia receber. Esses limites, no entanto, não foram obedecidos porque o Estado, que é o órgão fiscalizador, na verdade, nunca interpretou a norma legal como forma de controle da propriedade.

Dessa forma, o Estado brasileiro nunca se preocupou de maneira efetiva com a propriedade cruzada nos meios de comunicação. O que significa isso? Não há na legislação brasileira de mídia, sobretudo na de radiodifusão, uma preocupação com o fato de que o mesmo grupo empresarial, no mesmo mercado, seja concessionário de emissora de rádio e/ou de televisão, e ainda proprietário de empresas de jornais e/ou de revistas.

Uma das conseqüências dessa omissão é que nosso sistema de mídia foi sempre concentrado, exatamente porque se formou com base na ausência de restrições legais à propriedade cruzada dos diferentes meios de comunicação.

Os principais grupos de mídia que existiram, e ainda existem, no Brasil, são grupos multimídia, baseados na propriedade cruzada. Isso foi verdade para os Diários Associados e é, evidentemente, verdade para as Organizações Globo, que é o maior grupo de mídia que existe no Brasil hoje. E também é verdade para os grupos regionais de mídia, que além de serem grupos empresariais baseados

na propriedade cruzada são grupos controlados pelas oligarquias políticas locais e regionais, como todos sabemos. Mais adiante retornarei a esse ponto.

A propriedade cruzada, inclusive, para efeito de um diagnóstico do nosso sistema de mídia, realizado na perspectiva da economia política do setor, torna irrelevante a diferença entre mídia impressa e mídia eletrônica. Nos casos mais importantes, os grupos controladores de uma e de outra são os mesmos. Ressalte-se, no entanto, que, do ponto de vista legal, a mídia impressa tem uma legislação distinta da mídia eletrônica.

Existem, no entanto, várias outras características que singularizam o sistema brasileiro de mídia. Uma delas é que, sobretudo em nível regional e local, ele é controlado por grupos familiares. Mas não só por grupos familiares. Esses grupos familiares são os mesmos grupos oligárquicos da política regional e local. Aparece, então, uma questão extremamente importante que tenho chamado de “coronelismo de novo tipo”, isto é, uma prática política que atualiza o velho coronelismo da República Velha para o nosso tempo.

Outra característica importante, mais recente, é o avanço, tanto na radiodifusão quanto na mídia impressa, do controle desses meios por diferentes igrejas. O maior avanço é o das igrejas evangélicas, embora, historicamente, a igreja católica seja o maior concessionário de emissoras de rádio no Brasil. Em alguns casos, a presença das igrejas como concessionárias é bastante evidente. Por exemplo: dos dezenove ou dezessete canais de televisão aberta na cidade de São Paulo, sete são canais de emissão religiosa.

Outra característica do nosso sistema de mídia é que ele é um sistema onde predomina a *no law*, ou seja, a ausência da regulação. É um sistema em que a principal referência legal ainda é um velho Código de 1962. Completamente desatualizado, foi fragmentado pela Lei Geral de Telecomunicações, que é de 1997. Além disso, há várias normas avulsas para serviços específicos que, em alguns casos, são até mesmo contraditórias. Por exemplo: quando se assiste ao Bom-dia Brasil na TV Globo, ou seja, pela televisão aberta, às sete e quinze da manhã, assiste-se a emissão de um programa que é regulado pelas normas da radiodifusão. Uma hora depois, o mesmo programa na Globo News, que é um canal da TV a cabo, é regulado pela Lei da TV a cabo.

Outro aspecto desse caos legal tem origem na Constituição de 1998 e é relativo às outorgas de novas concessões e de renovações de concessões. A Constituição estabeleceu o princípio da complementaridade dos sistemas público, privado e estatal. O sistema brasileiro é, historicamente, privado e, de 1988 para cá, não

houve nenhuma obediência do Estado ao cumprimento desse princípio nas novas outorgas e nas renovações das concessões. E mais: a Constituição fala em complementaridade dos sistemas estatal, público e privado, mas não há nenhuma positivação legal do que seja estatal e do que seja público. Quando se fala sobre televisão pública no Brasil, alguns pensam em TV estatal, outros em TV universitária, legislativa, comunitária. Não há sequer conceituações claras.

Uma outra característica do nosso sistema de mídia é a hegemonia de um único grupo privado, as Organizações Globo, que concentra as verbas publicitárias, num total desequilíbrio em relação a sua própria audiência. Sessenta por cento do “bolo publicitário” vai para as Organizações Globo. Para a Rede Globo de Televisão esse percentual chega a ser ainda maior, de tal forma que se somarmos todas as outras emissoras comerciais de televisão veremos que a elas são destinados apenas 35% ou 40% do volume total de publicidade e a Globo abocanha o restante.

Nosso sistema de mídia, portanto, privilegia a exploração privada comercial da radiodifusão; foi nacionalista até 2002; a lei diz que ele é um serviço de interesse público com finalidades educativas; não regula a propriedade cruzada e, por isso, é historicamente concentrado; é controlado por grupos familiares e pelas oligarquias políticas regionais e locais; assiste a um avanço no seu controle, sobretudo, por igrejas evangélicas; padece de uma ausência de regulação e tem a hegemonia de um único grupo privado — as Organizações Globo.

2. No contexto de um sistema de mídia com as características brevemente descritas, como se dá a formulação das políticas públicas do setor? Existe uma política pública de comunicações no Brasil? Quais são os principais atores envolvidos?

Antes de responder a essas questões é necessário lembrar que estamos vivendo um momento histórico de transição onde as fronteiras entre telecomunicações, radiodifusão e informática, do ponto de vista da economia política do setor, em muitos casos não fazem mais sentido. Entretanto, apesar de estar implícito que já não há mais como separar uma política pública de radiodifusão de uma política pública geral de comunicações, não se pode esquecer que no Brasil essa diferença ainda está sendo praticada.

Voltando, portanto, aos atores envolvidos, o principal deles é certamente o Estado. É o Estado tanto no que se refere ao Poder Executivo, quanto ao que se refere aos poderes Legislativo e Judiciário.

O Poder Executivo pode tomar a iniciativa propositiva na formulação das políticas. No caso das concessões de radiodifusão, desde 1988, a Constituição

estabeleceu que a competência para as outorgas e renovação de concessões não era mais somente do Poder Executivo, mas também do Poder Legislativo. Ressalto que, na época, esse compartilhamento de poder foi considerado um avanço. Hoje, há dúvidas se o que veio a acontecer em relação à radiodifusão significou realmente um avanço.

O processo de concessão de radiodifusão tem seu início no Executivo, mais precisamente no Ministério das Comunicações, e uma portaria de autorização é enviada para a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. Depois de reavaliada politicamente, a portaria é encaminhada ao Legislativo e, na verdade, só se completa com um decreto legislativo do presidente do Congresso Nacional.

O que vem acontecendo desde 1988? Como os principais grupos de mídia locais e regionais são controlados pelas oligarquias políticas, a decisão da Constituição de 1988, na prática, significa compartilhar o poder com grupos que estão diretamente no Congresso Nacional ou lá estão muito bem representados. Criou-se uma situação em que os próprios concessionários passaram a influir decisivamente ou a formular diretamente as políticas do setor. Na verdade, chegou-se ao absurdo de que parlamentares votam as renovações de concessões das quais são os próprios concessionários na Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CC&TCI) da Câmara dos Deputados.

Fizemos uma pesquisa financiada pelo PROJOR-Instituto para o Desenvolvimento do Jornalismo (cujo relatório final é um dos capítulos do livro *Mídia: crise política e poder no Brasil*, citado em minha apresentação), na qual conseguimos flagrar pelo menos dois casos em que membros da CC&TCI, concessionários de emissoras de rádio, estavam presentes e votaram nas reuniões em que se aprovou a renovação de suas próprias concessões. É uma situação absurda e única.

Quando tratamos, portanto, do principal ator das políticas públicas para a mídia — que é o Estado — esbarramos em situações como essa.

Outro ator importante, evidentemente, são os grupos empresariais privados, ou seja, os grupos hegemônicos que controlam a mídia brasileira tanto impressa quanto eletrônica. Esses grupos, além de multimídia, são vinculados às oligarquias políticas, como já vimos.

Existem várias entidades que representam e agem politicamente em nome desses grupos privados. No caso da radiodifusão a principal é a Associação Brasileira das Emissoras de Rádio e Televisão (ABERT) na qual a Globo continua

mantendo sua hegemonia. Existe outra entidade que é liderada pelo Grupo Bandeirantes, na qual também está representado o SBT, que é a Associação Brasileira de Radiodifusão (ABRA) e uma outra liderada pela TV Record que é a Associação Brasileira de Radiodifusão, Tecnologia e Telecomunicações (ABRATEL). Além disso, existe a Associação Nacional de Jornais (ANJ) e a Associação Nacional dos Editores de Revistas (ANER). Essas entidades não são homogêneas e, muitas vezes, vivem situações de conflito e disputa de interesses. No entanto, as divergências são colocadas de lado quando os interesses maiores da mídia privada estão em jogo. Na discussão sobre o modelo de TV digital, por exemplo, todas elas se uniram e agiram de forma articulada.

Outro importante ator que entra nas disputas do setor de comunicações em consequência direta da convergência tecnológica são as empresas de telefonia, a maioria delas ligadas a grupos globais com peso econômico muito maior do que os tradicionais grupos de radiodifusão nacionais. Às “teles” interessa, inicialmente, entrar no mercado de distribuição de conteúdo audiovisual de vez que já têm capacidade física instalada para isso. E esse interesse ameaça diretamente a tranqüila hegemonia que os grupos de mídia tradicionais historicamente exerceram no setor.

Outro ator que emerge com enorme peso e influência são os fabricantes de equipamentos eletro-eletrônicos que têm interesse direto nas soluções tecnológicas que serão adotadas para implantação das novas tecnologias, em especial, aquelas derivadas da digitalização do rádio e da televisão.

Os principais atores são, portanto, o Estado e os grupos privados de radiodifusão, das “teles” e da indústria de eletroeletrônicos. Mas existe ainda o que tenho chamado de “não-atores” ou “quase-atores”. São as organizações da sociedade civil; em casos mais recentes, o Ministério Público e também entidades de representação da mídia pública. Esses setores têm posições, articulam seminários, têm canais de expressão de suas posições, se manifestam, mas não têm voz atuante no processo decisório. Na verdade, eles não são capazes de influenciar na formulação das políticas públicas do setor.

Se tomarmos como exemplo o processo de definição recente do modelo da TV digital, alguns dos não-atores estavam contemplados e faziam parte das comissões de governo que discutiam as alternativas de política à época do Decreto que criou o SBTVD em 2003. Entretanto, essas comissões foram sendo esvaziadas e marginalizadas pelo próprio Ministério das Comunicações. Os não-atores foram perdendo a voz, até que, na decisão final, esses grupos não tiveram

qualquer interferência. Ao contrário, alguns desses grupos, hoje, estão na Justiça questionando decisões tomadas pelo governo federal.

A definição de políticas públicas de mídia no Brasil, portanto, ocorre num círculo extremamente reduzido de atores. O que há, na verdade, é uma negociação de interesses, sobretudo entre o Estado e os grupos privados. No caso da TV digital, durante certo tempo, houve alguma negociação entre o Estado e os “não-atores”. Mas em nenhum momento houve negociação efetiva entre os “não-atores” e o Estado ou os grupos empresariais que, muitas vezes, são também grupos políticos ligados à própria estrutura do Estado. Essa é a situação que vivemos hoje: a completa exclusão dos “não-atores” da formulação das políticas públicas de comunicações no Brasil.

3. Teria o governo do Presidente Lula condições concretas e objetivas para ter avançado na democratização das comunicações dentro do contexto histórico e do jogo de interesses dos atores descritos? Qual o balanço que se pode fazer da ação de governo nos últimos quase quatro anos?

Na verdade, o Estado não foi capaz de implementar, nos últimos anos, nenhuma das propostas de políticas públicas do setor que os não-atores consideram avanços no processo de democratização das comunicações. Apresento quatro exemplos emblemáticos: a Agência Nacional do Cinema e do Audiovisual (ANCINAV), a Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa, as rádios comunitárias e as RTVIS.

O projeto de transformar a Agência Nacional do Cinema (ANCINE) em ANCINAV fracassou. Mais do que isso. Diante de uma feroz e intensa campanha pública de oposição ao projeto movida, sobretudo, pelos grupos tradicionais de mídia, o governo decidiu, em janeiro de 2005, que os estudos prosseguiriam mas que primeiro seria construída uma proposta de regulação mais ampla dentro da qual a transformação da ANCINE em ANCINAV fizesse sentido. O argumento foi de que não se poderia implantar uma agência reguladora — a ANCINAV — sem se ter primeiro a Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa.

O que, no entanto, de fato, aconteceu? A idéia da Lei Geral não avançou. Nunca chegou a ser elaborado um projeto. Pior do que isto, as duas comissões que foram criadas com essa finalidade nunca chegaram a se reunir. A primeira comissão — que era um GTI, Grupo de Trabalho Interministerial — esperou oito ou nove meses para que os seus membros fossem indicados. Quando os membros foram indicados e foi marcada uma primeira reunião, houve uma decisão de governo que não seria mais um GTI mas sim uma Comissão Interministerial, de

ministros, com representantes também da Procuradoria Geral da República e outros órgãos. A primeira comissão, um GTI, deixou de existir, embora nunca tivesse se reunido. E a nova comissão interministerial nunca se reuniu.

Mas houve ainda outro desfecho. Em janeiro de 2005, o governo também decidiu que seria encaminhada ao Congresso Nacional uma nova proposta de legislação que seria de fomento e de fiscalização na área da produção audiovisual. Isso atendia aos interesses dos grupos que faziam oposição ao projeto de transformação da ANCINE em ANCINAV. Esse projeto, apoiado pelos mesmos setores que lutaram publicamente contra a transformação da ANCINE em ANCINAV, foi feito e foi enviado ao Congresso Nacional.

Outro exemplo de que o governo não foi capaz de implementar políticas democratizantes diz respeito às rádios comunitárias que são regidas por uma legislação excludente herdada do governo anterior. Ainda em 2003 foi criado um Grupo de Trabalho que chegou a produzir um relatório final. Mudou-se o ministro, criou-se um Grupo de Trabalho Interministerial, que se reuniu o ano inteiro produzindo também um longo relatório final. Mudou-se novamente o ministro e o novo ministro não aceitou o relatório final do GTI que nunca chegou a ser encaminhado à Presidência da República. Resumo: não se avançou um milímetro. Pelo contrário, a repressão às rádios comunitárias — que não conseguem se legalizar, na maioria das vezes, por inoperância do próprio Ministério das Comunicações — aumentou no governo do Presidente Lula se comparada ao governo anterior.

Outro exemplo de não avanço é o das RTVIS ou Retransmissoras de TV Institucionais. Criadas por decreto elas abririam uma excelente oportunidade para o poder local se tornar retransmissor de TVs do campo público e também produtor de conteúdo. No decreto abria-se a possibilidade de uso da TV a cabo por prefeituras em até 15% do tempo total de retransmissão. Essa possibilidade foi saudada por todos que se interessam pela democratização da comunicação. A TV a cabo alcança duzentos e poucos municípios de um total de cerca de 5600 existentes no país. Como a TV a cabo é obrigada por lei a transmitir canais comunitários, as atividades das Câmaras de Vereadores seriam transmitidas e haveria também a possibilidade da geração de receitas publicitárias locais. Era a possibilidade do início da produção de conteúdo local.

O que aconteceu? Houve uma forte reação dos grupos privados de mídia e, cerca de um mês depois da assinatura do decreto original, um novo decreto foi assinado voltando atrás e extinguindo as RTVIS.

4. Além de não haver avanço no sentido da democratização da comunicação, os últimos quase quatro anos foram ainda marcados pelo surgimento de uma intolerância radical dos atores da mídia privada em relação a qualquer proposta de regulação das comunicações, oriunda ou não do governo.

Um exemplo recente foi o vazamento para a mídia de um documento preliminar do Partido dos Trabalhadores com sugestões para um Programa de Políticas Públicas para o setor de comunicações num eventual segundo mandato do Presidente Lula. Esse documento recebeu sugestões de várias entidades e pessoas interessadas que foram agregadas por temas para serem encaminhados às comissões de Programa de Governo do PT. Nesse documento preliminar havia referência a uma proposta de realização de audiências públicas — a exemplo do que ocorre em vários países democráticos — para a renovação das concessões de radiodifusão. Essa proposta de um procedimento rotineiro — adotado, por exemplo, nos Estados Unidos — num documento preliminar que sequer havia sido discutido na instância partidária apropriada, gerou editoriais, artigos, manifestos com a mesma retórica que já havia sido utilizada pela grande mídia no combate às outras propostas de democratização da comunicação: estalinismo, autoritarismo, dirigismo etc. A radicalização chegou a tal ponto que até a expressão “democratização da comunicação” passou a ser “satanizada” por setores liberais e conservadores da nossa grande mídia.

Os não-atores estão perdendo até mesmo a possibilidade da fala, porque não se pode mais falar em propostas para a “democratização da comunicação” sem ser imediatamente rotulado de autoritário ou de estar ameaçando a liberdade de imprensa. Não há diálogo ou negociação entre os atores, nem entre atores e não-atores. Criou-se uma situação de impasse, com a predominância clara das opiniões e dos interesses dos grupos dominantes de mídia que são, claro, os que maior influência exercem na formulação das políticas públicas. A situação de impasse fez com que até mesmo importantes instituições que financiam a pesquisa social manifestem sua preocupação e incentivem, não só a pesquisa na área, mas também a construção de uma mídia alternativa no país.

5. A todas essas questões está acoplada a “governabilidade”, isto é, a capacidade do governo de governar concretamente. Ressalte-se que essa não é uma questão exclusiva desse governo, mas é de qualquer governo. É desse, é do anterior e certamente do próximo. Tudo isso decorre das transformações da natureza da própria política, com a centralidade da mídia no mundo contemporâneo.

Esse governo, ou qualquer governo, se vê obrigado a negociar permanentemente com setores que são capazes de definir o que é público. Esses setores no mundo contemporâneo são os grupos de mídia hegemônicos. E toda vez que um governo é obrigado a negociar, mais dependente ele fica, mais concessões ele tem que fazer. Em períodos eleitorais essa obrigação é potencializada ainda mais pela necessidade de visibilidade positiva na disputa.

6. O que pode ser feito ou qual o caminho para se avançar em relação à democratização das comunicações? Há, pelo menos, dois caminhos a seguir: a observação crítica da mídia e a criação de um sistema alternativo.

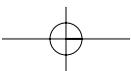
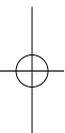
Participei recentemente de um Colóquio Latino-Americano de Observadores da Mídia organizado pelo *Observatório da Imprensa* e realizado em São Paulo. Estavam presentes representantes de treze países. Apesar da pouca experiência relativa latino-americana, ficou evidente que a crítica da grande mídia privada e comercial é feita, sobretudo, de fora dela, dos sistemas públicos. Nós sabemos que, no Brasil, a grande maioria dos veículos não tem qualquer forma institucionalizada de crítica interna. A *Folha de São Paulo* tem um *ombudsman* e a Radiobrás — que é uma estatal — tem uma Ouvidoria. É basicamente isso. O maior grupo de mídia do país — as Organizações Globo — não tem sequer um único *ombudsman*.

Ao final desse colóquio houve consenso sobre a necessidade da criação de uma rede pública de radiodifusão como forma de avançar na democratização da comunicação. São as redes públicas que, em geral, oferecem o espaço que não está disponível na mídia comercial privada para a crítica da mídia.

O jornalista francês Bernard Cassen há algum tempo insiste que não podemos nos iludir: não há possibilidade de se democratizar a grande mídia; é preciso que se criem sistemas alternativos de mídia. No contexto brasileiro, uma alternativa viável é exatamente a construção — com o apoio do Poder Executivo — de um sistema alternativo de mídia pública, que possa, dentro de outros parâmetros de financiamento, gestão e produção de conteúdo, se transformar, inclusive, numa alternativa de qualidade à mídia privada comercial.

Dentro dos limites de tempo disponíveis essa é a contribuição que posso trazer ao debate. Não é, infelizmente, uma visão otimista.

Muito obrigado.



4. A QUESTÃO METROPOLITANA

6 de outubro de 2006

COORDENADOR:

Claudio Salm.

Diretor de pesquisa do Centro Celso Furtado

EXPOSITORES:

Ermínia Maricato.

Professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Ex-secretária executiva do Ministério das Cidades.

Metrópoles brasileiras

Carlos Vainer

Professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional (IPPUR/UFRJ).

“Metrópoles da periferia e periferias das metrópoles”

Aldaíza Sposatti.

Professora da PUC-SP

CLAUDIO SALM. (*Ver Powerpoint à p. 223*) Passo a palavra para a professora Ermínia Maricato, e sugiro entre trinta e cinco, quarenta minutos para cada um.

ERMÍNIA MARICATO. Boa tarde a todos. Queria primeiro dizer ao Elvio Gaspar, que veio à abertura desta mesa, que a política habitacional que a Caixa Econômica está, com muita competência, pondo em prática, foi esboçada em 2000, no Instituto Cidadania, num projeto que se chamou Moradia e que previa a criação do Ministério das Cidades. A idéia era que a questão habitacional é urbana e não só habitacional. E também que o saneamento, o transporte e a política fundiária deveriam acompanhar o financiamento habitacional. Foi um projeto escrito por vários especialistas, convidados pelo atual Presidente da República, e que agora está sendo implementado.

Nosso tema é “Metrópoles brasileiras”. Vamos a ele.*

Após séculos de um processo de urbanização concentrada na faixa litorânea ou próximo dela, em especial nas regiões sul e sudeste, o Brasil mostra sinais evidentes de mudanças no padrão de urbanização e migração interna rumo ao centro-oeste e norte. Em 1970 o Brasil tinha 5 metrópoles com mais de 1 milhão de habitantes: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife e Salvador. Em 2000 somaram-se a estas, duas metrópoles no centro oeste — Brasília e Goiânia — e duas metrópoles na região norte — Belém e Manaus, além de Porto Alegre, Curitiba e Fortaleza.

A descentralização da indústria a partir do sudeste e a expansão do agronegócio e exploração de minérios e madeira tem propiciado essas mudanças regionais, mas nada que nos autorize a reconhecer a superação da desigualdade regional, que se mantém.

Embora perdendo importância relativa no PIB brasileiro, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) ainda era responsável por 23% da produção industrial do país em 2002 (em 1970 essa relação era igual a 44%). A perda na participação da renda industrial não exclui a RMSP da posição de liderança absoluta no cenário econômico embora com novas funções. Segundo o Banco Central 41% das aplicações do sistema bancário no Brasil se deveram à RMSP, em 2002. A metrópole de São Paulo e, em especial, o município de São Paulo afirmam-se como centro financeiro

*Texto enviado pela palestrante.

nacional na era global. A formação de outras metrópoles próximas à RMSP, a saber a Região Metropolitana da Baixada Santista e a Região Metropolitana de Campinas, faz parte do referido quadro de mudanças econômicas e sociais. Essa megalópole concentra 24 milhões de pessoas, é responsável por 40% da produção industrial do país e 1/3 do PIB. A ocupação do solo caminha rumo à conurbação das 3 RMs, o que está gerando uma mancha urbana de tamanho jamais previsto.

A polarização de população, capitais, conhecimento, equipamentos em alguns pontos do país faz parte da história do Brasil e está ligada à lógica da dependência econômica. Contamos, no início do século XXI, com duas das maiores cidades do mundo cuja população é maior do que muitos países. Mas como foi destacado acima, o território brasileiro e o processo de urbanização passam por mudanças fortemente impulsionadas pelas demandas do capitalismo global, em especial a demanda das chamadas *commodities*.

A partir dos anos 80 o rumo do crescimento urbano apresenta uma outra nova característica: as cidades de porte médio, com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, passam a crescer mais do que as metrópoles, como revela a tabela abaixo. O país continua em um processo acelerado de urbanização, porém as metrópoles não detêm mais as maiores taxas de crescimento urbano.

Taxa de crescimento anual dos municípios por faixa populacional, 1991-2000

População	Média da Taxa de Crescimento Anual 1991 a 2001
até 20 000 hab.	- 0,07
de 20 000 a 100 000 hab.	0,77
de 100 000 a 500 000 hab.	1,91
acima de 500 000 hab.	1,41

Fonte: Ministério das Cidades, 2005. Dados Base: IBGE, 2000

Apesar da desaceleração da taxa de urbanização das metrópoles, de um modo geral, convém lembrar que suas periferias continuam a crescer aceleradamente enquanto que seus centros históricos apresentam esvaziamento populacional.

O mapa abaixo mostra, portanto, que as características de concentração e centralização de população em algumas metrópoles é muito forte e essa é uma das marcas da sociedade brasileira, bem como dos países da periferia do capitalismo de modo geral.



Segundo o censo demográfico de 2000, em 11 metrópoles (209 municípios) moravam 32% da população do país, ou seja, aproximadamente 55 milhões de pessoas. Nessas metrópoles concentravam-se ainda 82% da população moradora em habitações subnormais (majoritariamente favelas) e 33% do déficit habitacional — ou o equivalente a 2.192.296 unidades. Mais da metade dos moradores de favelas em todo o país moram em apenas duas metrópoles: São Paulo e Rio de Janeiro, o que revela a convivência da riqueza concentrada com a pobreza concentrada.

Principais metrópoles brasileiras

Na segunda metade do século XX as cidades brasileiras, em especial as metrópoles, ganharam aproximadamente 120 milhões de novos habitantes. Alguns dos impactos desse rápido processo de urbanização sobre a sociedade brasileira são positivos. Vários indicadores sociais apresentam uma evolução favorável e muito dessa evolução se deve à integração das pessoas e famílias nas cidades. Os principais exemplos são a queda da mortalidade infantil (que passou da taxa de 150 mortes para cada mil nascidos vivos em 1940 para 29,6 em 2000), o aumento da expectativa de vida (40,7 anos de vida média em 1940 para

70,5 em 2000), a queda da taxa de fertilidade (6,16 filhos por mulher em idade fértil em 1940 para 2,38 em 2000) e o nível de escolaridade (55,9% de analfabetos em 1940 para 13,6% em 2000). Foram notáveis também a ampliação do saneamento e a ampliação da coleta de lixo domiciliar, mas apesar da melhora referida alguns desses indicadores ainda deixam muito a desejar, como revelam os dados sobre o saneamento ambiental: 45 milhões de pessoas em todo o país ainda não têm acesso a água potável, 83 milhões não têm acesso a esgoto e 14 milhões não têm o lixo coletado (IBGE, 2000).

Déficit habitacional e moradias em favelas, 2000

Metrópoles	População	Déficit habitacional	% do total do Brasil	Domicílios em favelas	% do total do Brasil
São Paulo	17 878 703	596 232	9,0	416 143	25,2
Rio de Janeiro	10 710 515	390 805	5,9	349 183	21,2
Recife	3 337 565	191 613	2,9	57 723	3,5
Belo Horizonte	4 357 942	155 645	2,3	107 212	6,5
Salvador	3 021 572	144 767	2,2	65 443	4,0
Fortaleza	2 984 689	163 933	2,5	84 609	5,1
RIDE Brasília	2 952 276	146 667	2,2	8246	0,5
Belém	1 795 536	117 004	1,8	130 951	7,9
Porto Alegre	3 718 778	116 010	1,7	53 447	3,2
Manaus	1 405 835	93 952	1,4	39 505	2,4
Curitiba	2 768 394	75 668	1,1	42 854	2,6
Total	54 931 805	2 192 296	32,9%	1 355 316	82,1%

Fonte: Plano de Ação em Habitação, Saneamento e Mobilidade nas Metrôpoles em Risco, Ministério das Cidades/ippur – Observatório da Metrópole, 2004. Dados Base: Fundação João Pinheiro; IBGE, 2000.

A evolução dos indicadores urbanísticos (que tem relação com a ocupação do território) é, por sua vez, bastante negativa: ocupação inadequada do solo, comprometendo áreas ambientalmente sensíveis como beira de córregos, mangues, dunas, várzeas e matas; crescimento exponencial de favelas e das ocupações ilegais de um modo geral; ocorrência freqüente de enchentes devido à impermeabilização exagerada do solo e comprometimento das linhas de drenagem; desmoronamentos com mortes devido à ocupação inadequada de encostas; comprometimento de recursos hídricos e marítimo com esgotos, entre outras.

É nas metrópoles que essas características se acentuam e ainda mais após as duas últimas décadas do século XX, quando o processo de urbanização foi acompanhado da queda do crescimento econômico e até mesmo de recessão.

A economia brasileira cresceu à impressionante taxa de 7% ao ano entre as décadas de 40 e 70 e depois desse período sofreu um declínio muito grande. Durante as décadas de 80 e 90, o país cresceu apenas 1,3% e 2,1% respectivamente, ou seja, não incorporou sequer todos os ingressantes jovens ao mercado de trabalho. O forte crescimento econômico, entre 1940 e 70, amainou os efeitos da má distribuição de renda, uma característica histórica da sociedade brasileira. Nas décadas seguintes, a desaceleração do crescimento econômico foi acompanhada de desemprego e recuo das políticas públicas. O impacto sobre as cidades foi enorme. O novo contexto internacional e as políticas neoliberais chegaram para se implantar sobre uma base social profundamente desigual (os direitos universais do Estado do bem-estar se aplicaram a uma parte restrita da sociedade) e marcada por relações políticas atrasadas (tradição de autoritarismo, clientelismo, patrimonialismo: direitos restritos e privatização da esfera pública).¹

A chamada globalização implica avanços tecnológicos que revolucionaram (e continuam revolucionando) a relação espaço e tempo, porém representa um recuo com relação às políticas sociais.

Nas cidades de países como o Brasil a desregulamentação e comodificação dos serviços públicos decorrentes das privatizações, a guerra fiscal, o enfraquecimento do papel social do Estado, as políticas de ajuste econômico tiveram um forte impacto sobre um território já parcialmente desregulado pela tradição de informalidade e descontrole como mostra a história do registro de terras no país. Trata-se de um território fortemente segregado por um mercado imobiliário e de terras altamente restrito e especulativo, por investimentos públicos que sempre foram aplicados de forma concentrada e socialmente regressiva.²

O baixo crescimento econômico que se segue a 1980 acentuou as mazelas tipicamente urbanas e influiu no aparecimento de novos aspectos muito negativos nas grandes cidades: o desemprego e a violência. Esta era praticamente desconhecida, como um fenômeno generalizado, no universo urbano até o início dos anos 1970.

¹ Maricato, E. 1996, 2001.

² Villaça, F. 1999 a e 1999b.

Favelas, um universo gigantesco e desconhecido

A magnitude do crescimento de favelas nas metrópoles de todo o país representa um presente preocupante e a possibilidade de um futuro dramático. A população moradora de favelas tem crescido mais do que a população urbana, como mostraram os Censos do IBGE de 1980 e 1991. Nos anos 80, 1,89% da população brasileira morava em favelas. Em 1991 já eram 3,28%. De acordo com esses dados o crescimento foi de 70% em uma década.

Essa tendência está correta mas esses dados são controversos devido à metodologia utilizada pelo IBGE na medição, e devido ainda à dificuldade de classificar corretamente muitos dos núcleos de favelas sem a devida pesquisa nos cadastros fundiários municipais. O fato de não termos dados precisos sobre o assunto já é, em si, muito significativo.

Com bastante certeza podemos dizer que a população moradora em favelas é bem maior do que a medida pelo IBGE. A evidência é fornecida por poucos cadastros municipais atualizados e algumas teses acadêmicas. No município de São Paulo, por exemplo, segundo a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, a população moradora de favelas representava perto de 1,0% em 1973. Já no final da década seguinte essa proporção era de 8,0%, e, em 2005, passa de 11%. Atualmente, 1 em cada 4 paulistanos mora em favela ou loteamento ilegal.

O resultado de tal processo, que não se restringe a São Paulo, é que parte significativa da população urbana vive nessas condições: 40% da Região Metropolitana do Recife, 33% do município de Salvador, 31% da cidade de Fortaleza, 20% da cidade do Rio de Janeiro, 20% da cidade de Belo Horizonte...³

A marca de ilegalidade e a conseqüente ausência de direitos e de total controle sobre o uso e ocupação do solo é que irão determinar em grande parte o estigma que acompanha as áreas ocupadas por favelas. Ela implica uma exclusão ambiental e urbana, isto é, aquelas são áreas mal servidas por infraestrutura e serviços urbanos (água, esgoto, coleta de lixo, drenagem, iluminação pública, varrição, transporte, telefonia etc). Mas a exclusão não se refere apenas ao território, seus moradores são objeto de preconceito e rejeição. Eles têm mais dificuldade de encontrar emprego devido à falta de um endereço formal. Em geral são mais pobres, o número de negros e de mães solteiras é maior do que a média da cidade. O número de moradores por cômodo também é maior,

³ Maricato, 2001.

revelando que é mais alto o congestionamento habitacional. Enfim, “a exclusão é um todo”: territorial, ambiental, econômica, racial, cultural etc. O solo ilegal parece constituir a base para uma vida ilegal, esquecida pelos direitos e benefícios urbanos. Não há lei tampouco para a resolução de conflitos. É nesse vazio de regras jurídica e socialmente definidas que novas regras são arbitradas e novas autoridades se instituem. É ali, também, que os moradores estão mais sujeitos à violência, que é medida em número de homicídios.⁴

Outra consequência grave que decorre desse expressivo crescimento de favelas diz respeito ao meio ambiente. As localizações das favelas se dão mais frequentemente em áreas ambientalmente frágeis: beira de córregos, fundos de vales inundáveis, áreas de mangues, encostas íngremes, áreas de proteção ambiental, entre outras. De fato, há uma aparentemente estranha coincidência entre a localização das favelas e os recursos hídricos, que são, em geral, protegidos por lei. A represa de Guarapiranga, na Região Metropolitana de São Paulo, é responsável pela água potável de 20% da população da cidade e no entanto é a área que apresenta um dos maiores índices de favelas em toda a metrópole.

À guisa de conclusão

A representação ideológica da cidade no Brasil tem insistido na construção de uma imagem hegemônica calcada nos espaços conferidores de distinção e fortemente influenciados por símbolos internacionais. Essa representação acaba por ocultar os mencionados espaços ilegais e segregados. É evidente também que essa representação é um instrumento de poder — dar aparência de “natural” e “geral” a um ponto de vista parcial, que nas cidades está associado aos expedientes de valorização imobiliária. Mas é preciso compreender que a exceção está se tornando regra e a regra exceção. Dar visibilidade à dimensão gigantesca do que está oculto e trabalhar para diminuir a desigualdade é a tarefa mais importante que a arte engajada pode ter nesse momento nas metrópoles do Brasil e de todo o mundo.

Bibliografia

- MARICATO, E. *Brasil, cidades, alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. *Posfácio*. In Davis, M. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

⁴ *Idem, ib.*

Frente Nacional de Prefeitos. O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In Deak C. e Schiffer S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999a.

_____. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In Souza, M. A. de e outros. *Metrópole e globalização*. São Paulo: Cedesp, 1999b.

CLAUDIO SALM. Agradecemos à professora Ermínia Maricato, que levantou temas que demandariam muito mais tempo. O debate, certamente, vai ajudar. Quero anunciar a presença do presidente do Conselho Consultivo do Centro Celso Furtado, o senador Roberto Saturnino Braga, que veio prestigiar o nosso encontro. Passo a palavra ao Carlos Vainer.

CARLOS VAINER. (*Ver Powerpoint à p. 225*) Depois de preparar um pouco o que ia dizer, fui ao dicionário procurar o que diziam sobre a palavra “metrópole”. Gosto de jogo de palavras e esse logo me veio à mente quando me pediram para falar sobre a questão metropolitana: metrópoles da periferia/periferias das metrópoles. É uma tentativa de lançar dois olhares sobre a metrópole: um por dentro, outro por fora. A primeira indagação é: podemos dizer que as periferias têm metrópole? O dicionário Aurélio diz sobre metrópole: cidade principal de província ou Estado, por extensão, grande cidade, cidade grande; nação, em relação às suas colônias. O Houaiss diz: centro de comércio destacado, empório, ponto de convergência, foco, centro. Como tinha essa aproximação com Estado, fui ver o Robert, dicionário francês, que diz: cidade sede de um arcebispado, onde reside o metropolitano; cidade principal; território de um Estado em relação às suas colônias ou territórios exteriores. Aí está marcada a idéia de que a metrópole é quem comanda. E a etimologia da palavra, que eu não conhecia, não sei se vocês conhecem, está aqui: *metropolis* vem do grego: cidade mãe. Do grego *meter*, que é matriz, útero, ventre, e *polis*, que é cidade. Pensando, então, na estrutura das cidades gregas, metrópole é cidade que gera cidades, é a mãe de outras cidades. As colônias eram as cidades geradas pela cidade metropolitana.

Eu diria que temos dois conceitos de metrópole, dois olhares a serem lançados sobre a metrópole. Uma noção de cidade que comanda um território, de nação que comanda a colônia, ou o arcebispado que comanda as paróquias. E a outra, que também está no dicionário, de “cidade grande”. Tentarei falar das duas, pois o dicionário confirmou meu título: posso olhar para a cidade a partir do território

que ela engloba, ou olhar a partir dela como dimensão. O primeiro exercício é refletir sobre metrópole como cidade que comanda um território.

Vou lançar aqui algumas idéias bem provocativas. Apesar do aumento da população, eu diria que, se olharmos o mapa, assistimos a uma *desmetropolização* do território brasileiro. Em que sentido? A contemporaneidade é marcada, entre outras coisas, pelo que se tem chamado de “reconfiguração escalar”: uma redefinição da relação entre escalas. A modernidade — a entrada no capitalismo moderno, ocorrida nos séculos XIX e XX — configurou o que costumo chamar de escalas *babuska*, nome daquela bonequinha russa. Temos o local, que se inclui no regional, que se inclui no nacional, que se inclui no internacional. Ora, uma das características dominantes da contemporaneidade capitalista é a revolução das relações entre escalas. O geógrafo belga Swyngedouw chama a isso *jumping scales*. Ele fala também de glocalização: hoje temos localidades ligadas diretamente ao global, e não mais, necessariamente, a relação das escalas em que a localidade se liga à capital regional, que por sua vez se liga com a capital nacional. Um morador de Ribeirão Preto pode estar ligado na Bolsa de Chicago sem passar por São Paulo. Uma pessoa como Chico Mendes, que era um líder local, virou uma liderança internacional antes de se tornar uma liderança nacional; ou seja, temos uma transformação das relações entre escalas, uma das características da contemporaneidade.

Isso aparece, entre outras coisas, no apagamento progressivo de uma escala que foi fundamental na construção histórica do capitalismo: a escala nacional. Assistimos a esforços sistemáticos de atores políticos e econômicos no sentido de desconstruir a escala nacional. Isso se expressa, entre outras dimensões, como uma fragmentação progressiva do território nacional. Essa desconstituição é, justamente, por causa das redefinições das relações escalares. Se uma das características da contemporaneidade é a redefinição das relações escalares, isso nos atinge como um processo marcado por transformações internas, e nos atinge num período de democratização, de reconfiguração do Estado brasileiro. Passamos, nos últimos vinte anos, por marcantes reestruturações produtivas, realocações de atividades produtivas, e nos últimos quinze anos, por uma acelerada abertura da nossa economia. Também temos permanências, porque o mundo não é feito só de mudanças. Permanecem em nosso território atividades econômicas mais tradicionais.

Esse processo de transformações econômicas é também um processo de transformações políticas, com a reconfiguração das elites dominantes nas

múltiplas escalas — nacional, regional e local. E essa reconfiguração das relações de escala engendra o que estou chamando de “vetores de fragmentação do território nacional”. Essa fragmentação tem dimensões objetivas, está fundada em processos concretos, passa por projetos políticos de grupos; quer dizer, uma coisa realimenta a outra. Um vetor de fragmentação é o que chamo de “vetor pré-moderno”, ou seja, o fortalecimento de elites locais tradicionais, que se reproduzem através de redes de relações de patronagem e clientela. Nos últimos anos assistimos a uma reativação de um certo familismo na política brasileira. Esse familismo é próximo do mandonismo local.

Em seguida, temos um “vetor moderno”, que são os grandes projetos que a literatura econômica associa à era do fordismo. E temos um vetor que chamo de “pós-moderno”, associado ao pós-fordismo e às novas tendências produtivas e às fragmentações e disputas entre locais.

Uma das coisas paradoxais e curiosas quando olhamos o cenário político brasileiro é ver como, no processo de redemocratização, o que parecia um processo de atualização do Estado e da sociedade brasileira foi acompanhado de um fortalecimento das velhas elites, ou das renovadas elites locais, com suas relações de clientela e patrimonialismo. É algo incômodo de dizer, mas no Brasil os regimes centralistas totalitários, seja o governo Vargas, seja o militar, fragilizaram as oligarquias locais e regionais, e os regimes democráticos permitiram que elas florescessem. Não quero dizer que a democracia está a serviço das velhas elites, mas o formato do Estado brasileiro, a estrutura do nosso sistema eleitoral e de representação acabam dando-lhes um peso político desproporcional ao seu peso econômico e social. Então, nos regimes autoritários tivemos um enfraquecimento dessas elites; e nas democracias, temos um fortalecimento desses grupos através do jogo democrático eleitoral, levado a um extremo que faz com que, muitas vezes, o nosso Congresso mais pareça uma Câmara Federal de Vereadores do que um Congresso Nacional. Na verdade, ali se fazem articulações como as de uma Câmara Municipal, com forte predomínio dos interesses localizados. O que faz com que, mesmo caminhando em direção da democratização e da modernização do Estado, tenhamos uma democratização incompleta. Então, ainda teríamos esse vetor de fragmentação pré-moderno do clientelismo, mesmo se atualizado, *aggiornado*.

O segundo vetor de fragmentação nos vem da era dos grandes projetos, dos grandes pólos que, como sabemos, em muitos casos eram verdadeiros enclaves territoriais. A Vale do Rio Doce produziu enclaves territoriais com seus projetos

mineiro-metalúrgicos. São enclaves em conexão direta com o exterior, articulando interesses localizados e globais, alianças transversais e horizontais. Não deixa de ser curiosa a presença do grupo Sarney, velho grupo tradicional, associado ao controle do setor elétrico brasileiro, o que mostra como são complexas as alianças e vinculações de grupos pré-modernos com grupos modernos.

São projetos que às vezes vinculam segmentos do território à economia global, sem passar pela escala nacional.

O terceiro vetor, que chamo de neo-localismo ou neo-regionalismo competitivo, é mais recente, data da era pós-moderna. São as conexões diretas entre o local e o global, provocando uma dessolidarização territorial nas escalas sub-nacionais. Estamos falando da conhecida guerra fiscal, muitas vezes estimulada pelos agentes multilaterais ou pelas empresas em busca de localização, que se beneficiam com a disputa entre municípios e entre estados: “quem dá mais para que eu me localize aí”? Todos os estudos mostraram que os ganhos líquidos, para o território, são quase nulos; os ganhos líquidos são sempre capturados pelas empresas. Isso tem uma expressão no planejamento urbano, que passa a ser competitivo, de marketing urbano, de cidade que se vende no mercado mundial de cidades.

Diante desses poderosos vetores de fragmentação, a ausência de um projeto nacional não é casual, está fundada em processos reais, o que nos permite perguntar se é ou não possível existirem metrópoles na periferia — metrópole naquele sentido de cidade que tem o comando do seu território. Será que é um paradoxo falarmos de metrópole periférica?

O que estou sugerindo é que estamos diante da perda progressiva do comando sobre o território. É nesse sentido que poderíamos falar de uma desmetropolização do território nacional, que se expressa, entre outras coisas, na dificuldade de constituição de uma verdadeira hegemonia.

Os últimos dois governos, um por oito anos e outro por quatro, expressam o que existe de mais moderno na sociedade paulista: um, a burguesia ilustrada paulista, e o outro, setores da classe média e da classe trabalhadora moderna paulista. Então, como São Paulo é o estado mais avançado e moderno do país, podemos dizer que nos últimos doze anos fomos governados pelo que existe de mais moderno no mais moderno dos estados brasileiros. E, no entanto, a dificuldade de constituir um projeto nacional, um projeto hegemônico em que não se refizessem grupos localizados de interesse, foi extraordinária. Estamos diante desse desafio, e eu estou tentando mostrar como há fundamentos reais que

estruturam a forma de se exercer a dominação e a hegemonia na sociedade brasileira. Estamos desafiados pela desmetropolização do território, entendida como impossibilidade de criar um projeto nacional que reconstitua o comando sobre o território, que não seja entregue a grupos interesses fragmentários.

Olhando agora do outro lado, ou seja, olhando nossas metrópoles como grandes cidades, e não como o comando do território, eu diria que a incompletude da modernização, expressa na fragmentação crescente do território, também se expressa no espaço metropolitano. Temos uma fragmentação crescente dos espaços intrametropolitanos; e aí também temos vetores pré-modernos, modernos e pós-modernos. Como a Ermínia mostrou, a nossa cidade ainda não foi urbanizada, ou seja, não completamos a sua urbanização. Nossa cidade tem uma modernidade truncada que não se completa. Além disso, a cidade que ainda não se completou como cidade moderna foi atravessada, dos anos 50 aos 80, por uma série de projetos de modernização e expansão que formam a parte moderna. E nessas cidades já estamos confrontados com os desafios da pós-modernidade: envelhecimento de áreas, multiplicação de condomínios fechados, guetos, que são características cada vez mais marcantes das cidades pós-modernas, Estou me referindo a processos de expulsão, de purificação étnica ou social de determinadas áreas, a que a Ermínia se refere como processo de “gentrificação”. São esses processos que fazem com que as nossas periferias metropolitanas sejam cada vez mais distantes das nossas cidades, distantes socialmente e fisicamente.

Ou seja, temos metrópoles incompletas. Porque não se constituem em pólos capazes de exercer o controle e o comando sobre o território nacional; e porque não conseguem nem mesmo completar a modernização do espaço urbano. Tentar pensar essas metrópoles nas duas dimensões — na escala nacional e na escala metropolitana — é esse é o nosso desafio.

Quando fomos discutir a constituição do Ministério das Cidades, eu tinha minhas dúvidas. Éramos críticos da experiência ditatorial, quando tivemos um Ministério do Interior que enfeixava uma perspectiva territorial, tentava articular o urbano e o território na sua totalidade. O Ministério das Cidades já foi uma extraordinária conquista. Mas poderíamos ter ido mais longe.

No debate contemporâneo, a reforma política muitas vezes tem sido entendida como reforma eleitoral e partidária. Temos que ser mais audaciosos e colocar no centro do debate a reforma do Estado, a reforma republicana do Estado, que é fundamental para que a chantagem dos grupos localizados e

fragmentários não seja a forma truncada da hegemonia na sociedade brasileira. Enfrentamos não apenas os desafios da pós-modernidade, mas os da modernidade e de uma pré-modernidade que ainda não foi totalmente superada. Ou seja, o bicho é muito feio! Exige um enorme exercício de criação política.

Outra questão é a da escala metropolitana. Metrôpoles não são capazes de comandar o território se não são capazes de controlar o seu próprio território. Estamos diante de duas possibilidades: a) a primeira seria a reconstrução do projeto tecnocrático autoritário da ditadura, que levou à criação das regiões metropolitanas como instrumento de poder autocrático sobre o espaço urbano, o que repudiamos; b) a outra seria pensar a metrópole enquanto totalidade, a ser constituída enquanto unidade política. Na visão autoritária, a metrópole é despoltizada, na visão democrática a metrópole é pensada, por excelência, como espaço e instância política

Em síntese, seria possível afirmar que se queremos pensar a metrópole, nossas metrôpoles, temos que pensar, siultâneament a totalidade do nosso território e a totalidade das cidades metropolitanas. Ora, uma de nossas principais carências hoje reside justamente na fragilidade dos mecanismos, meios e atores políticas capazes de construir este pensamento, desenvolver essa reflexão.

Para concluir, a idéia é essa: como a questão metropolitana pode nos interpelar sobre a totalidade de um projeto nacional, que é necessariamente urbano? Como nos interpela sobre a construção dos sujeitos nacionais e sujeitos coletivos políticos? Temos hoje uma infinidade de atores que se nacionalizaram, há forças emergentes que apontam contra a fragmentação. Estamos numa situação difícil, sim, mas há contra-vetores. Há atores urbanos de um novo tipo, que apontam para a integração das cidades. Aqui no Rio vemos processos de integração de setores da classe média que vão ao baile funk da favela; são processos de integração. O problema é como constituir as alianças políticas capazes de virtualizar esse potencial. Lamento não ter soluções, mas, de qualquer maneira, se fiz boas perguntas, eu me dou por satisfeito. Muito obrigado.

C. SALM. Passo a palavra à professora Sposati.

ALDAÍZA SPOSATI. (*ver power point à p.227*) Acompanho o já dito pelos meus companheiros de mesa. Venho trabalhando há alguns anos com a questão da desigualdade socioterritorial. Portanto, o tema da metropolização vai se colocar, para mim, nessa discussão sobre o enfrentamento das desigualdades. Estamos aqui num Centro cujo patrono é Celso Furtado, portanto devemos entender que a questão metropolitana é parte da questão regional. Não o conceito

de região historicamente construído pelo processo de povoamento e pelas tradições, e sim como um processo de deslocamento e repovoamento. Nessa discussão, ainda não está claro para nós o papel do Estado na questão regional; ou a institucionalidade efetivamente operante diante da questão regional. Como disse a Ermínia, ainda são tíbios os mecanismos para se trabalhar a questão regional. O lócus da gestão regional é esgarçado; sabemos que ela não é uma questão que floresceu na institucionalidade no Brasil. Perversamente, apesar de sermos um país continental, com 5564 municípios — e já se fala em 5567 ou 5596 — nunca entendemos até onde vai essa gestão. A escala intermediária não existe. Quer dizer, se pensamos no nacional, temos 26 estados — mais o Distrito Federal. Portanto, a escala é de 26 unidades para 5564 municípios. Há uma ausência da escala regional como agregadora de questões e de constituição dos sujeitos políticos, para que de fato se tenha uma real proposta de federação.

Tanto ao se discutir metrópole ou como ao se discutir região norte, sul, leste, oeste, o ponto em comum é a frágil institucionalidade. Essa recente eleição voltou a dar ênfase à questão regional, principalmente ao discutir os votos do Nordeste, como se fosse o voto dos pobres, e o voto do Sul, como se fosse o voto dos ricos, dizendo que o Nordeste seria do Lula e o Sul, de Alckmin. Ou seja, mais uma vez se fragmenta o país entre ricos e pobres, sem olhar para o desenvolvimento de várias outras dimensões do próprio Nordeste brasileiro. Continuamos a tratar a questão regional pela influência política, como foi no passado com a política do café-com-leite. Houve mudanças, claro, como a própria redução do poder de Antonio Carlos Magalhães, na Bahia: os grandes chefes começam a ser abalados nesse poder regional histórico, nas antigas e velhas formas do coronelismo.

Creio que também a questão regional está passando por nuances que vale a pena estudar. Vamos pensar, por exemplo, no conflito atual no Rio Grande do Sul: antes, o PT, depois, o PMDB, e agora, de modo surpreendente, surge o PSDB. Começam a surgir novos desenhos, do ponto de vista da relação entre a questão regional e a política. Mas isso não significa que exista uma certa coesão no Sul como um todo. Outra surpresa: é incompreensível imaginar que Santa Catarina tem cinco áreas metropolitanas, além de Florianópolis, e que outras capitais brasileiras não sejam sequer vistas como áreas metropolitanas. Estou misturando esses fatos para demonstrar que o projeto comum que pode existir entre as regiões do país ainda é uma grande interrogação. Ora, enfrentar desigualdade socioeconômica neste país é enfrentar a diversidade regional.

Há pouco Vainer nos dizia que a metrópole é, de certo modo, uma desconstituição em escala nacional. A questão regional é também uma desconstituição da escala nacional. O movimento a fazer é o da reconstituição da escala nacional, incorporando as escalas regionais, do contrário podemos cair na reiteração do olhar da homogeneidade. Estudar a questão nacional sem levar em conta as questões regionais é acabar truncando um processo.

Gostei do que o Vainer nos disse sobre a Câmara Federal de Vereadores, referindo-se à Câmara dos Deputados. Uma coisa que sempre me incomodou em São Paulo é que, embora os representantes políticos sejam, via de regra, eleitos por regiões da cidade, são vistos como de estratos sindicais, corporações etc. Não temos nas câmaras municipais nem na federal espaços institucionais para discutir regiões. Temos espaços setoriais, temáticos. As condições institucionais que dão voto às leis não têm, absolutamente, um recorte de região. O arranjo político é outra coisa. A discussão política é por bancadas regionais, mas o processo de votação das leis não abre espaço institucional para as regiões.

Quanto às áreas metropolitanas, quero dizer o seguinte: sob a ditadura foram criadas nove áreas, em 1973. Depois, com a Constituição Federal de 1988 e as leis estaduais, chegamos a 19 áreas, as capitais e, agora, as intraestaduais. A lei de 1973 falava de um Conselho Deliberativo, de um Conselho Consultivo, de um Plano Diretor integrado metropolitano. Passaram-se os anos e, a rigor, não tivemos nada do ponto de vista desse desenvolvimento.

Nos anos 90, sete capitais incorporaram áreas metropolitanas e, hoje, há até uma distinção, entre a área metropolitana propriamente, a matriz, e depois a área de expansão, incorporando outros municípios. No terceiro milênio, mais duas capitais, João Pessoa e Macapá ganharam áreas metropolitanas, e mais quatro intraestaduais. Lembro que Amazonas, Acre, Roraima, Rondônia, Piauí, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins não têm áreas metropolitanas.

Na verdade, a pergunta é esta: para que serve, na gestão do estado, ter uma área metropolitana? O próprio conceito de área metropolitana está reconstruído de *ene* formas: intra-estados, e nos próprios estados. Eu queria mostrar nesta tabela, que trabalha a questão regional, a categoria das micro-regiões. Nós temos micro-regiões estabelecidas pelo IBGE, são 554 (*figura 9*). É interessante perceber que as diversas políticas sociais estão definindo ou redefinindo, para sua aplicação, o conceito de região: temos região de saúde, a região de educação, a região de política de assistência social etc. Temos 28 regiões metropolitanas, que somam 439 municípios, colocado aqui o Distrito Federal na Centro-Oeste. É uma

configuração interessante, pois a micro-região é uma escala intermediária entre o Estado e o município. Agora vejamos o *ranking* das regiões metropolitanas (*figura 11*). Essa tabela está muito densa. O que ela mostra é uma classificação da dinâmica do Índice do Desenvolvimento Humano municipal das áreas metropolitanas no período 1991-2000. Vamos ter aqui uma redução, uma “piora”, se posso dizer assim, da dinâmica do IDH de até -12, nesse intervalo de nove anos. Belém capitaneou a regressão no desenvolvimento. Dez capitais estão aqui no desenvolvimento negativo; no ponto zero, Maceió, Recife. Curitiba, Vale do Aço, uma intra-estadual, permaneceram no mesmo ponto. Há uma queda do Índice de Desenvolvimento das regiões metropolitanas, nas capitais principalmente, embora quatro áreas intra-estaduais também tenham tido um desenvolvimento negativo: Baixada Santista, e aí tiveram uma divisão, a Foz do Itajaí metropolitana, como cabeça de metrópole, está negativa, enquanto a Foz do Itajaí como expansão foi positiva. O Vale do Itajaí metropolitano foi negativo, e o Vale do Itajaí expansão foi positivo; a mesma coisa na região carbonífera. O que mostra que quanto mais vai se dando o adensamento populacional, maior é a tendência à precarização. Chama atenção que só Fortaleza e Florianópolis tiveram um desenvolvimento positivo, ainda que baixo.

Analisando o IDH municipal, nesta grande escala do Brasil (*figura 16*) a pior situação é a de Maranhão, Piauí, Alagoas, Sergipe e Paraíba (*figura 17*). Indo para uma nova escala: o estado de São Paulo está com os melhores índices do ponto de vista do desenvolvimento. Voltando para o corte, quando olho o estado de São Paulo, aplicando o mesmo indicador, tenho fortes diferenciações territoriais; e se o aplico à cidade de São Paulo, nesse mapa de inclusão/exclusão, o que vemos são as áreas de maior precarização, de exclusão. Nessa análise classificamos os 13120 setores censitários da cidade de São Paulo, do ponto de vista do índice de privação das famílias — essa escala opera com núcleos de cinco mil pessoas, mil famílias. Ainda há as áreas que nem estão grafadas no mapa e que depois a gente descobre: por exemplo, este Jardim Paraná.

Esses são outros índices (*ver figuras 18 à última*). Para concluir, chamo a atenção de vocês para o seguinte: usamos no país a categoria município como categoria homogênea, quando a grande maioria dos municípios é de pequeno porte. Observando duas áreas metropolitanas, como São Paulo e Guarulhos, temos uma grande heterogeneidade, o que exige, portanto, mecanismos diversificados de gestão. Não dá para exigir de um pequeno município o mesmo que do grande e da metrópole, e não dá também para pensar a gestão de uma

metrópole com os mesmos mecanismos que se tem no pequeno município. Essa heterogeneidade é da própria realidade brasileira, da institucionalidade. Relembrando um pouco a composição dos municípios brasileiros: 90% deles têm até cinquenta mil habitantes; seguem-se os médios, com até cem mil, e que somam 5%; depois, até 900 mil: 4%; e 0,3% acima de 900 mil habitantes. É grande a disparidade entre contingente populacional e a institucionalidade de municípios, pois hoje 20% da população vivem nesses 90% de municípios, e 20% da população nesses 0,3%. Então, se ali eu tenho 4982 autoridades, aqui eu vou ter quinze, para um contingente populacional similar. Para encerrar, digo que para discutir a questão precisamos rever o pacto federativo do ponto de vista dessas áreas metropolitanas. Muito obrigada.

C. SALM. Vamos abrir o debate.

M. C. TAVARES. Que divisão federativa, regional, espacial, populacional e econômica é esta? É um espanto! Como é possível ter representação democrática nestas condições? Democrática quer dizer o quê? A nossa Baixada é um luxo comparada com a periferia de São Paulo. Lembro-me da dona Lucy Montoro, que sobrevoava as zonas periféricas e dizia: não tem nem como eu recomendar que façam hortas, porque não há nenhum espaço para hortas. Ela gostava muito das hortas, mas andava naquela região e via que não dava para fazer! Não dava para fazer nada, aquilo era a desgraça, porque é tudo terra batida, ou está asfaltado. Acho que ela viu que não tinha jeito. Celso Furtado esclareceu isto: nós nascemos meio condenados a ser subdesenvolvidos. Esse era o nosso papel no sistema capitalista e não conseguimos nos livrar dele. Quer dizer, fizeram uma bruta industrialização para terem controle do território. E aí, perdem os controles; o Estado se endivida e não tem autonomia para negociar com o banqueiro. E por aí vamos. Está tudo no Furtado, admiravelmente: vão-se reproduzindo o subdesenvolvimento e o desenvolvimento ao mesmo tempo. São Paulo é o estado mais desenvolvido, está na ponta, tem não sei quantos helicópteros. E é também essa desgraça que acabam de nos mostrar. Ao longo do século XIX e particularmente nas primeiras décadas do século XX os países ditos desenvolvidos pararam esse inferno. Londres era um inferno em 1950, até que resolveram despoluir, descongestionar. Não pode ter mais de dez milhões, porque fica impraticável. Não tem nenhuma cidade européia com mais de dez milhões de habitantes!

A Cidade do México é o mesmo: é o inferno dentro do inferno. Então, fica muito complicado e aí não sei como se define a nação. Hoje, se quiser pensar nação, não basta pensar o território e sua preservação, sua segurança, suas

fronteiras, etc., como era antes. Em 1950, tinha uma única metrópole, um só município com mais de um milhão de habitantes, que era o Rio de Janeiro. Vocês imaginam que Brasília era para ser aquilo? De jeito nenhum! Não foi planejada? Foi planejada, mas deu em outra coisa. Quer dizer, do ponto de vista político tradicional, de Estado, fronteiras demarcadas, somos ótimos, com o Barão do Rio Branco e tudo. Mas quanto às metrópoles, somos uma desgraça.

E. MARICATO. Uma das questões que colocamos no Ministério das Cidades foi propor que o governo federal financie um Plano Metropolitano. Esse plano seria a construção do pacto político necessário em nível metropolitano. Foi elaborado com as forças metropolitanas, tentando construir essa esfera que, hoje, está completamente fragmentada. Nossos problemas exigem novas normas legais ou apenas uma construção política? Isso, pelo menos, temos que resolver. Não perco as esperanças, porque quando colocamos, em conferências nacionais, a discussão sobre a questão federativa, no início os movimentos sociais não eram a favor; hoje, todos estão discutindo a questão federativa.

C. VAINER. Queria destacar uma coisa que me escapou na primeira apresentação, quando falei da dimensão dos vetores de fragmentação dos grandes projetos. Foi algo que se acentuou com o avanço do neoliberalismo. Se pegarmos o exemplo da Vale do Rio Doce, vemos que desde a sua criação ela sempre foi uma grande agência territorial. A Vale do Rio Doce estrutura território, só que era estatal e hoje é privada. O setor elétrico brasileiro sempre foi um grande estruturador do território, só que é cada vez mais privado. Às dimensões fragmentadoras dos grandes projetos se soma o fato, no momento atual, de que eles são privatizadas. A Aracruz é uma agência territorial privada. Nesse sentido, estamos perdendo comando sobre o território.

A segunda coisa é desfazer o malentendido certamente provocado por mim mesmo. Não acho que a metrópole, a região fragmentam o território. Estamos desafiados a ter estratégias trans-escalares. O poder não está no lugar, nem na região, nem no global; estou convencido de que o poder está na capacidade de ter estratégias multiescalares. A Coca-Cola, que cito como exemplo, terá uma estratégia mundial, uma estratégia para cada continente, uma estratégia para cada país e uma estratégia para cada botequim da esquina, e disputa o território nas múltiplas escalas e articula todas as escalas. O poder é a capacidade de ter estratégias que articulem as escalas; o projeto nacional é multiescalar, necessariamente.

Por fim, acho que há regionalismos fragmentadores, como os que estimulam a guerra fiscal, e há regionalismos integradores. O Conselho Nacional de Seringueiros é uma organização territorial com perspectiva nacional; o MST é um movimento territorializado e nacional. Durante algum tempo, associei a idéia do regionalismo ao velho regionalismo conservador e me dei conta de que emergiram movimentos sociais progressistas que são territorializados e que acionam a dinâmica territorial como elemento de sua constituição. Despertei, então, para a idéia de que há regionalismos progressistas, no sentido de que não rejeitam o nacional, mas o reconstróem. Isto leva ao ponto que interpela a todos: quais são as forças sociais capazes de, realmente, transformar tudo isso num processo político? Quais são os atores políticos coletivos que colocam isso na cena pública?

Há redes transnacionais de movimentos sociais; a Via Campesina é uma articulação internacional. Estão emergindo novos internacionalismos, novos nacionalismos e novos regionalismos. Nesse sentido eu acho que há a possibilidade de encarnar um projeto de reconstrução nacional, que é também local, metropolitano e central.

C. SALM. Muito bem. Vamos ver se juntamos duas ou três perguntas da platéia?

HEITOR. Sou aluno aqui do Centro Celso Furtado, aluno do IPPUR também, e trabalho no Instituto de Terras do estado do Rio de Janeiro. Vocês estão falando da questão que é o meu objeto de trabalho no dia a dia. Por isso, a minha observação é localizada no município do Rio de Janeiro. Temos uns doze processos de ocupação de áreas públicas. Só aqui neste trecho pequeno, que dá para cruzar a pé, e que vai da Praça Mauá até o Aterro do Flamengo, temos seis prédios públicos ocupados. Só numa área da Rede Ferroviária Federal temos quatro mil famílias. É um bairro, não é uma área, é um bairro. O Ministério das Cidades elaborou uma nova diretriz que facilita, mas isso resolve os casos das áreas da Rede Ferroviária. O professor Carlos Lessa estima que temos 20% dos prédios, aqui no centro, abandonados. São prédios federais, dos ministérios que se foram. E ao mesmo tempo vivemos falando de revitalização do centro do Rio de Janeiro. Mas não se consegue articular uma coisa com a outra. Fica o discurso de revitalizar o centro do Rio por meio da habitação, ficam os prédios fechados, fica o povo sem ter onde morar. É essa a questão: como se articula isso?

ANA MAIA. Sou do Departamento de Desenvolvimento Urbano e Regional. Temos a questão fundiária, de legislação, do poder judiciário, mas

também da articulação entre as esferas, que é a questão municipal do uso e ocupação do solo, da revitalização das áreas urbanas. E uma outra pergunta é sobre a dificuldade de equacionar o recorte territorial nos investimentos, como subordinar o setorial ao recorte territorial. Se conseguirmos avançar, os projetos de caráter metropolitano serão necessariamente multi-setoriais. Hoje temos linhas de financiamento especificamente do governo federal, já que os estados e municípios têm sua capacidade de investimento limitada. Aqui no Banco tem uma linha de financiamento já há alguns anos, que é nessa linha do território, do multi-setorial integrado, mas que hoje sofre com a questão do contingenciamento de crédito no setor público. Como podemos incorporar a questão do enfoque territorial nas linhas de financiamento para investimento em infra-estrutura urbana?

C. VAINER. Você tocou numa questão do maior interesse, que é a relação entre capital e responsabilidade pública, setor privado e território. Procurei chamar atenção para o fato de que a perda de comando e de controle sobre o território, entre outras coisas, está associada à privatização de grandes agentes setoriais. A privatização do setor elétrico significa uma perda de poder e controle sobre o território. O rio Tocantins está sendo entregue a empresas privadas estrangeiras; o Xingu provavelmente o será; o oeste da Amazônia está associado ao avanço da soja, à construção do grande projeto que vocês devem conhecer: o das grandes usinas hidrelétricas do rio Madeira. As usinas do rio Madeira mais Belo Monte, temos aí a bagatela de 12 a 15 bilhões de dólares. Esses são projetos, a meu ver, associados a enclaves fragmentadores do território. Se trouxermos essa questão para as cidades, a coisa se repetirá. Há uma internalização setorial e uma privatização do território. Como criar contra-tendências? Esse é o desafio. Acho possível, seja por iniciativas políticas, seja por controle de financiamento. Então, seria necessária uma linha de financiamento para projetos metropolitanos. Você trouxe à baila a questão do contingenciamento. Ora, quem faz o território através de ações públicas é o setor público. Precisamos ter consciência da reconstrução da dimensão territorial no projeto de formulação de políticas de governo e de condições políticas de outros atores. Para isso, a intelectualidade tem um papel fundamental. Se por um lado ela perdeu poder pela emergência de outros atores, por outro lado se acomodou ao discurso dominante, aderiu, e boa parte dela – vou usar uma expressão cara a um sociólogo brasileiro – deixou de ser intelectual para virar *expert*. *Expert* é aquele que produz para a demanda; *expert* é aquele que abdica da sua capacidade de explicitação crítica.

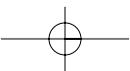
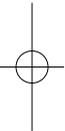
Sobre a questão da apropriação pública, quero chamar a atenção para o seguinte: temos aqui na cidade do Rio de Janeiro a área portuária. E vamos usá-la para quê? Para fazer um novo bairro de gente rica no centro da cidade? O projeto da Prefeitura é de enobrecimento da área portuária. Ou vamos trabalhar na direção de uma cidade mista, fazendo com que diferentes vetores da cidade possam se beneficiar? O momento atual é de negociação da Prefeitura do Rio de Janeiro para se apropriar daquelas áreas para um projeto de aburguesamento, cujo modelo são as Docas de Londres e Puerto Madero em Buenos Aires.

E. MARICATO. Sobre os imóveis vazios queria lembrar que não é por falta de lei. O Estatuto das Cidades, no mundo inteiro, é citado como exemplo, é uma lei avançada. Mas aplicá-lo... é outra história. A Lei 6766, de 1979, veio para ordenar o crescimento urbano. Pois bem, ela ampliou a ilegalidade. O Estatuto das Cidades diz que toda propriedade terá uma função social — isto está na Constituição e ele regulamentou —, todo imóvel considerado subutilizado ou não utilizado. Mas quem define o que é subutilizado ou não utilizado? O Plano Diretor. E depois, lendo direitinho a lei, se percebe que ora ela fala em “imóvel”, ora em “terreno”, ou “terra”. Então, há jurista interpretando que ela não vale para imóveis vazios, só vale para terrenos vazios. Entenderam o truque? E o Estatuto das Cidades, apesar de tão cantado em prosa e verso, até hoje está sendo aplicado, na verdade, por uma única prefeitura no Brasil, a do município de Santo André, que tem uma arquiteta muito competente que influencia o prefeito. Ela enfrentou tudo e já notificou os proprietários que têm fábricas vazias nas áreas de desindustrialização. Foi a única que resolveu pegar o touro à unha e notificar os imóveis vazios. É muito difícil, no nível do poder local, enfrentar proprietário imobiliário. Há o problema da valorização. Mas lei nós temos, dinheiro para financiar nós temos, interesse de uma parte do governo federal — uma parte, porque a outra trabalha contra —, nós temos. Fizemos uma pesquisa sobre desapropriação no nosso laboratório, em 1999. Elas saem muito mais caro do que o preço de mercado. Qualquer governo pode desapropriar e tomar posse, independente de contestação. A contestação é só o preço! Então você desapropria, paga o valor venal, que em geral é uma ninharia, toma posse e constrói, e tudo vira precatório.

C. VAINER. Temos que acabar com essa idéia de que o urbano é o social. O urbano é social, é cultural, é econômico. Aqui neste Brasil tudo que interessar ao povo é jogado no chamado “social”. O urbano é uma questão fundamental de política econômica, de infra-estrutura produtiva, de tudo! Quando me disseram

que o urbano aqui no Banco é uma divisão do Departamento Social, então vamos começar a reforma, porque temos de começar a discutir. O urbano é muito mais complexo. Jogá-lo no social é jogá-lo na esfera das políticas compensatórias, e sabemos qual é o lugar das políticas compensatórias neste país. O urbano é um dos vetores estruturantes da nação. Essa é a luta, que não só os arquitetos urbanistas, mas muitos que militam na área das políticas de planejamento urbano, têm tentado travar. O Ministério das Cidades é um esforço nesse sentido.

C. SALM. Vamos fazer como o Popó: encerrar na glória!



5. PROBLEMAS E POLÍTICAS DA SAÚDE

10 de novembro de 2006

Coordenador:

José Carvalho de Noronha.

Centro de Informação Científica e Tecnológica da Fundação Oswaldo Cruz, Coordenador do Ministério da Saúde no Rio de Janeiro.

“Os percalços do SUS”

EXPOSITORES:

Gastão Wagner Campos.

Professor de medicina da UNICAMP, ex-secretário executivo do Ministério da Saúde.

“Desafios da reforma sanitária: a crise dos sistemas públicos”

Ligia Bahia.

Núcleo de Estudos de Saúde Coletiva/UFRJ.

“Padrões e mudanças nas relações entre o público e o privado no sistema de saúde brasileiro”

JOSÉ CARVALHO DE NORONHA. Boa-tarde. Convido a professora Ligia Bahia e o professor Gastão Wagner para comporem a mesa. Na ausência de José Gomes Temporão, que não pôde comparecer por motivos familiares, a minha fala pecará pela falta de sistematização. É um pecadilho para um professor universitário, que fui durante muitos anos, e também para um pesquisador, que continuo sendo, pois a boa prática acadêmica recomenda a preparação e não o improvisado. Mas cercado por dois professores ativos em suas profissões, espero não fazer feio.

Gastão Wagner, apesar de estar de volta aos bancos acadêmicos, com muita altivez, desembaraço, eloquência, vigor e entusiasmo participou desse processo de retomada democrática, reforçando as ações na saúde, com a primeira eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Nós tentamos retirá-lo dos bancos acadêmicos, para ficar um híbrido de político e acadêmico na presidência da Associação Brasileira de Saúde Coletiva, a ABRASCO, mas ele resistiu ao convite. Então, não lhe faltará essa ordenação acadêmica, embora ele seja, habitualmente, bastante mais apaixonado do que eu na defesa de suas teses e na exposição de seus argumentos.

O importante é que sejamos capazes de expor nossas idéias, nossas reflexões, e termos algum tempo de contribuição da platéia para que esta iniciativa tão importante do Centro Celso Furtado alcance seus objetivos, trazendo para o debate os Problemas e Políticas de Saúde no Brasil. O Centro Celso Furtado, criado por um grupo de amigos e companheiros do ministro, intelectual, político, economista de renome internacional Celso Furtado, tem na professora Maria da Conceição Tavares sua presidente acadêmica, e é um espaço para que possamos discutir com bastante liberdade os temas críticos do desenvolvimento de nosso país.

Inicialmente, essa mesa foi chamada de Percalços do SUS, e depois se tornou Problemas e Políticas de Saúde no Brasil para que pudéssemos discutir as alternativas que se apresentam, os impasses e as dificuldades que persistem e devem ser superados. Podemos reafirmá-los e encontrar caminhos que ainda não percorremos e deveremos desbravar. Esse é o sentido deste debate.

Começarei trazendo à tona algumas reflexões. Minha primeira questão se refere a quem, no caso do Brasil, se dirigem às políticas sociais? No caso específico, a quem se destinam as políticas de saúde? Quais são as condicionantes decorrentes, do ponto de vista das populações brasileiras, aí colocadas para, de alguma forma, devem ser enfrentadas por ações e políticas de saúde? O Brasil

é um país extremamente heterogêneo, e quando refletimos sobre o impacto de suas heterogeneidades sociais e econômicas no retrato das suas condições de saúde, elas se manifestam de maneira muito intensa.

Hoje, os jornais noticiaram o último relatório do PNUD, o relatório dos Indicadores de Desenvolvimento Humano. Não somos mais o antepenúltimo, se consideramos o Índice de Gini, que representa o grau de desigualdade, mas continuamos dentre os países mais desiguais do mundo. Se tomarmos o país como um todo, se trabalharmos com a média e não com as desigualdades, sabemos que hoje vivemos muito mais do que vivíamos há algum tempo. Nossas crianças morrem muito menos que morriam há alguns anos. As taxas de mortalidade infantil há trinta anos chegavam a patamares de média nacional acima de cem. Imaginávamos que jamais poderíamos hoje estar vivendo num país com mortalidade abaixo de trinta. Achávamos que era impossível ter o padrão sueco, que, à época, era de vinte e sete. Só que o padrão sueco agora é seis por mil nascidos vivos. Então, a melhoria que o Brasil apresenta nos seus indicadores de saúde, apesar da persistência das desigualdades, coloca um grande desafio para os formuladores de políticas da saúde. Enuncio um aforismo que costuma deixar as pessoas incomodadas, mas que gosto de enunciá-lo: quanto mais saúde um povo tem, mais assistência médica ele precisa.

Uma maneira de evitar que as pessoas compareçam ao Instituto Nacional do Câncer para tratamentos prolongados, envolvendo quimioterapia, transfusão de órgãos etc., é que se cuide delas para que a doença não seja fatal. Antigamente as pessoas morriam ainda jovens de pneumonia e não tinham câncer. Quando têm um infarto aos quarenta anos e sobrevivem, poderão ter outras doenças, como hipertensão e até mesmo um câncer. Os tratamentos, quanto mais sofisticados e carregados de tecnologia, mais caros e prolongados são. No congresso da ABRASCO, o ministro da Saúde do Canadá, que é tetraplégico, se movia aos sopros em uma cadeira de rodas. Com o custo de um equipamento desses, poderíamos tratar não sei quantos pacientes portadores de tuberculose. Logo, o que queremos dizer é que o tratamento preventivo é bom porque nos faz viver mais e melhor, não porque barateia os gastos globais do sistema.

Recentemente, em um encontro que houve aqui no Rio, foi noticiado pela Sociedade Mundial de Geriatria que é preciso encontrar mecanismos para que as pessoas vivam mais e morram mais rápido. O que isto quer dizer? Que hoje vivemos mais tempo, mas que na hora de morrer não devemos ficar doentes por muito tempo. Os esquimós, por exemplo, em determinada idade vão longe

para a neve e morrem. E nós? Claro que não! E por quê? Porque se temos saúde, vamos ficando mais velhos, alongando a nossa expectativa de vida e não estamos acostumados a trazer a morte para tão perto de nós. Por outro lado, os bebês que nascem prematuros também hoje têm mais probabilidades de sobreviver. Não se imaginava, há algum tempo atrás, que bebês de quatrocentos gramas, de quinhentos gramas, pudessem sobreviver. E isto também é caríssimo. Precisam de equipamentos, médicos especializados, remédios etc. A mesma coisa podemos afirmar em relação aos que tinham leucemia, pois era uma condenação. Hoje, isto não é mais assim, pois há tratamento. Pacientes de insuficiência renal morriam e hoje têm que ser tratados, fazem hemodiálise, cujo equipamento é sofisticado e caro. Fazem também transplantes, que não precisamos dizer que exigem recursos vultosos.

Então, quanto mais saúde tem um povo, mais recursos são necessários mobilizar para cobrir os gastos com saúde. É um saco sem fundo. Isto que antes só existia no chamado primeiro mundo está também acontecendo entre nós. Estudei, com Gastão Wagner, nosso palestrante, um livro que era nossa Bíblia se chamava *Eficiência e Efetividade nos Serviços de Saúde*, que os epidemiologistas adoravam. Este livro, de um importante epidemiologista inglês, nos ensinou a diferença entre *care and cure*. Com a descoberta da anestesia e da assepsia, ainda no final do século XIX, o salto na medicina foi grande, mas é só a partir dos anos 50 do século passado as práticas terapêuticas ganham escala e difusão. A radioterapia é descoberta, assim como as vacinas, e vários outros medicamentos. É a partir desse período que o parque de conhecimentos tecnológicos começa a ser aplicado com algum grau de eficiência. E é inegável que há melhoria das condições sociais e econômicas, o que será rompido com o surgimento da AIDS. Pena que nosso tempo é exíguo e não poderei expor minhas reflexões, principalmente sobre o que representa a AIDS, sobretudo na África.

O que desejo que vocês entendam é que a idéia da cura se perde. As pessoas, uma vez doentes, continuarão doentes, e isso faz uma grande diferença. Quando tínhamos pneumonias infantis, diarréias infantis, o paciente ia para o hospital, era tratado e voltava para casa, curado. Quando retornava, era porque aparecia um novo episódio, ou quando a doença era recorrente, por exemplo, era porque a água não era tratada e as condições sociais eram péssimas. Mas havia a idéia da cura presente. Hoje isto não acontece. Uma vez doente, continuará doente, ou seja, é provável que o tratamento se prolongue. A pessoa que enfarta, permanecerá doente até morrer. Trocará de médicos e até de remédios, mas

continuará tomando remédio para pressão, ácido acetil-salicílico, fazendo controle com eletrocardiograma, etc. Um bebê, se diagnosticado com fenilcetonúria, antes estava condenado, mas hoje sobrevive, embora vá precisar de cuidados para o resto da vida, visitando médicos, enfermarias, etc. Então, qual o problema que isso coloca?

Primeiramente, o trabalho de saúde deixou de ser apenas o do médico. Em segundo lugar, chega-se ao plano do desenvolvimento tecnológico. E, terceiro, quanto maior o investimento que fizermos em atenção básica, mais aumentará o contingente de idosos *handicapped*, de pessoas com problemas de doenças crônicas, dependendo de cadeira de rodas etc. Para um país desigual como o nosso tudo isso é problema. Pois além desse novo cenário da saúde, ainda temos presentes doenças curáveis, como a tuberculose, por exemplo. Os dados sobre a tuberculose são espantosos e nos envergonham. Temos a desnutrição, embora a obesidade já seja do ponto de vista geral de saúde pública, mais importante que a desnutrição. A obesidade é um problema muito complexo, enquanto a desnutrição não. No Brasil temos hanseníase ainda em proporções significativas. A eficiência do tratamento contra a tuberculose, com comprimidos únicos, encurtando os esquemas terapêuticos, tentando identificar vacinas eficazes é essencial para uma parte da população. Não estou falando da tuberculose que surge em decorrência da AIDS, mas daquela velha tuberculose que se propaga pela pobreza. E temos que dar conta de sua erradicação.

Nós hoje temos que dar conta de nossos micro-bebês que nascem com quatrocentos, quinhentos gramas. E isso tratamos na Unidade Peri-Natal da Maternidade de Bonsucesso. Agora mesmo temos um lá de seiscentos gramas, que está indo bem. Mas tudo isso consome recursos e não será o Saúde da Família que irá resolver esses problemas, pois são de outra natureza. O Saúde da Família vai resolver um conjunto de problemas para permitir que as pessoas vivam melhor e tenham mais conforto durante mais tempo da sua vida. Os economistas da Universidade de York têm uma premissa interessante: você tem que avaliar as intervenções e ações em saúde. É como se houvesse uma curva temporal com um somatório das condições de saúde acumuladas ao longo do tempo. Este é o problema: como é que daremos conta disto?

Hoje o Ministério da Saúde gasta R\$ 80 milhões por ano tratando cerca de três mil e poucas crianças com doença de Gaucher. Como deve proceder? Não tratar a doença de Gaucher? Concomitantemente, temos que expandir o programa Saúde da Família para o Nordeste. Então, como fazer tudo isso?

Estes são dilemas que se colocam e têm que ser resolvidos. A escolha, ou melhor, as questões que para nós se colocam são por que gastar este montante de recursos com um contingente muito menor de doentes. Por exemplo, por que não gastar tudo com a cura da tuberculose, que possui um contingente maior de doentes? São desafios desse tipo que hoje o sistema de saúde brasileiro tem que enfrentar.

Aliás, esse também é o desafio daqueles que defendem a universalidade do sistema. Ainda hoje, em novembro de 2006, alguns políticos irresponsáveis, em textos publicados no *Jornal do Brasil* e no *O Globo*, declararam: “Ah, tem que ver as *Invasões Bárbaras* para ver que o Canadá tem os mesmos problemas que nós!...”. De fato, esses problemas vão continuar se colocando. Existe um trabalho muito recente de um francês, Hervé Juvin, chamado *L'avènement du corps*, em que ele reflete como a França enfrenta esse fato novo do prolongamento da vida. Estamos criando mecanismos que tornam esses corpos, em busca de eternidade e a juventude, quase biônicos. A fluoxetina é um antidepressivo poderoso, as pessoas tomam Viagra, fazem cirurgias corretivas, enfim, estamos gerando um contingente de pessoas centenárias, vigorosas. E, na Europa, qual o sistema de seguridade que irá sustentá-las? Quem irá recusar aplicar esses tratamentos?

O Sistema Único de Saúde (SUS) deve pagar ou não por uma cirurgia estética? É um dilema! Deve pagar uma reposição de quadril porque a pessoa anda com dificuldade? É uma prótese caríssima! São problemas que terão de ser enfrentados. Insisto: prevenir é bom. Conseguirmos proporcionar a atenção básica para permitir que as pessoas vivam mais tempo saudáveis é essencial. Não é para fazer economia de nada, é para que nós possamos viver mais tempo com saúde e com mais capacidade produtiva ou prazerosa, de acordo com a corrente que cada um preferir. O problema passa a ser o impasse criado pela escassez de recursos, passa a ser uma questão financeira, de alocação de recursos, de política pública. O debate sobre os planos de saúde se situa em outra esfera.

Como se deve organizar uma política de saúde para dar resposta a este país? Onde as demandas são extremamente desiguais e onde essas necessidades vão se colocar de maneira particularmente intensa na população que vai ficando cada vez mais velha e que não estará coberta pelos planos de saúde? Lígia Bahia abordará daqui a pouco a questão dos planos de saúde. Retomando meu pensamento, a pessoa idosa, não coberta pelos planos de saúde, retornará ao SUS. E lembremos que serão parcelas sociais com maior capacidade de vocalização política, pois seremos nós as pessoas que irão compor esse grupo, não serão os

pobres. São os com voz, capacidade de interferência na mídia, que irão reivindicar e pressionar por esses tratamentos.

Pelo que expusemos acima, caímos no mesmo caso da doença de Gaucher. E por que o SUS deve pagar o tratamento dessa doença? É uma doença congênita incurável e grave. Entretanto, a vida das crianças portadoras poderá ser melhorada, mas terão que ser tratadas a vida inteira! É caríssimo e de uma eficácia razoável, mas é uma doença e, normalmente, se não tratadas elas morrem. Em qualquer país com renda um pouquinho abaixo da do Brasil, morrem, enquanto aqui sobrevivem. É como a AIDS, tem que ser tratada e fazer com que diminua a taxa de mortalidade.

Nos Estados Unidos, isto já foi resolvido durante o governo de Lyndon Johnson, com a criação do Medicare e do Medicaid, para liberar mercado para as companhias de seguros. Nos Estados Unidos eles não têm cobertura universal, mas cobram dos seus idosos, das pessoas com mais de 65 anos de idade, aqueles que são os renais crônicos, os portadores de patologias e de deficiências. Teremos que chegar a uma equação que dê conta de um sistema que se quer universal e deve dar cobertura básica para contingentes imensos da população, de acordo com suas estratégias de atenção primária. Esta é uma questão estrutural e teremos que ver de onde tiraremos os recursos financeiros e como serão distribuídos.

Na Constituição de 1988, fizemos a opção por um sistema universal gratuito no ponto da prestação e vinculado ao conceito de seguridade social, que era, ou é, duplamente virtuoso. É virtuoso do ponto de vista da política pública, ao estabelecer na Constituição a idéia da política integrada de proteção social, previdência, saúde e assistência social, e muitos dos que hoje aqui estão estiveram nessa luta. Também estabelecemos a conformação de um orçamento social e de uma política com capacidade de financiamento. Ou seja, quando criamos nosso sistema, optamos por algo que para nós se antecipava, tanto do ponto de vista demográfico quanto do epidemiológico, que é essa fronteira difusa entre a assistência e o cuidado.

Por exemplo, o paciente hipertenso ou que sofreu acidente vascular precisa do médico e do fisioterapeuta, ou seja, precisa do cuidado e de suplementação de renda para os remédios. Assim, a fronteira entre a assistência social e a assistência à saúde é hoje difusa, não apenas do ponto de vista da concepção financeira e orçamentária, mas do ponto de vista da própria lógica do sistema. Assim também é em relação ao auxílio doença, auxílio ao acidente de trabalho, mas esta é uma reflexão que aqui, neste seminário, não teremos espaço para fazer.

Então, optamos por essa ossatura que a Nova República e a Constituição Cidadã, na qual Ulysses Guimarães teve papel essencial, nos permitiram naquele momento fazer: optamos pela solidariedade sistêmica. E é óbvio que esta idéia colide com a que se começou a implantar na Europa, com a revolução Thatcher-reaganiana, da competição a qualquer preço, do rompimento da solidariedade, da primazia do mercado como operador das políticas públicas em geral.

Enquanto muitos de nós no movimento sanitário comemorávamos a promulgação da Lei 8080, que repete os princípios fundamentais já expostos na Constituição, em pleno governo Collor de Melo, ao mesmo tempo se avançava no processo de adesão às políticas liberais. Muito ficam surpresos: “Como é que o Collor conseguiu passar a Lei nº 8080, que é uma lei generosa, apesar dos vetos constitutivos do SUS?” Na verdade essa lei praticamente retoma o que já está na Constituição de 88. O que ela traz de diferente é quebrar a idéia de seguridade social. Ela é progressista porque reafirma, na vigência dos ecos do liberalismo, os princípios solidários. Temos que nos lembrar que o neoliberalismo começa a se constituir depois da derrota de Ulysses Guimarães, ao final do governo Sarney, e se aprofunda no governo Collor. Assim, ao mesmo tempo em que fazemos uma coisa aparentemente democrática e reafirmando esses preceitos da universalidade, logo em seguida se fratura o conceito de seguridade social. Este é o primeiro ponto importante de fratura do conceito de seguridade social, porque logo em seguida sai uma nova Lei da Previdência e, logo depois, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), mas todas com financiamento. Entretanto, isto irá se agravar, e infelizmente não teremos tempo de aprofundar a questão, ao final do governo Itamar Franco, quando o ministro Antônio Brito suprime qualquer transferência financeira das contribuições previdenciárias para a saúde. Nesse momento Adib Jatene se viu obrigado a empreender sua cruzada, que levou à sua derrubada, pela constituição do CPMF.

Viveremos esse dilema nos anos 90, com o avanço do marco normativo de alguns preceitos contidos na Constituição de 1988, como a idéia de descentralização. Descentralizaremos e em contrapartida teremos problemas graves de financiamento. Portanto, quando a nova política se amplia para os municípios, nos anos 90 os estados são enfraquecidos. É necessário aumentar a base de apoio político do SUS, mas ao mesmo tempo serão abandonados os dois princípios que freqüentaram as agendas reformistas da luta pela reforma sanitária nos anos 80 — o público e o privado se unindo para a prestação do serviço, mas não para o financiamento. O debate em que Hésio Cordeiro foi pioneiro, hoje aqui presente, foi abandonado. Essa questão passou a ser irrelevante.

Políticas seletivas, ou de hierarquização e de parcerias com prestadores são abandonadas em troca da descentralização, e a fragmentação muito grande impossibilita a constituição de políticas em espaços em que a população não se move, por limites circunstanciais, em territórios administrativos. A população se move pelas ofertas de equipamentos urbanos, de facilidades, de instalações. A população não vive em municípios, ao contrário do que muita gente pensa. A pessoa vive onde vive e, por acaso, pode estar em um município ou nos espaços metropolitanos, nos aglomerados urbanos. Então, essa questão da descentralização radical que se processa nos anos 90, curiosamente, aumenta a base política de sustentação do SUS, mas ao mesmo tempo representa a desobrigação da União.

Eu tive que fazer umas contas rápidas, pois achei que o Temporão as faria, e quando soube de sua ausência olhei as contas públicas relativas ao financiamento da saúde. Resumidamente, na década de 80 o INAMPS é que prestava assistência no Ministério da Previdência, e consumia 30% da receita. Não estou me referindo ao PIB, mas sim à receita da Seguridade Social naquele momento. Hoje — os últimos dados consolidados que tenho são sobre 2003 — a receita da Seguridade é de 300 milhões de reais. De acordo com os dados de 2003, o orçamento público da Saúde foi cerca de 60 bilhões de reais, assim distribuídos: 27 da União, 12 dos estados e 13 dos municípios. Em 2003, na massa nacional, a chamada Emenda Constitucional 29 já era sobrecumprida pelos municípios. Por quê? Porque houve uma retração do gasto federal. Isso ninguém diz! Aquilo que começou e depois foi radicalizado com Antônio Brito, vai se aprofundar. Se seguirmos a mesma proporção da década de 80, em 2003 teríamos que ter 90 bilhões, mas a União entrou com apenas 28 bilhões. Quer dizer, quando se fraturou a idéia de seguridade social, com a Lei 8080, começamos a perder a coesão do princípio da solidariedade. Quando o ministro José Serra, por razões políticas, em busca da estabilidade, desvincula, quebra a emenda de Waldir Pires e do Eduardo Jorge, que previa a vinculação de recursos à receita da seguridade social, pela variação do PIB, verdadeiramente está consolidando este movimento de congelamento. Estabiliza, mas estabiliza num montante baixo.

Retomando o primeiro ponto, o fato de o povo estar vivendo mais se tornou um problema de saúde. E é cada vez mais caro, porque o povo está vivendo mais, porque, de alguma forma, a água chegou, o saneamento chegou. Teremos que enfrentar as questões relativas aos financiamentos e subsídios oferecidos aos planos de seguros e saúde. Então, quais são os dilemas? O que temos de fazer? A partir do ano 2000, isto é, no período em que José Serra estava no Ministério

da Saúde, começa a se retomar uma questão que fora abandonada e estava fora da pauta desde a Constituição de 1988 até o ano 2000. Nesses doze anos, a questão da regionalização e da hierarquização do serviço ficou de fora. A questão da regionalização dos serviços de saúde começa a ser retomada e abre espaço para uma norma, que só vai ser estabelecida agora, com o ministro Saraiva Felipe, e que dá possibilidade de rever, inclusive, a modalidade de retribuição de prestadores pelo SUS, mudando a lógica da contra-prestação de atos inéditos na negociação, que nós chamamos praticamente de um escambo. Funciona mais ou menos assim, para quem não é do ramo: “Você me dá duas tomografias, que eu te dou duas duodeno-pancreatectomias” ou troca-se um exame de sangue por dois eletrocardiogramas. Isto é uma loucura, um delírio tecnocrático! Nem o “inampiano” mais tecnocrático imaginou esse horror que foi instituído nos anos 80. São procedimentos inaceitáveis, em que se cobra a cessão de uma ressonância, que como contrapartida gera o “direito” de receber dez hemogramas. A idéia de se ter um sistema regional abre espaço para aquilo que foi recém-regulamentado, depois de três anos de negociação: a idéia de estabelecer um novo pacto de gestão entre os níveis de governo.

Isto foi iniciado na gestão de Gastão Wagner, presente aqui como expositor, na secretaria executiva. Jandira Feghali, presente neste auditório, era deputada e votou essa lei que começou a abrir espaço de reprogramação de novas ações de saúde, com a aprovação da possibilidade de consórcio nas três esferas de governo e não apenas a possibilidade de consórcio intermunicipal. Foram também incluídos os estados e a União, para que o sistema possa ordenar serviços cuja escala, pela própria natureza do serviço, ultrapassa a fronteira de muitos municípios brasileiros.

Do ponto de vista da organização do serviço penso que isto é um avanço. Nós temos que investir em saúde da família, aumentar atenção primária, articular os níveis de assistência, porque não adianta apenas expandir. Hoje em dia, o médico atender num consultório só já não adianta! Em algum momento, ele terá que solicitar um raios-X, precisará que um especialista faça um exame, ou seja, há a necessidade de uma rede articulada entre sistemas de alta complexidade. E precisamos rever, definitivamente, as bases de financiamento do sistema, um sistema que nós queremos público, universal e gratuito, na prestação. Não há possibilidade de imaginarmos alternativas de melhoria de acesso, de equalização das oportunidades de atendimento por qualquer mecanismo securitário. Não há no mundo essa possibilidade e, portanto, não haverá aqui. Não há nos Estados Unidos. Não há qualquer idéia de que o mercado, de alguma forma, vá resolver

isto. Há continuamente, mesmo lá, aumento das transferências de renda para as camadas mais altas. O convívio tem de ser tolerado por razões de conjuntura política, mas acho que não há caminho, senão pela publicização, para não usar a palavra que arrepia a muita gente, “estatização”, dos programas de saúde, como ocorre na Espanha, na Inglaterra, na França, na Alemanha, de uma maneira um pouco diferente na Escandinávia, na Itália e em Portugal. Para isso, precisamos que as bases de financiamento sejam melhoradas do ponto de vista dos recursos, da lógica de distribuição desses recursos, e do montante dos recursos que são hoje dedicados à saúde.

É comum afirmarem: “a Saúde é o segundo orçamento da União!”. É! É aqui, é no Canadá, é nos Estados Unidos, é no Reino Unido, é na França. Nesse discurso, depois da Previdência, vem a Saúde. Nos Estados Unidos, desde Lyndon Johnson até Clinton, o segundo orçamento depois da Previdência era o da Saúde. Só com Bush passou a ser o orçamento militar, mas prestem atenção, não estou falando do gasto e sim do orçamento federal, pois o gasto militar continua inferior ao gasto em saúde. Muito obrigado.

LIGIA BAHIA. Gostaria de iniciar agradecendo à professora Maria da Conceição Tavares e aos demais diretores do Centro Celso Furtado o convite. É uma grande honra participar desse ciclo de debates. Para a área da saúde essa oportunidade é inestimável. Minha apresentação está centrada no tema: “Padrões e mudanças nas relações entre o público e o privado no sistema de saúde brasileiro”.

Vou utilizar como fio condutor da apresentação a tentativa de responder a uma sub-pergunta da pergunta: o que mudou depois do SUS? Essa sub-pergunta seria o que mudou e o que não mudou no âmbito dos dispositivos de financiamento e nas relações entre oferta e demanda às redes de serviços de saúde. Tomo como ponto de partida, para tentar responder a essa pergunta, o já decantado conhecimento sobre o quanto são imbricadas as redes públicas e privadas de prestação de serviços de saúde. O mesmo recurso físico predial e o mesmo equipamento atendem demandas financiadas diretamente por fontes públicas e também demandas suportadas por fontes privadas. Essa situação, caracterizada pelo fato de que o mesmo profissional de saúde, o mesmo recurso físico serve a duas redes é bastante conhecida por quem é da área da saúde, mas pouco nítida para quem não possui intimidade com os meandros do cotidiano assistencial.

Na realidade, as presenças de prestadores de serviços privados (médicos) e hospitais filantrópicos são registradas em vários países e, nesse sentido, o Brasil não seria uma exceção. De maneira sintética, pode-se dizer que nos sistemas de

saúde o que varia é a composição público-privada dos financiadores e dos prestadores de serviços. Existem sistemas universais nos quais a saúde é um direito de todos e, portanto, é responsabilidade estatal, mas que possuem prestadores de serviços privados, financiados por fontes públicas. O que distingue o Brasil é a adoção de um sistema universal na dimensão jurídico-legal e a preservação simultânea de uma forte participação do componente privado no financiamento e na natureza jurídico-legal privada dos prestadores de serviços.

Portanto, as projeções automáticas acerca da existência de um sistema público de saúde semelhante ao de países da Europa Central e também a da vigência entre nós de um mercado de planos privados de saúde similar ao dos Estados Unidos não passam de imagens idealizadas. Outro enfoque convocado para explicar o sistema de saúde brasileiro é baseado numa aceção evolucionista da assistência para o seguro social e do seguro social para o sistema universal, para justificar o hiato entre o direito formal e a efetividade do direito à saúde — e tampouco elucida as razões da preservação da segmentação. Ambas as aceções, seja a que considera que temos dois sistemas, um grande — o SUS, que atende 75% da população — e outro de menor dimensão — nucleado pelas empresas de planos e seguros de saúde —, seja aquela que considera os planos e seguros de saúde como resíduo de um sistema em evolução para o universalismo evitam encarar que o híbrido público-privado é estável e possui dimensões mais extensas do que as que lhe são correntemente atribuídas. Mesmo entre os que admitem a estabilidade do componente privado pairam concepções errôneas sobre a amplitude da lógica e apropriação privada dos recursos no sistema de saúde, na medida em que desse desconhecimento intencional ou não sobre o aporte de recursos públicos para financiá-lo deriva uma aceção sobre a co-variação da demanda aos serviços privados de saúde com a renda dos indivíduos.

O componente privado tem estabilidade, é certo. Entretanto, a constatação sobre a correlação entre as coberturas privadas com a renda, lastreadas na idéia de que os planos e seguros de saúde são livremente escolhidos e comprados por consumidores individuais de acordo com a renda que predomina, inclusive nos trabalhos acadêmicos, não se coaduna com a realidade, na qual as coberturas dos planos e seguros de saúde pertencem à esfera do trabalho. Os planos de saúde são antes benefícios trabalhistas do que bens de consumo individual. Isso não quer dizer que não haja uma associação entre planos privados de saúde e renda. Trata-se, no entanto, de esclarecer que a associação renda-cobertura, nesse caso, não é necessariamente causal. O que explica a expressiva magnitude da cobertura por

planos e seguros de saúde no Brasil é o emprego formal e o porte da empresa empregadora. Mais de 75% dos contratos de planos de saúde derivam da inserção no mercado de trabalho. Essa proporção é ainda maior nos Estados Unidos.

Como afirma Robert Evans, o seguro saúde, o plano de saúde individual, livremente escolhido por um consumidor, “seleção adversamente” orientada que compra um produto oferecido por empresas que dispõem produtos diversificados com preços distintos, “seletoras de riscos”, num contexto assimetricamente informado, é um mito acadêmico. No entanto, é essa concepção que predomina inclusive nos trabalhos técnicos e científicos realizados no Brasil.

Mas a nuvem de fumaça também encobre nossa visão sobre o SUS. Existem variações na apreensão e esquemas explicativos sobre a realidade do sistema público de serviços e cuidados de saúde. Não me deterei nelas, tomarei um atalho e me fixarei na “blindagem”, termo utilizado pelo dr. Sergio Arouca, que nós tivemos e temos que criar para defender o SUS. Basta dizer que, desde a promulgação da Constituição, o SUS sofre ataques mais ou menos intensos, mais ou menos explícitos. A necessidade de defendê-lo gerou um repertório de argumentos sobre sua serventia e superioridade que reflete a construção de uma frente, uma coalizão em defesa do SUS.

Na reunião de ontem, no Conselho Nacional de Saúde, falou-se mais de uma vez que o SUS é o melhor sistema de saúde do mundo. São afirmações sinceras, ainda que emitidas por pessoas que estão vinculadas a planos privados de saúde, pessoas que “torcem” pelo SUS. As versões mais sofisticadas de defesa do SUS baseiam-se na divulgação de resultados de pesquisas sobre a satisfação com o atendimento prestado pelos serviços da rede do SUS. Segundo essas pesquisas, os que foram atendidos ficaram satisfeitos. Os que criticam o SUS, então, seriam os que não o utilizam. O que inclui quem planejou a pesquisa e divulga estes resultados.

Mas para responder à pergunta sobre o que mudou e não mudou com o SUS, talvez não seja tão relevante no momento nos determos na polêmica qualidade dos serviços do SUS e sim tentar entender o que ele é, ou pelo menos o que não é. Talvez devêssemos, ainda de maneira mais modesta, buscar algumas marcas que nos auxiliem a captar as mudanças e as permanências no padrão de organização da atenção à saúde no Brasil. As mudanças que podem ser consideradas positivas ou avanços, sob um enfoque normativo, são notáveis e os exemplos dos programas universais, como o da AIDS e vacinação, oferecem evidências de sobra a respeito dos acertos do SUS. Só o Brasil, Costa Rica e Cuba possuem sistemas universais de saúde na

América Latina. Mas é preciso enfatizar que, 16 anos após a Constituição, o SUS e suas similaridades com sistemas universais são ainda muito mais retóricos do que traduzíveis em direitos efetivos.

Daí a necessidade de olhar para o que não mudou ou para “mudanças que impedem mudanças”. Também decorre a necessidade de trazer o debate para um plano mais baixo, para o rés-do-chão, onde ocorre o pagamento e a prestação de serviços de saúde. A tentativa é buscar respostas para perguntas sobre quem paga? Quem recebe o que pago? E com isso subsidiar um exame sobre os fluxos de recursos financeiros, articulações políticas e sobre os dispositivos jurídico-legais que dão suporte e legitimidade ao híbrido público-privado.

Quem paga?

Quem é que paga? Há uma contradição entre o caráter universal do SUS e a magnitude das fontes privadas que financiam a saúde. Como pode se observar na tabela 1, abaixo, sobre a estimativa dos montantes por fonte de financiamento, no Brasil as fontes privadas superam as públicas e a participação do chamado gasto direto das famílias com assistência à saúde (mesmo que se retirando as despesas com o pagamento de mensalidades de planos de saúde pelas famílias) é relativamente elevada.

Tabela 1 – Estimativa dos gastos com saúde segundo fontes públicas e privadas por tipo de gasto. Brasil, 2002-03, em milhões de reais

Tipo de Gasto	Fontes	em milhões de reais	%	% do PIB (5)
SUS	Impostos gerais e contribuições sociais (1)	46 574,00	43,85	3,5
	União	24 737,00	23,29	
	Estados	10 078,00	9,49	
	Municípios	11 759,00	11,07	
	Planos privados de saúde	Planos privados de saúde (2)	26 497,00	24,95
Planos privados de saúde	Gastos das famílias	13 026,00	12,26	
	Gastos das empresas (3)	13 471,00	12,68	
	Gastos diretos das famílias exceto com planos privados de saúde	Desembolso direto (4)	33 149,00	31,21
	Total	106 220,00	100	8,6

Elaboração Própria

Fontes: (1) Ministério da Saúde, 2004. (2) IBGE - Pesquisa de Orçamento Familiares 2002-2003 e ANS, 2004. A estimativa dos gastos das empresas foi calculada por meio da subtração dos gastos das famílias com planos privados do total do faturamento das empresas de planos e seguros de saúde declarado à ANS. (3) IBGE - Pesquisa de Orçamento Familiares 2002-2003. A estimativa do desembolso direto foi calculada a partir das despesas das famílias com assistência à saúde excetuando as referentes ao pagamento de planos privados de saúde. (4) Excetuando as referentes ao pagamento de planos privados de saúde. (5) PIB em 2002 = R\$1 321 400 milhões.

Esses cálculos estão *sub judice* por duas razões distintas. Em primeiro lugar, porque os gastos com o pagamento de planos de saúde de empresas como a Petrobras, Volkswagen, Itaú, BNDES e outros com planos privados de saúde não estão computados. Se considerados, gastaríamos mais saúde. Mas daí surge outra pergunta: os gastos das estatais com planos de saúde são públicos ou privados? Os gastos do Itaú, da Volks, etc. seriam privados. Portanto haveria mudança na parcela pública e na privada. Além disso, gastos sem dúvida nenhuma públicos como os envolvidos com o pagamento de planos de saúde de funcionários públicos das três esferas de governo são considerados gastos privados.

Tais gastos (os que com certeza são ou poderiam ser classificados como públicos) são expressivos. A título de exemplo, vemos que os valores da renúncia fiscal ou melhor gastos tributários,¹ do pagamento de planos de servidores públicos da esfera federal com recursos do Tesouro e os recursos envolvidos com o pagamento pelas estatais de planos de saúde para seus funcionários é considerável.

Quadro I - Estimativa do gasto tributário da função orçamentária saúde por modalidade de benefício – Brasil 2005

Benefício tributário	Valor Estimado (em Reais)
Despesas médicas do IRPF	1 943 016 780,00
Assistência médica odont. e farm. a empregados IRPJ	725 171 076,00
Entidades sem fins lucrativos – Assistência Social	944 574 124,00
Medicamentos	1 398 145 586,00

Fonte: Ministério da Fazenda – Secretaria da Receita Federal (Coordenação-Geral de Política Tributária), 2006. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária.

A previsão de redução de gastos com planos de saúde para servidores federais, em 2007, não significa a diminuição do valor individual do “benefício”, uma vez

1 Os gastos tributários são desonerações que correspondem a gastos indiretos de natureza tributária. Ou seja, trata-se de renúncias que podem ser consideradas exceção à regra geral da legislação tributária uma vez que têm a intenção de aliviar a carga tributária de uma classe específica de contribuintes, de um setor de atividade econômica ou de uma região e que, em princípio, poderiam ser substituídas por despesas orçamentárias diretas. Segundo a Secretaria da Receita Federal (2003), os objetivos dos gastos tributários são os de promover o desenvolvimento econômico ou social por intermédio de recursos não orçamentários e por meio do sistema tributário. As finalidades dos gastos tributários são: (i) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; (ii) compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis; (iii) promover a equalização das rendas entre regiões; ou, ainda, (iv) estimular determinadas áreas da economia ou localidades.

que entre 2005 e 2007 houve uma redução do número de pessoas cobertas (titulares e dependentes).

Quadro 2 – Gasto com planos de saúde para servidores federais

Ano	Valor total (em Reais)	Var. %	Beneficiários	Var. %
2005	979 111 616	0	2 162 389	0
2006	1 174 891 765	15,742	2 065 610	-10,76
2007	1 164 068 665	-0,930	1 940 074	-6,47

Fonte: Ministério do Planejamento – Informações Complementares das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2005, 2006 e 2007.

Quadro 2 A – Gasto com planos de saúde para servidores federais

Ano	Valor mensal p/beneficiário	Var. %
2005	37,73	0
2006	47,4	25,89
2007	50	5,20

Fonte: Ministério do Planejamento – Informações Complementares das Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2005, 2006 e 2007.

Quadro 3 – Gastos de empresas estatais (selecionadas) com saúde, Brasil 2005

Empresa	Gasto (em Reais)
Petrobrás	1 862 526 000,00
Banco do Brasil	379 172 000,00
Caixa Econômica	218 486 000,00
Eletrobrás	139 096 000,00
Furnas	58 228 000,00
Itaipu	24 548 000,00
BNDES	44 117 000,00

Fonte: Balanço Social das Empresas, 2005.

Nota-se que esse padrão de financiamento é quase oposto ao daquele verificado em sistemas de saúde universais nos quais os gastos com saúde são financiados predominantemente por fontes públicas, conforme os dados da tabela 2. Nessa mesma tabela, observa-se que a proporção de gastos diretos nos EUA é menor do que no Brasil, onde uma grande parte dos gastos com

medicamentos, diferente do que ocorre lá, não são cobertos nem pelos financiadores públicos e nem pelos privados.

Tabela 2 – Indicadores de gastos com saúde – Países selecionados, 2003

País	Gastos per capita (em \$ ppp)	% Gastos públicos e privados		% Gastos privados*	
		% Públicos	% Privados	Desembolso direto	Planos de Saúde
Argentina	518	48,6	51,4	55,6	38,2
Brasil	270	45,3	54,7	64,2	35,8
EUA	5711	44,6	55,4	24,3	65,9
Reino Unido	2428	85,7	14,3	76,7	23,3

*A soma das proporções dos gastos privados não necessariamente totalizam 100%.

Fonte: The World Health Report 2006.

Nesse momento não temos nenhuma intenção de ir adiante nessa especulação. Nosso objetivo é apenas evidenciar a importância do aporte de recursos públicos para o financiamento de planos e seguros de saúde. Ressaltar também que esse padrão de financiamento foi herdado do regime militar, que convocou as empresas empregadoras para o esforço de expansão de coberturas previdenciárias, inclusive assistência médica, nesse caso em troca de benefícios fiscais. Esse tipo de procedimento não é novo e foi preservado e até ampliado ao longo do tempo. Queria apenas ressaltar que esse padrão de financiamento não é compatível com a universalização do direito à saúde.

Nesse sentido, a proposta de “universalizar” o plano de saúde para os servidores do governo federal, que está na pauta na Mesa Nacional de Negociação² visando a “democratização das relações de trabalho no serviço público federal”, é um passo na direção contrária à da universalização.

Quem recebe?

A consequência desse padrão de financiamento nos permite responder a segunda pergunta: quem recebe? A iniquidade na distribuição de recursos para

² A Mesa Nacional de Negociação Permanente foi instalada em fevereiro de 2003. Em 22.7.04 o protocolo estabelecido entre o governo federal e as entidades representativas dos servidores públicos civis da União foi publicado no Diário Oficial da União e o regimento institucional da mnp em 22.7.04. A Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento coordena a mnp e em seu âmbito foi criada a Coordenação-Geral de Seguridade Social da shr para tratar questões relacionadas à saúde ocupacional e assistência médica e social do servidor.

a saúde é gritante. Tem mais quem paga indiretamente ou diretamente um plano de saúde e não quem tem menos saúde. A disparidade dos recursos disponíveis para as clientela cobertas e não cobertas por planos privados de saúde pode ser visualizada no quadro 4.

Quadro 4 – Dimensionamento da demanda, oferta e gastos com saúde segundo tipo de cobertura

Tipo de Cobertura	Demanda	Gastos com Saúde (1)/ Faturamento das Empresas (2)	Estimativa de Gastos per Capita (3)
sus	Pelo menos 75% da população	R\$ 46 574 bilhões	R\$ 264,00*
Planos e Seguros Privados de Saúde	25% do total da população	R\$ 27 015 bilhões	R\$ 819,00**

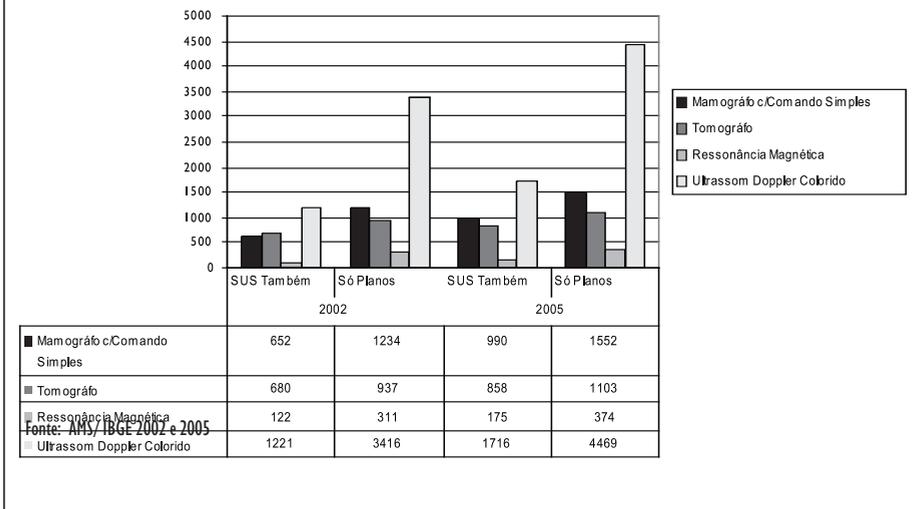
*Despesas com saúde *Valor Total dos Prêmios Arrecadados

* Considerando a totalidade da população

**Considerando apenas os clientes de planos de saúde

Fontes: (1) Ministério da Saúde, 2004, estimativa de gastos públicos (federal + estadual + municipal); (2) ANS, 2004; (3) IBGE, Estimativa de População 2002, e ANS, Cadastro de Beneficiários, julho de 2003.

Gráfico I
Equipamentos Disponíveis para pacientes “SUS” e Clientes de Planos de Saúde
Brasil 2002 e 2005



Quem é pago?

Para responder à terceira pergunta — quem é que recebe o que é pago? — é preciso mencionar algumas características da oferta de serviços de saúde no Brasil. Existe uma aparente sobreoferta de serviços, de recursos assistenciais em face da relativamente pequena parcela da população coberta por planos de saúde. Isso por si só seria um verdadeiro milagre de multiplicação de pães, agravado pelo fato da multiplicidade dos convênios do mesmo prestador de serviços e diferenças nos valores de remuneração segundo compradores públicos e privados. É por essa razão que o espantoso contingente de médicos que atuam em consultórios particulares no Brasil se mantém. Os médicos atendem, simultaneamente, as demandas da rede SUS e das empresas de planos de saúde. Pelo menos 70% dos cerca dos 260 mil médicos têm algum tipo de vínculo com as empresas de planos e seguros de saúde.

É preciso ressaltar ainda que boa parte da capacidade instalada (relacionada com a realização de exames de imagem alto custo) está destinada ao atendimento exclusivo das demandas dos clientes de planos e seguros de saúde, conforme exposto no gráfico 1. Este mostra ainda a preservação dessas diferenças entre 2002 e 2005, embora se registre um discreto aumento dos equipamentos disponíveis para o atendimento universal.

Quadro 5 – Dimensionamento da demanda, oferta e gastos com saúde segundo tipo de cobertura

Tipo de cobertura	Demanda	Oferta		
		Médicos (1)	Hospitais (2)	Diagnose e Terapia (2)
SUS	Pelo menos 75% da população	70%	78,5	29%
Planos e Seguros Privados de Saúde	25% do total da população	67%	65,5	71%

Fontes: (1) Conselho Federal de Medicina, 2004; (2) IBGE — Pesquisa Assistência Médico-Sanitária 1999/ IPEA, 2002

Os sistemas de compras de serviços de saúde

Como pode se depreender, existem dois sistemas de compra de serviços de saúde: o sistema governamental e o organizado pelas empresas de planos de saúde. Os prestadores de serviços multiconveniados “trocam” volume por preço. Muitas vezes as tabelas são apenas nominais e os compradores privados pagam mais e os governamentais pagam menos. Há exceções. O Laboratório de Economia Política de Saúde (LEPS) da UFRJ está estudando a lógica e os valores

praticados tanto por empresas de planos de saúde quanto por secretarias municipais de saúde.

Na realidade, isso é o que não mudou ou, em outras palavras, mudou mas não alterou o padrão. Porque na época da Previdência Social o parâmetro dos preços era dado pelo governo e agora nem sempre. Quem elaborou a primeira tabela de remuneração de procedimentos foi um “cardeal do IAPI”. O que mudou: do lado dos planos de saúde há uma crença de que as relações são pautadas pela liberdade de compra e venda e antes era a Previdência que definia a tabela. Do lado do sistema público, a descentralização concedeu aos médicos, especialmente a algumas associações médicas, e a entidades patronais uma maior autonomia na determinação do preço. Também estes agentes ganharam poder de pressão junto a governadores, prefeitos e secretários de saúde. Em várias cidades brasileiras se paga o dobro da denominada tabela SUS.

Fica claro então que os recursos disponíveis para a saúde no Brasil são, primordialmente, destinados aos prestadores privados de serviços. Portanto não se trata apenas de constatar o problema na origem das fontes e sim no destino dos recursos. Logo, se o destino dos recursos é um problema, então qual é este problema? Não se pode dizer que a parcela da população que está coberta por planos de saúde consome bens suntuários. Tampouco seria plausível supor que as maiores remunerações devidas ao atendimento de clientes de planos de saúde decorrem do maior rendimento do trabalho envolvido com um atendimento diferenciado para quem tem plano. Essas características, portanto, não nos autorizam a uma apropriação inadequada das contribuições de Celso Furtado. O segmento constituído pelos clientes e ofertantes de serviços de planos de saúde e os prestadores de serviços privados não são modernos e sim dependentes e beneficiários do financiamento público e do padrão de compras de serviços governamentais.

O que pode se afirmar é a existência de um fluxo permanente de recursos públicos apropriados por agentes privados que selecionam o que, quem e como atendem. E para a saúde a seleção do que, quem e como atender não é um problema que possa ser deixado de lado. O que tem sido feito? Por um lado, aprimoramento das compras governamentais, desde a implantação da Autorização de Internação Hospitalar até o estabelecimento de contratos de metas de atendimento; por outro, a ampliação das transferências fundo a fundo. O atual Pacto de Gestão avança metas de melhoria da saúde.

Mas o que não tem sido feito? O enfrentamento da competição por capacidade instalada e preços com os prestadores de serviços. Os governos não

usam seu poder de compra para exigir, por exemplo, que uma entidade filantrópica atenda universalmente. Os contratos com os hospitais universitários prevêem o fim das duplas portas em um período entre 4 anos e 3 anos. Por que não imediatamente? E por que não tem sido feito?

Em primeiro lugar, em função do subfinanciamento da saúde. Mas não é apenas isso. Há um equilíbrio de coalizões e conflitos. Foi gerada uma arquitetura política relativamente estável. A saúde até pode ser encarada como um “não problema”, como não prioridade. Há um consenso sobre os avanços do SUS e também um assentimento tácito sobre os limites da universalização. Não é por menos que o governo Lula propõe a universalização dos planos privados de saúde para os funcionários públicos federais. Para vários setores governamentais, o SUS é para os pobres. Sanitaristas renomados e muito bem postos se referem à “população dependente do SUS”. A “população dependente do SUS”, os “Não pagantes” ou pelos quais os governos “Pagam pouco” têm menos acesso aos serviços de saúde, e aos cuidados preventivos, como vem sendo demonstrado por estudos como o da Maria Fernanda, da UFMG, quer aos procedimentos de alto custo.

A parcela da “população pagante” também tem problemas: sejam os de vinculação aos contratos de planos mediados pelos contratos de trabalho, demissão, aposentadoria e controle de hígidez, absenteísmo; sejam aqueles determinados pela seleção de riscos realizada pelas empresas de planos e seguros de saúde. Eram, inclusive, esses os problemas que se pretendiam superar com a universalidade. Uma ilustração dessa indisposição em relação aos planos privados de saúde foi manifesta pelos funcionários da Universidade de Uberlândia que requerem atendimento no Hospital Universitário em função de não poderem arcar com os preços dos planos privados de saúde.

“{...} estamos há décadas lutando arduamente para que a proreh em convênio com o Hospital de Clínicas supra as nossas necessidades, pois, quem é capaz de agüentar um plano unimed? A partir de então, questionamos o Pró-Reitor quanto às dificuldades da nossa categoria em conseguir atendimento médico, sobretudo na área ambulatorial para certas especialidades e também numa outra questão que é grave, a emergência! (Será no Pronto Socorro?) A informação obtida é de que tem-se feito um grande esforço em ampliar os profissionais e as oportunidades a partir de um trabalho de parceria efetiva da PROREH e o HC.” (SINTET- UFU, 28/06/2006).

A Agência Nacional de Saúde (ANS)

O advento da ANS foi pautado pela necessidade de atendimento às demandas de consumidores de planos individuais e pelo aceno da entrada de seguradoras e resseguradoras estrangeiras no Brasil. Essa restrição do âmbito de atuação da ANS aos planos individuais e a adesão às concepções sobre a necessidade de consertar o “mercado imperfeito” resultaram numa atuação governamental polêmica e desidratada. Em nenhum momento a ANS buscou definir em conjunto com o Ministério da Saúde uma política de preços e uma política de relação com os prestadores de serviços. É preciso dizer que o Ministério também não convocou a ANS para o cumprimento dessa missão. Hoje, a avaliação é que a agência queimou grande parte do seu estoque de credibilidade, a despeito de contar com quadros técnicos do maior valor. Há uma desconfiança sobre de que lado ela está, como pode ser exemplificado pelo extrato do pronunciamento de um membro do Poder Judiciário exposto a seguir.

Despacho Proferido

{...} Por primeiro, anoto que a manifestação da ANS, não se limita à peça informativa, ao contrário, é verdadeira contestação, que deixa evidente estar seus interesses nuclearmente unidos ao interesse dos planos de saúde, devendo sua “contestação” ser vista com muita cautela. Isto posto, anoto que a intervenção da ANS foi pleiteada pelo plano de saúde, posto que por antecipação, já sabia da parcialidade do referido órgão, que deve ser repudiado em juízo. No mais, anote-se que a atuação da ans em fina harmonia com as operadoras de saúde, só vem piorando a situação dos particulares, posto que primeiramente, permitiu a cobrança de suposto resíduo no período de 2004/2005, afrontando a decisão de fls. 152/153, que havia fixado o percentual de reajuste em 11,75%. E segundo, porque fixou o percentual de reajuste para planos antigos, superior ao estabelecido para os planos novos, que foi de 11,69%. Assim, razão assiste ao e. representante do Ministério Público, dr. Gilberto Nonaka, quando afirma que a união da ANS com as operadoras de plano de saúde, têm como única intenção obrigar os consumidores de planos antigos a desistirem do contrato e, se possível, migrarem para os novos planos de saúde {...}”. 13/07/2005

O modelo de regulação ficou indefinido. Inicialmente, o governo Lula pautou o debate sobre as agências reguladoras, mas logo a seguir o tema saiu da agenda.

Hoje, a ANS é fundamentalmente financiada com recursos públicos, que inclusive financiam planos de saúde privados para seus funcionários, e se tornou uma grande estrutura burocrática que não tem uma identidade completamente definida com os princípios do SUS. Em dezembro de 2005, a ANS contava com 1067 funcionários, dentre os quais 81 consultores e 162 funcionários temporários de nível superior. Esse número expressivo de funcionários é o dobro do existente em dezembro de 2003 e daquele definido pela legislação.

Para concluir, e agora sob um registro normativo, eu não poderia deixar de manifestar uma profunda preocupação com os destinos do SUS. Não estou nem um pouco convencida sobre o desenvolvimento natural, biológico do SUS. Pelo contrário, há indícios de uma estabilização da situação atual. O problema é que não se tem nenhuma evidência sobre a construção de sistemas universais para pobres que incorporem progressivamente os ricos. Os sistemas universais incluem os ricos entre seus demandantes. A reforma do sistema espanhol demorou entre 5 e 7 anos. O entendimento das empresas, dos sindicatos e de setores governamentais é o de que todos os que puderem devem ter planos de saúde. Empresas como a Petrobras exigem que as empresas que lhe prestam serviços contratem planos de saúde para seus trabalhadores:

“[...] São exigidas contratualmente aos fornecedores garantias na esfera da Segurança, Meio Ambiente e Saúde (SMS). Desde dezembro de 2004, por decisão da Diretoria Executiva, as empresas contratadas devem oferecer a seus empregados a cobertura de plano de saúde, extensiva ao cônjuge ou companheiro(a) e aos filhos(as) até 21 anos de idade. A Petrobras estima que esta medida beneficiou cerca de 50 mil trabalhadores contratados, que não tinham plano de saúde.” (Balanço Social Petrobrás, 2005, p. 48.)

Com essa segmentação, a melhoria dos indicadores de saúde desacelera. A iniquidade no acesso aos serviços de saúde impede a redução mais rápida de causas evitáveis de morte e prevenção, controle e cura de problemas de saúde e a aproximação dos indicadores de saúde dos de desenvolvimento econômico. Por fim, me parece que dizer que a saúde, como indústria de bens e serviços, pode contribuir para o desenvolvimento econômico é oportuno e contra-arresta os argumentos de que a saúde é um saco sem fundos etc. Mas se não houver um esforço de compreensão sobre o fato de que o Brasil já gasta cerca de 8% do seu

PIB com saúde, sendo que 50% desses gastos são privados e por isso não impactam os indicadores de saúde, e uma determinação de romper alguns dos acordos estabelecidos nós não sairemos do impasse. As entidades patronais assim como as entidades sindicais têm que ser envolvidas com o debate sobre saúde, sobre financiamento da saúde e não proprietárias de estabelecimentos de saúde. A FIRJAN organizou um plano de saúde e está prestes a “comprar” a Santa Casa do Rio de Janeiro. Essas pseudo-soluções aprofundam a segmentação do sistema de saúde.

J. C. NORONHA. Agradeço à professora Ligia Bahia e passo a palavra ao dr. Gastão Wagner, para falar sobre os “Desafios da reforma sanitária: a crise dos sistemas públicos”.

GASTÃO WAGNER. Boa tarde. Quero agradecer ao Centro Celso Furtado, por reconhecer que é muito importante essa discussão sobre saúde.

A minha apresentação tem muito a ver com a do Noronha e com o que foi apresentado pela Ligia. Começo com uma boa nova: faz mais ou menos uns cem anos que a humanidade descobriu uma maneira razoavelmente eficiente de lidar com esse paradoxo que o Noronha mencionou sobre a produção de saúde na sociedade contemporânea com uma certa possibilidade de recursos. Essa boa nova se chama sistemas públicos, sistemas nacionais de saúde. Tem origem na Europa e penetrou mundo afora. Nós temos muitos dados, evidências indicando que é uma maneira eficiente, racional — apesar da profusão de problemas — de lidar com esse paradoxo. É sobre essa novidade que vou refletir.

O SUS brasileiro foi criado à imagem e semelhança dessa tradição. Pareceu-nos que era tudo novo — a gente gosta de dizer que inventou, não é?! Mas 80% dos conceitos, das idéias-força do SUS fazem parte dessa tradição de cem anos dos países que adotaram políticas públicas de saúde através de sistemas de redes nacionais de saúde, no socialismo real e, principalmente, nos países capitalistas: quase toda a Europa; na América Latina, poucos países; o Canadá adota alguma coisa; os Estados Unidos, de jeito nenhum; a Austrália e a Nova Zelândia já têm...

A segunda tese que eu queria desenvolver com vocês é a de que, ao adotarmos esse modelo, essa imagem do SUS, o fizemos de forma calhorda. Não fizemos para valer. O SUS não é para valer, é mais ou menos para valer. Em vários sentidos, inclusive na inconsciência sanitária da maior parte dos brasileiros. Ivan Coelho, lá de Belo Horizonte, escreveu um artigo falando da consciência sanitária, e estou chamando de *in*consciência sanitária, e dizendo que quase todo brasileiro, se puder ter um plano de saúde, tem; se não tem, quer ter. Essa inconsciência está

em vários setores, com os gestores, com os hospitais públicos, com as Santas Casas. A saída passa por uma ação política, no sentido grande, generoso, magnânimo da palavra, da relação de política com economia, no sentido de convencer os brasileiros de que essa é uma boa nova.

Primeiro, convencer que a saúde é um direito; temos direito à saúde, vamos lutar pela saúde. Segundo, o caminho é o do sistema público de saúde, é o reforço do que chamamos SUS, corrigindo uma série de distorções. Temos que criar um movimento social muito poderoso para constranger governantes, gestores, diretores de hospital, ministros, presidentes, secretários de todas as cores, sem cores, multicolores, tricolores, para que adotem políticas de saúde.

Eu estava pensando, aqui nesta casa e no Celso Furtado, nessa relação entre economia e política. A saúde é um grande desafio e só vamos garantir o direito a ela se tivermos uma ação política contra a racionalidade do funcionamento do mercado, se conseguirmos utilizar a política para interferir na economia. É o mesmo com a distribuição de renda: nenhum país fez distribuição de renda sem uma poderosa ação política contra as evidências, contra a racionalidade, conjuntural e estrutural, econômica, particularmente do mercado. Então, qual é a parte do excedente econômico que vamos utilizar na defesa da saúde, na distribuição de renda? Isso tem que ser imposto! O preço da distribuição de renda, da saúde é a eterna militância.

De vez em quando a humanidade fica diante de um dilema desses, como agora é o do clima. Então, temos que brigar contra a racionalidade econômica neoliberal contemporânea, teremos de impor, porque estão ameaçando a nossa vida! Estamos diante de um conflito em que a mão invisível, as mãos invisíveis, ou só a regulação livre do mercado não dão conta de regular o clima, nem a saúde. O gasto com a saúde vai ter que ser imposto. Esses movimentos em defesa do planeta, da vida, da distribuição de renda, precisam ter as suas Loucas da Plaza de Mayo. Temos que articular a intensidade do movimento para a defesa da saúde, com alternativas viáveis no contexto cultural, político, econômico, financeiro brasileiro. Esse é um desafio: defender a vida, ganhar, não aceitar a morte... tratar Gaucher, tratar hepatite, melhorar ou quase zerar os acidentes de trabalho, enfim... Há tecnologia, há possibilidade, podemos e devemos fazer isto.

Um instrumento para construir a saúde, aumentar a esperança e vida não é só o serviço de saúde, é a intervenção no social. Fico incomodado em pensar que favela vai existir para sempre. Também aí há necessidade de pressão: temos que

ser solidários com a escola, precisamos ter dois professores por sala de aula, estender o tempo de aula para seis horas, oito horas. O Noronha já falou que fazem parte da cesta básica de necessidades do ser humano contemporâneo os procedimentos de saúde, de forma singular. Quem tiver hipertensão, se não tiver um atendimento integral, regular, e não só o remédio, vive quinze, vinte anos menos! Faz parte da cesta básica de necessidades a insulina para os diabéticos, por exemplo. Os hipertensos paraguaios vivem dezoito anos menos do que os ingleses; não é por problema genético! Nós, brasileiros, temos dez anos mais que os paraguaios porque temos um avanço de cobertura do SUS, distribuição gratuita de remédios. Ampliou-se o acesso ao atendimento.

Vou falar de alguns dados sobre a importância dos sistemas de saúde, sobre a importância da atenção à saúde. Vietnam e Cuba. Peguem-se esses dois países que têm o mesmo nível de renda e compare-se a esperança média de vida com a mortalidade infantil em outros países do mundo considerado subdesenvolvido. Ambos dão de cem a zero! Vi o estudo da Organização Mundial de Saúde comparando o Vietnam com vários países da África e da América Latina. A principal diferença é o acesso ao sistema de alta qualidade que existe no Vietnam e em Cuba. Em Cuba, com toda a dificuldade econômica, o povo tem acesso a uma saúde de qualidade. Os dados da Rússia são impressionantes: entre 1990 e 2000, a esperança média de vida dos homens caiu 11 anos e a das mulheres 10 anos! Então os canadenses e os ingleses começaram a investigar as razões. Há vários fatores, mas o principal foi que, com a privatização do sistema nacional da antiga União Soviética, 70% da população que antes tinham uma esperança de vida alta ficou privada do acesso a medicamentos, a insulina, a quimioterapia, a uma série de coisas. Morreram dessas epidemias que matam velhinhos e velhinhas e houve a queda de dez anos em esperança de vida.

Fizemos uma pesquisa em Campinas agora, onde o SUS está razoavelmente implantado, sobre epilepsia. Comparando com São José do Rio Preto, que tem um nível de renda e classe social muito semelhante, os pesquisadores em neurologia verificaram o seguinte: há quinze anos, Campinas implantou a atenção ampliada para epilepsia, fornecendo os quatro medicamentos principais, capacitando os enfermeiros, os médicos generalistas, os agentes de saúde, e com campanhas de educação voltadas para a epilepsia. E em 2004, o que resultou? Nos níveis de renda A e B, C, D e E, o acesso ao tratamento da epilepsia é igual. O fator SUS protegeu os de menor renda. Tanto o universitário como o analfabeto têm acesso igual. Em São José do Rio Preto é o contrário: na categoria econômica

D e E só 30% tem acesso ao tratamento — em Campinas são 70%. Nas classes A e B, tanto em São José do Rio Preto como em Campinas 70% têm acesso.

A epidemia de AIDS no Brasil é outro exemplo. A tendência aqui era termos uma epidemia de padrões africanos, mas mudamos o curso da epidemia e a mortalidade. O que reforça a importância do SUS. A alternativa de mercado, padrão americano, tem um custo crescente, e um grau de exclusão bastante grande. Temos pesquisas comparando o modelo só de mercado com o modelo canadense, inglês. Gastam menos mas conseguem resultados melhores. Pegando a população em geral, consegue-se maior sobrevivência de câncer, esperança média de vida etc.

O que eu queria dizer é que a defesa dos serviços de saúde, do sistema nacional de saúde tem uma importância muito grande na distribuição de renda, na elaboração da equidade. A construção e o funcionamento dos sistemas nacionais de saúde são muito complexos. Quando fui estudar medicina e vi a tal da embriogênese, como é que a gente sai de uma célula e vira esse ser complexo... ah, que coisa linda! De vez em quando dá errado, mas como é que dá certo? Eu disse que o que fizemos com o SUS não foi para valer, mas o que impressiona é como ele progrediu tanto, porque é muito complexo, exige um padrão de gestão muito sofisticado, articulação política, realocação de recursos. E nosso padrão selvagem de distribuição de renda passa pelo desrespeito a direitos, pela apropriação privada da coisa pública. O que me admira é que, como na embriogênese, se conseguiu parir um SUS.

Há outro problema com os sistemas nacionais de saúde que nós não podemos ignorar. No final do século XX, o liberalismo enfiou o dedo nas chagas, do que resultou uma crise de legitimidade do socialismo real e também dos sistemas públicos. Há um grau de burocratização grande, há um grau de desumanização grande, há um grau de corporativismo grande. Vários hospitais brasileiros têm aquele padrão muito triste e depressivo do filme *Invasões bárbaras*. É muito complicado nos países capitalistas articular um sistema público. O que é um sistema público? Qual é a idéia-força principal de um sistema público de saúde? Protegemos o atendimento à saúde da lógica do mercado e do complexo médico industrial; mas, na realidade, os médicos continuam com a cabeça no mercado, os enfermeiros, as famílias... Quando o interesse econômico entra no diagnóstico clínico e na elaboração de políticas, gasta-se muito. Faz-se muito o que não precisa e não se faz o que precisa. Por exemplo, sobre esse programa de Farmácia Popular. Vamos supor que a Farmácia Popular dê certo, não no desenho

dinossáurico da Farmácia Popular municipal do servidor público, mas na parceria público-privada, que é o modelo europeu, que subsidia pontos de venda etc. Se não houver um filtro, a repercussão para a saúde será muito pequena! Quais são os critérios de acesso, quem vai receitar? Haverá paralelamente o programa de saúde da família?

Então, qual é o desafio do SUS? Reconhecer que somos herdeiros dessa tradição dos sistemas públicos, que têm força mas precisam ser repensados. Temos que reconstruir, do ponto de vista da gestão, da desburocratização, da eficácia, do controle, da humanização. E também há outro problema, que os sistemas de saúde resolveram em parte, mas não totalmente: há muito pouca prevenção. Temos que reconstruir o paradigma do que é saúde e doença e reorganizar a forma de atendimento.

Quais são as outras idéias-força? A primeira, como já disse, é o direito à saúde, é retirá-la do mercado, é a universalidade. Mas há também outros problemas, mais operacionais. Por exemplo, o “sistema”. Sistema é rede. Os ingleses perceberam isso: em vez de termos muitos hospitais isolados, vamos ligar um ao outro, vamos criar um sistema em rede. No Brasil, apesar do nome SUS, os hospitais, os serviços de saúde não estão em rede, nem os públicos, nem as Santas Casas, nem os ambulatorios, nem a atenção à família, nem o centro de saúde. Nunca enfrentamos o conceito de rede. Os hospitais dizem abertamente que não querem entrar em rede. Nem os universitários! Porque a rede cria dependência um do outro, diminui a autonomia. Por outro lado, certa autonomia é necessário. E temos de saber lidar com o paradoxo da autonomia e da dependência. No sistema, o instrumento de gestão não pode ser só a regulação, tem que ser coordenação, gestão regional, co-gestão, combinando autonomia com gestão. Apesar de termos o discurso do sistema, na prática o SUS funciona muito mais parecido com os Estados Unidos do que com o Canadá ou a Europa.

Outra consequência do sistema é um conceito que se chama “responsabilidade sanitária”, que existe na Inglaterra, no Canadá, em Cuba: quem faz o quê, qual é o papel de cada um? A Santa Casa não vai fazer o que quer, o Hospital Universitário não vai fazer o que quer. Temos de estabelecer o papel de cada um, conforme os recursos, conforme os problemas de saúde. Do contrário, não é rede, não é sistema! Fazer isso exige uma sofisticação gerencial que 98% das prefeituras e nós, profissionais de saúde, não temos ainda. Estou sendo pessimista, mas não é simples. Esses países adotam, para a

responsabilidade sanitária, a definição de diretrizes clínicas, protocolos, regras de passagem e de acolhimento. Não há paciente solto como há no Brasil. Aqui, o hospital atende, entrega um papelzinho e solta o paciente no mundo. No sistema não tem isso, tem passagem! Passagem é um rito! Só passa quando o outro já está acolhido, e às vezes ficam dois serviços atendendo o mesmo caso.

Outro problema é a regionalização, a territorialização. No Brasil, acrescentamos a descentralização como diretriz. Com a municipalização, a descentralização e a debilidade das secretarias estaduais, fragmentou-se ainda mais o sistema. Estamos caminhando para uma departamentalização municipal. Não dá para cada município fazer todas as fases do atendimento. Todos devem ter alguns serviços básicos de urgência, saúde pública, vigilância, mas não vão ter todo o sistema. Um município é independente do outro, e com o grau de autonomia criou-se um pseudo sistema, sem rede, e só o pacto de gestão não é suficiente. Pacto de gestão é para negociar política, fazer grandes acordos. Tem que haver gestão regular cotidiana macro-regional, gestor com idéia de continuidade.

Nesse esquema de territorialização e regionalização, nós, sanitaristas e gerentes, acabamos priorizando a lógica racional e esquecemos a lógica das pessoas. Temos que ir ao médico da região e acabou. No Canadá não é assim, na Inglaterra não é assim. Você tem uma macro-região com cem médicos e enfermeiros que pode escolher. Aqui não, tem de ir no local, e então tiramos do povo o direito de escolher.

Outra idéia-força do sistema de saúde é a integração preventivo-clínica. O sistema de saúde pública não pode fazer só promoção e prevenção, precisamos de ação clínica, inclusive na atenção primária à saúde. Há cem anos, os ingleses e os suecos, e a União Soviética logo em seguida, inventaram a hierarquização, a atenção primária à saúde. Em vez de ter só hospital e pronto-socorro, pensaram na atenção primária: vamos ter uma equipe clínica e preventiva. A saúde da família parte da idéia de que a prioridade seria o preventivo. O papel da atenção primária, do médico de família, no Canadá, em Cuba, é ser o principal filtro. Além de fazer a prevenção, o filtro muda o padrão de internação. Há vários estudos recentes na Espanha sobre o papel de filtro do médico generalista de ponta, que além disso é o principal instrumento de construção de equidade na saúde.

Como se constrói a equidade? No Rio de Janeiro, por exemplo, devia ser implantar centros de saúde no lugar de mais baixo índice de desenvolvimento humano. Ainda sobre o médico de família: ele deve ter poder de árbitro sobre acesso a hospital, a exames. Mas no Brasil não tem. Quando eu era secretário de

saúde em Campinas, o Ministério da Saúde estava sob gestão do ministro Serra, uma vez eu lhe disse: “Ministro, não dá, o apoio do Ministério ao programa de saúde da família é pequeno, nós vamos pagar tudo!” Nas cidades em que estávamos implantando esse sistema, estávamos indo para 20% a 25% do orçamento municipal com o sistema de saúde. Depois, José Serra veio para São Paulo como prefeito e pensei: “Vai ser o rei da saúde da família”. Foi? Não foi, é inviável. Mas temos que começar por aí: todos os países, inclusive os ricos, começaram implantando esse sistema: o profissional essencial é o médico de família. A gente tem a equipe de saúde da família mais chique do mundo! Tem médico, dentista, enfermeiro, universitário, técnico em enfermagem. Em Niterói tem uma experiência boa: uma equipe mais simples, centrada no médico e no técnico em enfermagem. Depois pode ir crescendo. Nós devíamos ter várias alternativas, conforme os recursos, os problemas, as necessidades, mas deveríamos garantir o médico generalista e o técnico em enfermagem.

Sobre essa falácia da promoção à saúde, vejamos alguns dados do Canadá. Com a promoção à saúde, a prevenção à hipertensão, a saúde da família, diminuiu o infarto? Não, não diminuiu. Acidente vascular cerebral, derrame? Não. Mudou a idade de incidência! No Brasil, a incidência maior é entre 40 e 50 anos; lá, entre 70 e 80. Só que lá, o paciente de 70 anos está sendo tratado de hipertensão há vinte anos, tem orientação de alimentação, apoio psicológico, etc. Mas vai precisar de uma ponte, de um cateterismo, algum dia. Temos que reinventar o hospital e o ambulatório; o pessoal da AIDS fez isto com os centros de referência. Do contrário, não há viabilidade econômica. Cada vez mais as cirurgias são ambulatoriais, são menos invasivas — isso é a lógica do filtro. Outro filtro importante, nos sistemas nacionais de saúde no Canadá e na Inglaterra, são os comitês de ciência e tecnologia: o que será padrão no SUS? Qual tratamento vamos pagar e qual não vamos? Há, então, um comitê com especialistas, representantes da sociedade, que tenta incorporar as tecnologias não só com base na lógica de mercado, ou corporativa, das especialidades. É outra forma de lidar com essa coisa complexa do mercado.

Outro tema — e acho que no Brasil já se avançou nisso — é como desburocratizar. Como diminuir o viés político-partidário no SUS? Um dos problemas do SUS, gravíssimo, e que a municipalização não resolveu, é o clientelismo, o fisiologismo. Não sou contra a descentralização, mas como é que fazemos? Temos de diminuir o peso dos cargos de confiança. Diretores de hospitais, de programas da AIDS não deveriam ser cargo de confiança nem

político, são cargos de concurso interno, com mandato, não é um cargo *do* secretário, *do* ministro. A forma como o SUS começou, com a idéia de controle social, gestão participativa com a conferência, o conselho, tem que ser radicalizada. Temos que aumentar a influência da sociedade civil na gestão, criar formas de co-gestão, inclusive contratos de gestão, com base em resultados, avaliar a idéia do contrato de gestão que existe em Portugal, na França, não como privatização, mas dentro do sistema público: o secretário com o hospital; o hospital com as equipes de saúde da família; o hospital com os departamentos de cirurgia. Toda uma reformulação pelo lado da democratização organizacional, aumentar o poder do usuário, o direito de acompanhante no ambulatório — ter alguém junto com o doente, negociando com os profissionais. O sistema nacional de saúde tende a se isolar muito; hoje em dia, está claro que não pode se guiar pela setorialidade, não dá para investir só no sistema de saúde.

Em resumo, a idéia é a seguinte: assumir o SUS para valer é recuperar essa tradição, implantar o que não estamos implantando. Nossa postura de meio-termo é porque estamos conciliando com interesses econômicos, interesses corporativos, interesses político-partidários. Por que os hospitais não estão integrados em rede? Por que não temos competência gerencial? Por que a saúde da família ficou muito mais como um discurso, por que parou no meio do caminho? Por que não há uma política de pessoal adequada? Os sistemas nacionais de saúde no mundo inteiro trabalham com servidores públicos; isso é outra discussão importante a ter.

Devemos tentar. Fiquei muito mal impressionado com o fato de o sistema de saúde não ter participado de forma forte, como a educação, dessa campanha presidencial. Estou muito impressionado com o fato de que a lógica de composição de governabilidade veio para o lado da saúde. Nós temos que resgatar isso, ganhar essas pessoas. A construção desse movimento de defesa da saúde passa por uma aliança com os serviços de saúde, com os trabalhadores de saúde. A AIDS construiu isso, criou um movimento forte entre os usuários e os trabalhadores; a saúde mental construiu isso; parte da saúde da família construiu isso. Então, acho que é possível, mas temos que rever a descentralização, a organização hospitalar, organizar em rede, em sistema, redefinir o papel das Secretarias estaduais — não dá para ter sistema só municipal —, redefinir o papel do Ministério da Saúde. O Brasil tem recursos para fazer isso. Se recuperarmos parte dessa renúncia fiscal, fazer respeitar a Emenda 29, é viável, sem quebrar, sem ganstança. Saúde, como educação também, lazer, cultura, é

espaço de reconstrução de uma subjetividade menos agressiva, que é muito importante para a sociabilidade. Obrigado.

J. C. NORONHA. A palavra está franqueada. Carlos Otávio com a palavra.

CARLOS OTÁVIO. Para José Noronha e Ligia Bahia, tenho uma pergunta específica sobre a questão do *mix* público-privado. Para a Ligia, em relação à questão do financiamento, se ela tem alguma proposta concreta no que se refere à questão da renúncia fiscal destinada aos planos privados e à renúncia fiscal destinada aos filantrópicos contratados, conveniados ao SUS. Para Noronha, sobre o Artigo 199 da Constituição Brasileira, que diz que a saúde é livre para a iniciativa privada, a despeito de a saúde ser um direito social. Que fazer para que isso ganhe estatuto constitucional, no que se refere à reforma sanitária? Ao Gastão, é uma pergunta, uma reflexão, e uma angústia. Quando penso na perspectiva da saúde, para as políticas sociais ganharem um contorno e promoverem o desenvolvimento econômico, certamente não vai ser com esse nível de gasto em relação ao PIB, nem com essa relação de nível gasto público em relação ao privado. É necessária uma transformação mais substantiva, seja do padrão de financiamento público das políticas, seja do complexo médico-industrial; seja da política de substituição de importação quanto a insumos e medicamentos. Só que sem projeto de desenvolvimento econômico que fundamente essa perspectiva, não há nenhuma possibilidade de garantirmos uma saúde de qualidade para todos os brasileiros.

SANTINI. Sou Luiz Antônio Santini, Diretor do Instituto Nacional do Câncer. Tenho uma questão de natureza mais política nesse processo, que é a da Petrobras exigindo de seus prestadores que tenham garantido ao seu funcionalismo um plano de saúde. A Ligia questionava se isso é uma notícia boa ou não. No plano macro da discussão do direito à saúde, seguramente isso é questionável. No do dia a dia, dadas as imperfeições de todo esse processo que vivemos, na verdade resta um espaço concreto de necessidades que precisam ser atendidas. Se não levarmos isso em conta, não conseguiremos construir as alianças necessárias para mudar o sistema de saúde. Se essa discussão tomar uma feição meramente jurídica e ideológica, se não levar em conta a questão concreta das necessidades atuais, se não se perceber que isso só se resolverá, também no Congresso, a partir de certos pactos e alianças, vamos ficar prisioneiros desse dilema e, seguramente, pelo menos a curto e médio prazo, vamos perder a proposta. Este é mais um desafio a acrescentar ao conjunto de desafios que foram colocados.

PAULO PINHEIRO. Sou deputado estadual, médico. Falou-se aqui da estatal que pede seguro de saúde para seus funcionários; mais grave que isso: quase todas as associações de funcionários públicos do Rio de Janeiro mantêm compras de seguros privados. As associações de funcionários de hospitais compram seguros privados para os seus funcionários, para não utilizarem os próprios hospitais onde trabalham. Esse é o quadro que mostra uma ausência de coerência. Eles o fazem porque são incoerentes? Não! Eles o fazem porque não acreditam na eficácia do local onde trabalham. Nós tivemos uma campanha eleitoral agora que me preocupa, pela pouca discussão sobre a saúde. Minha pergunta é a seguinte: qual é a sua proposta para reavaliar essa discussão na sociedade? Vamos ter um controle social que quer controlar o SUS mas quer um plano de saúde para ser atendido. Temos conselheiros de saúde que buscam os seus crachás de conselheiros para poder entrar no hospital e ter algum tipo de privilégio no hospital público. Como é que vamos trabalhar contra essa quase esquizofrenia coletiva?

RODRIGO. Acabei de me formar, coleei grau hoje, então... Tem uma questão de fundo, uma contradição para o SUS frente à reforma sanitária, que é a hegemonia. Nós, os sanitaristas da área da saúde, temos uma dificuldade muito grande de dialogar com as outras áreas. A nossa linguagem não chega no prefeito, não chega ao secretário de educação. É contraditório com a história do movimento da reforma sanitária, porque a principal estratégia desse movimento foi a disputa de hegemonia na área da saúde. Só que a gente perdeu esse debate sobre concepção de saúde para a sociedade como um todo. A saúde ainda é medicalizada. O Gastão fala de o movimento da reforma sanitária ter um corpo para fazer isso: “uma inteligência em busca de um corpo”, diz um texto seu. Outra coisa: não conseguimos ganhar o movimento sindical, nem o das corporações ligadas à área da saúde. Hoje, um dos grandes opositores do SUS são os conselhos profissionais, como o Conselho Federal de Medicina. O embate é pesado em qualquer coisa que mexa com o poder deles! Porque vai de que mexer na interferência e na autonomia do médico. A questão é justamente esta: a hegemonia.

JORGE. Meu nome é Jorge Colonelli, sou economista. Não conheço os currículos de medicina, mas vejo que muitos dos problemas que foram apontados aqui têm a ver com a própria formação do médico. Quando se fala do médico de família... Há uma imposição de médicos especialistas, que vêm de várias fontes, e o médico de família fica para trás. Outra coisa é a formação de gestores. Não sei se os currículos têm uma abrangência preponderante em

gestão de saúde; não sei se seis anos são suficientes... há países em que são sete, oito anos. Muitos problemas no sistema brasileiro de saúde têm a ver com a própria lógica da medicina no Brasil. Quero saber se existe algum trabalho entre o Ministério da Saúde e o da Educação para modernizar os currículos.

MOISÉS. Sou estudante de Medicina. Dois comentários: sobre essa questão da disputa da hegemonia, é fundamental combater a propaganda “O melhor plano de saúde é viver, o segundo é Unimed”. Nesse ponto, a gestão do governo Lula, com o ministro Humberto Costa, foi inábil, não soube trabalhar a mídia. A saúde tem que trabalhar uma forma dinâmica de ser entendida pela população e mostrar que, de fato, existe um projeto. Foi uma falha do Ministério da Saúde durante o governo Lula não ter conseguido disputar essa hegemonia do conceito de saúde. Outro comentário é sobre a rifagem da saúde. E também a questão das emendas parlamentares. A gente está trabalhando com um espaço de construção política altamente fisiológico, conservador. Qual é a garantia de que o dinheiro está sendo mesmo encaminhado para o SUS? Normalmente, não passa pelo crivo do Conselho Nacional de Saúde, não passa por nenhuma avaliação.

Quem — estou pensando na esquerda — está buscando essa socialização dos meios de saúde tem que pensar também para conseguir avançar nesses desafios. Temos que fortalecer os conselhos municipais e nacionais de saúde.

G. WAGNER CAMPOS. Sobre a formação, gostaria de dizer que o SUS conseguiu contaminar as academias, não só de medicina, mas de enfermagem, psicologia, que mais recentemente têm passado por reformas estruturais eficientes. Inclusive, o SUS agora é um campo de estágio, o que é muito importante. Os médicos, os enfermeiros não ficam encastelados só na área privada, nos hospitais especializados, estão indo para a rede, para a atenção à família, para o hospital municipal. Tem uma reforma mais ou menos radical no sentido de formar profissionais do SUS. Tenho a impressão de que a corporação médica planeja o número de faculdades, o número de formados em função dos 25% que têm convênio de saúde. Falam “o Brasil está cheio de médicos”, mas não tem anestesista para o SUS, não tem terapia intensiva, falta psiquiatra em boa parte do Brasil. Então, acho que temos que pressionar um pouco as corporações. Há um movimento importante nas faculdades públicas e privadas de aproximação com o SUS, de estímulo financeiro para fazer isto, por parte do Ministério, mas ainda no meio do caminho.

L. BAHIA. Sobre os planos de saúde, estamos perdendo de dez a zero. A Fiocruz tem plano de saúde. Vejam bem, a instituição que formulou a reforma sanitária, que vive treinando, capacitando, disputando hegemonia. Atualmente temos 42 milhões de pessoas cobertas por plano de saúde. Dizem que se acabasse

isso, o mundo viraria um caos. Eu não acredito, porque na realidade a rede de prestação de serviços é a mesma! Não é um sistema separado do outro sistema. A Unimed de São Paulo faliu e não aconteceu *nada*, literalmente nada! O que a gente precisa — isso Rodrigo, é a disputa pela hegemonia, não é? — é ter conceitos claros do que estamos falando. No meu modo de entender, a idéia de que existem no Brasil empresas sólidas de planos de saúde é um mito. Muitas dessas empresas estão falidas, devem. Só a dívida das Santas Casas é objeto de negociação. O governo, ao invés de fazer um PROER para as Santas Casas, poderia muito bem, não estatizá-las, mas exigir que entrem em rede, prestem atendimento universal, mudem o perfil assistencial, se integrem de fato.

Sobre a Petrobras, o que ela fez, como política de recursos humanos, é muito grave. Por isso que eu dei esse exemplo e não outro. A nossa proposta é que não se pague plano de saúde com recursos do Tesouro para servidores públicos. Temos que ser um pouquinho radicais em algum lugar, porque não é possível uma coisa dessas! É um deboche, pagar plano, por exemplo, até para os funcionários da Agência Nacional de Saúde, a própria agência reguladora, que tem um orçamento fundamentalmente público. Pois bem, parte desse orçamento *público* paga plano de saúde privado.

E, por fim, a disputa pela hegemonia. A reforma sanitária, a implementação do SUS deveram, e muito, a alianças com parlamentares. A boa notícia é que alguns, defensores do setor privado, não foram eleitos, particularmente em São Paulo. Mas aqui no Rio a má notícia é que parlamentares defensores do setor público também não foram eleitos. Se não tivermos alianças, inclusive com setores conservadores, mas que defendem a coisa pública, o sistema público, a rede pública, não conseguiremos avançar. Foi assim que conseguimos que o SUS fosse aprovado na Constituição de 1988.

VALCLER. Estou dirigindo o Hospital de Bonsucesso, e estou no Ministério da Saúde dirigindo o Departamento de Gestão Hospitalar. Temos reclamado muito que, quando o SUS não avança, são sempre os outros que são culpados, pois não dão dinheiro. Até temos um certo sentido de “coitadinhos” de nós. Essa discussão tem um grau de ingenuidade. A gente lida com uma série de questões muito complexas, como uma que foi citada aqui, a das corporações. A Lígia falou sobre a questão da Petrobras... Quando eu era estudante, o movimento sindical defendia o SUS, mas no dissídio coletivo, no acordo coletivo, tinha lá uma cláusula de plano de saúde; sempre foi assim. Esse povo do sindicato está na Petrobras, no governo, na Presidência da República — meu candidato eleito.

PAULO VALERIANO. Sou enfermeiro sanitarista, do Departamento de Gestão Hospitalar. Não consigo fazer uma discussão da saúde compartimentalizada e desconectada da realidade nacional. Somos um país de iniquidade, de exclusão, de profunda concentração de renda. Não conseguimos avançar na reforma sanitária porque o que na verdade enfrentamos é a doença. Nossa utopia ficou lá atrás. Ficamos reféns dessas contradições de disputa hegemônica, do federalismo às avessas, pois o conceito da municipalização neste país virou “prefeiturização”. Saiu-se do modelo anterior, que centralizava na União, para o modelo atual, que se centraliza nas prefeituras. A pergunta é: como vamos restabelecer pacto federativo, e traz de volta o papel efetivo das Secretarias Estaduais de Saúde? Qual o modelo que a gente quer construir para que a saúde e a educação sejam universais? E a terceira pergunta: quais serão as ações políticas para desconcentrar a renda? O Bolsa Família foi muito eficiente. Tiramos 20 milhões de pessoas da miséria. Mas num país de 180 milhões, ainda há muito que se fazer. Essas políticas compensatórias de renda mínima são eficientes, mas são pouco eficazes para mudar a associação miséria-doença.

LUIZINHO. Eu sou Luiz Antônio, vice-prefeito de Pirai e vice do SEB, junto com a Ligia.

Sobre os planos de saúde, se as pessoas o defendem é na lógica de que querem o melhor para si e para sua família. Não *defendem* o plano de saúde, fazem uma opção por um plano para tapar o buraco de um SUS que não funciona. Outra questão que me aflige é que temos muitas instituições de pesquisa em nossas universidades, mas a impressão é que a produção efetiva para o sistema de saúde nacional é pequena, ou, se existe, o sistema não se apropria dessa produção.

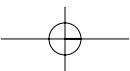
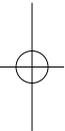
LUIZ OTÁVIO. Sou economista aqui do BNDES. Fiz um trabalho sobre equipamentos eletrônicos aplicados à saúde, e agora estou estudando o programa de filantrópicas que o Banco tem. Queria fazer três comentários. Escuto muito que os Estados Unidos gastam uma fortuna com a saúde, 1 trilhão de dólares. Gastar nem sempre é ruim. As empresas americanas agradecem, os médicos americanos agradecem. A GE faz escala e vende aparelhos de ressonância magnética para o mundo inteiro, a Siemens também, e todas essas empresas vivem dos gastos governamentais. Na Inglaterra, que gasta a metade do que gastam os Estados Unidos, provavelmente a indústria de medicamentos não está tão bem, está vendendo menos. Sobre as filantrópicas e o programa do BNDES que as apóia: as filantrópicas tinham deficiência de gestão, estavam endividadadas, com problemas de pagamento aos fornecedores, etc. e tal. Pelo diagnóstico, não dava

para resolver o problema de todo mundo, mas de algumas dava. O programa foi desenhado para atingir a estas, e tem dado bom resultado.

G. WAGNER. Nas Santas Casas, o apoio à gestão é importante, mas acho que ao apoiar devemos cobrar a co-gestão: elas têm que entrar na rede. Um grande problema das Santas Casas é que os médicos se apoderaram delas e estão matando a galinha dos ovos de ouro, estão desinvestindo, estão se apropriando do pouco excedente que têm. A grande dificuldade de gestão não é nem técnica, é política, porque os médicos tomaram o poder, apesar de ser propriedade comunitária. E o SUS depende das Santas Casas: 40% dos nosso leitos são das Santas Casas.

L. BAHIA. Temos que colar a agenda da saúde na agenda do desenvolvimento econômico. E aí, Valcler, essa relação com prestadores de vários serviços e esse mercado de planos de saúde são um atraso de vida. Esse é um ponto fraco em que podemos avançar, porque eles são antipáticos para a população. Em relação à Emenda Constitucional 29, alcançamos um patamar insuficiente de recursos para a saúde, não é isso que queremos, o que queremos é a seguridade social. É impossível imaginar a saúde desvinculada de um sistema de proteção social no Brasil.

J. NORONHA. Agradeço a todos, está encerrado o seminário.



ANEXOS

CELSO LUCCHESI
DIRECIONAMENTO ESTRATÉGICO DA PETROBRÁS



Figura 1



Figura 2



Figura 3

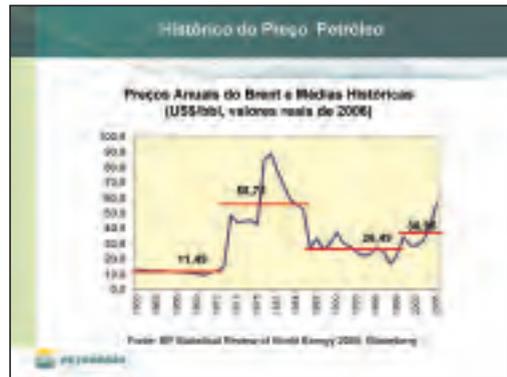


Figura 4

Fundamentos do Mercado do Petróleo

Mudanças estruturais que podem sustentar preços elevados no longo prazo:

Mudanças percebidas na demanda:

- Intensidade energética do crescimento econômico;
- Redução da elasticidade preço da demanda;

Mudanças esperadas na oferta:

- Aumento de custo de produção não-OPEP e desaceleração da produção;
- Aumento da dependência da produção da OPEP e manutenção de redução excessiva de capacidade;

Figura 5



Figura 6

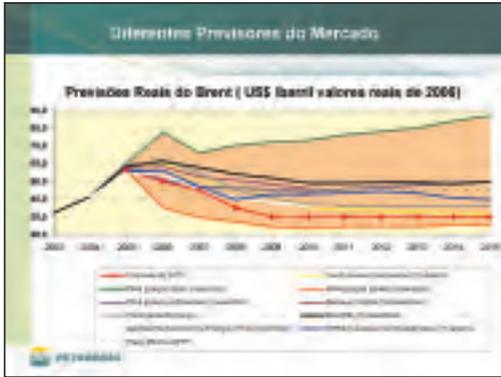


Figura 7



Figura 8

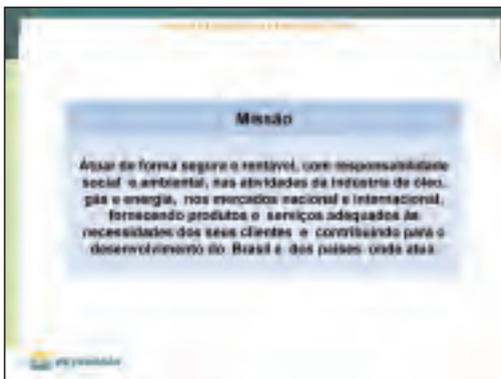


Figura 9

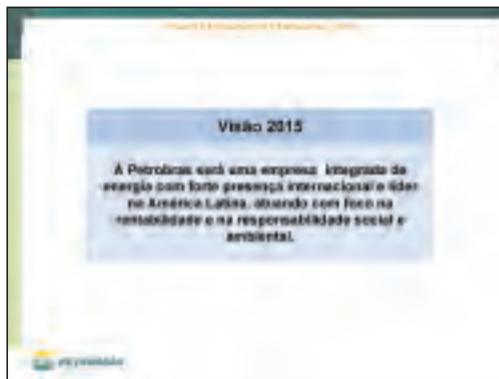


Figura 10



Figura 11

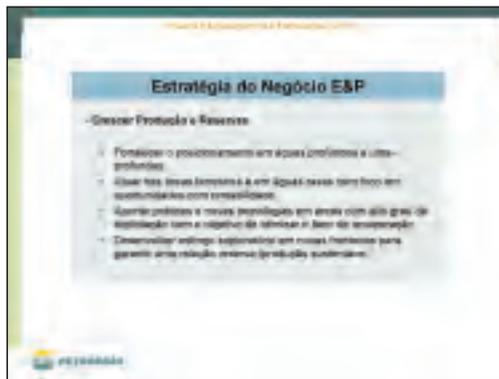


Figura 12

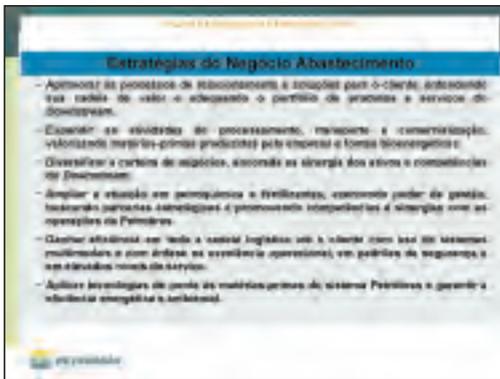


Figura 13

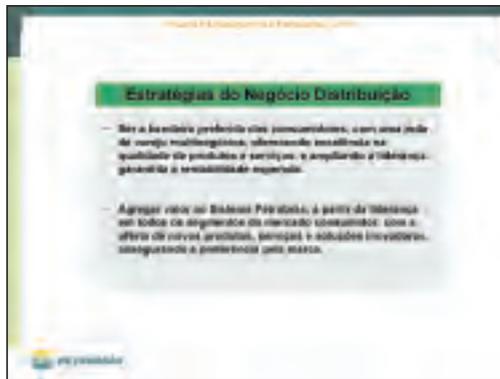


Figura 14



Figura 15

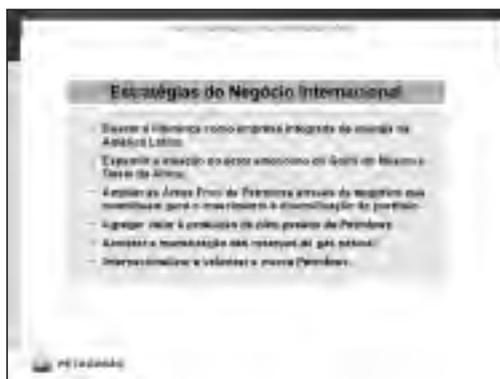


Figura 16

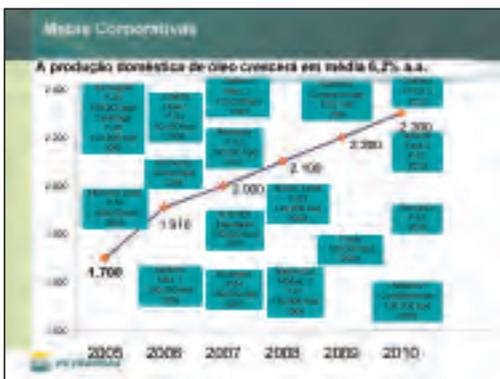


Figura 17

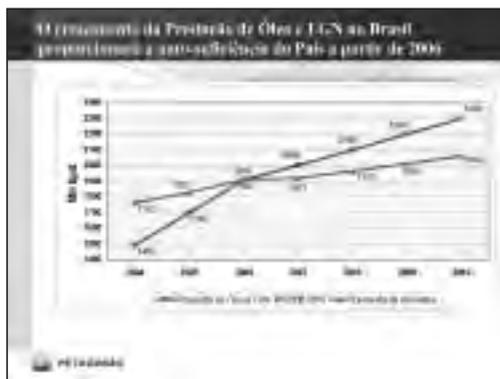


Figura 18

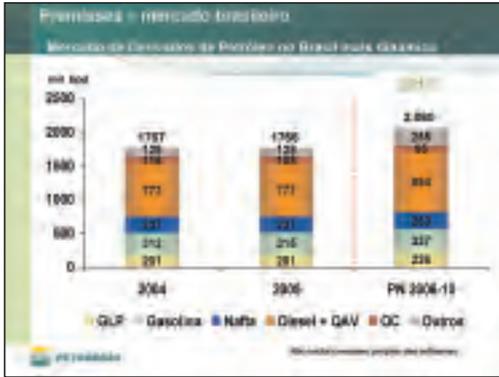


Figura 19

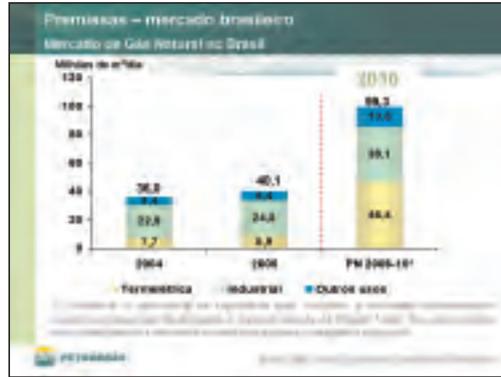


Figura 20

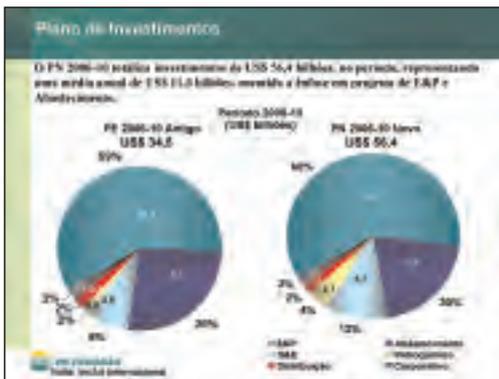


Figura 21

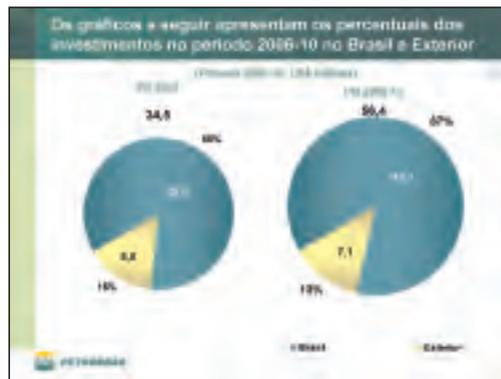


Figura 22

Os investimentos do PN 2006-10 apresentam a seguinte distribuição por país...

País	2006-10	%
Brasil	49,3	87,4%
Outros América Latina	3,1	5,5%
Total América Latina	52,4	92,9%
Total África	1,4	2,5%
Total América do Norte	1,4	2,5%
Total Outros	1,2	2,1%
Total	59,4	100,0%

...sendo que dos investimentos no Exterior, 40% estão na América Latina, 16% no resto da África e 20% nos Estados Unidos.

Figura 23

O PN 2006-10 indica que 65% dos investimentos relacionados aos projetos do Plano serão colocados juntos ao mercado financeiro nacional, resultando em uma média de US\$ 9,4 bilhões em recursos desse mercado.

País	Investimentos (bilhões US\$ 2006-10)	Contratação Média Nacional (2006-10)	Contratação Média (%)
Brasil	38,0	34,3	90%
América Latina	11,8	10,9	92%
África	4,7	3,4	72%
Europa	3,8	3,8	100%
Estados Unidos	1,8	6,8	38%
Total	62,1	59,2	95%

Figura 24

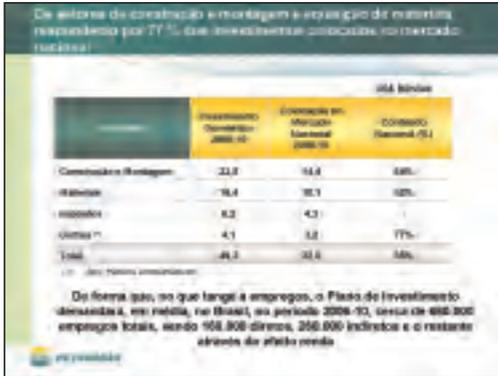


Figura 25

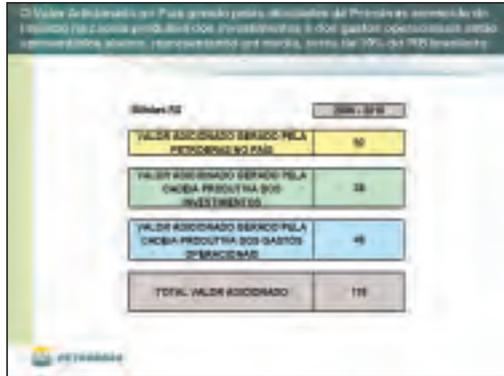


Figura 26

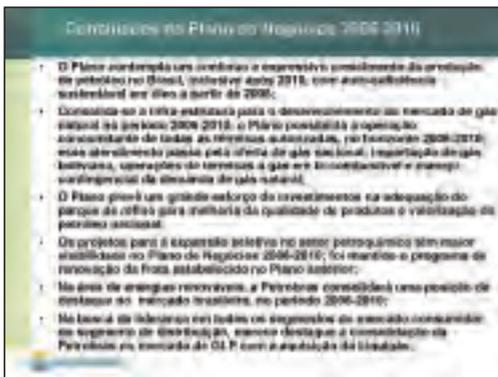


Figura 27

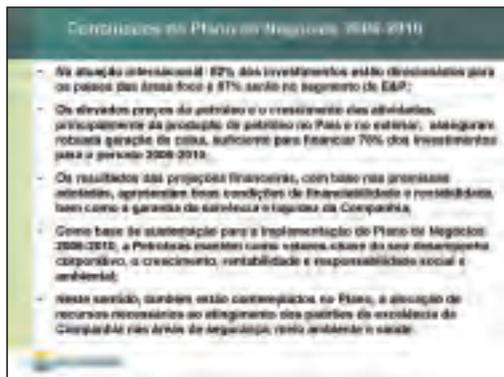


Figura 28

ADILSON DE OLIVEIRA
INDÚSTRIA BRASILEIRA DE PETRÓLEO: PERSPECTIVA

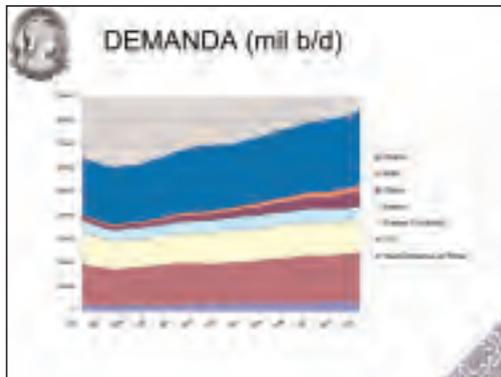


Figura 1



Figura 2



Figura 3

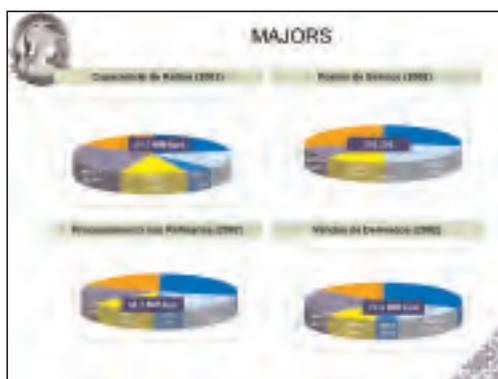


Figura 4

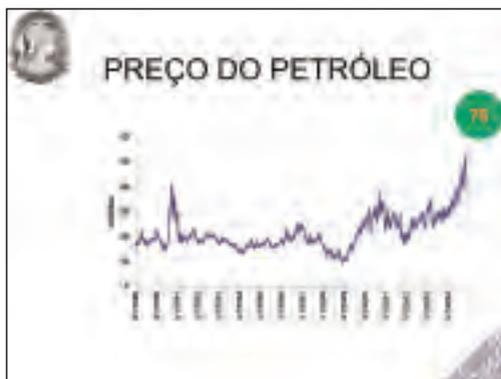


Figura 5



Figura 6



Figura 7



Figura 8

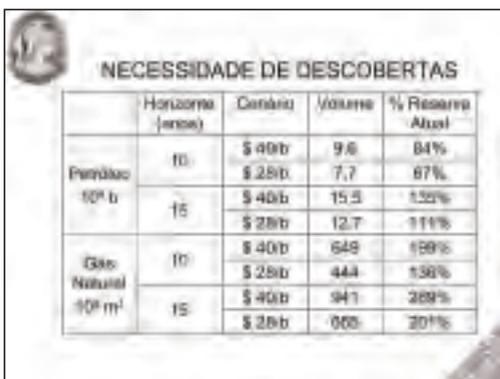


Figura 9

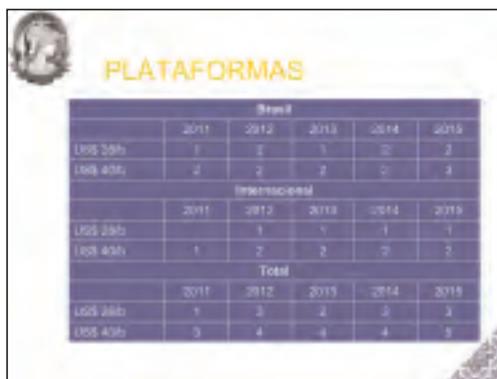


Figura 10



Figura 11



Figura 12

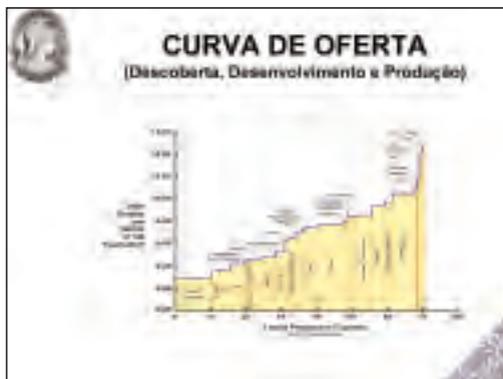


Figura 13

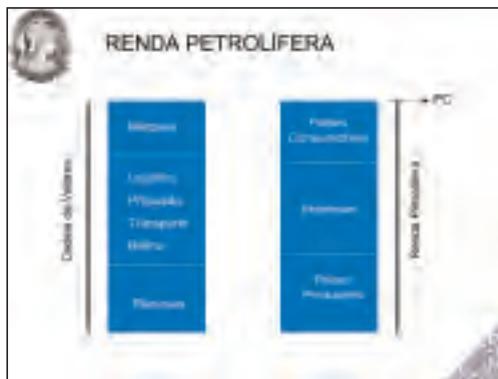


Figura 14

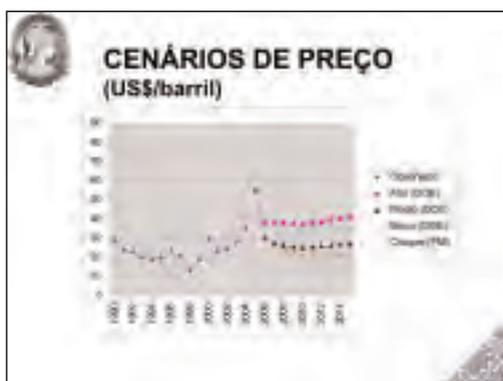


Figura 15

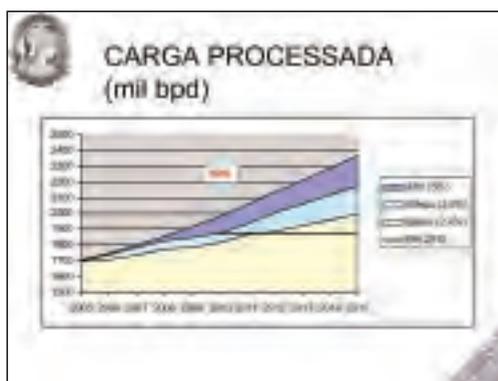


Figura 16

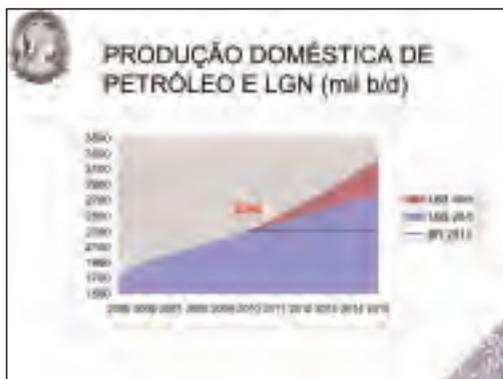


Figura 17



Figura 18

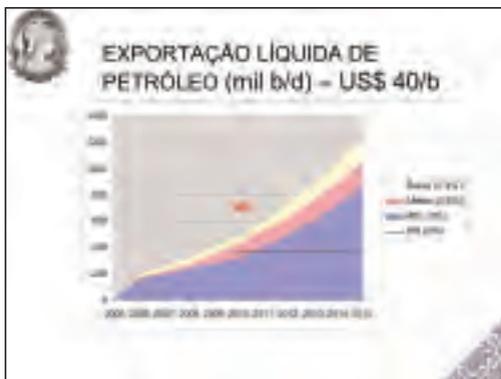


Figura 19

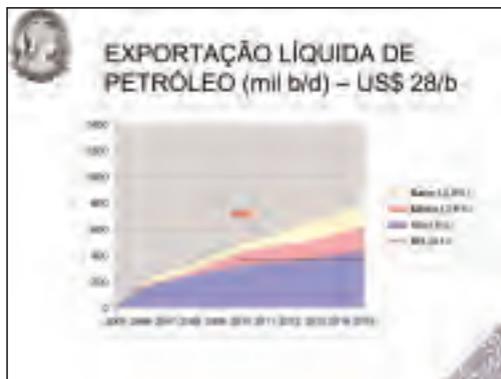


Figura 20

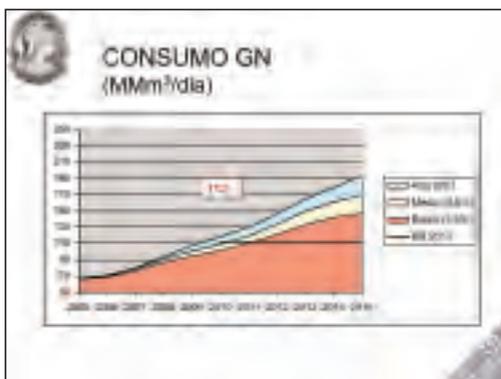


Figura 21

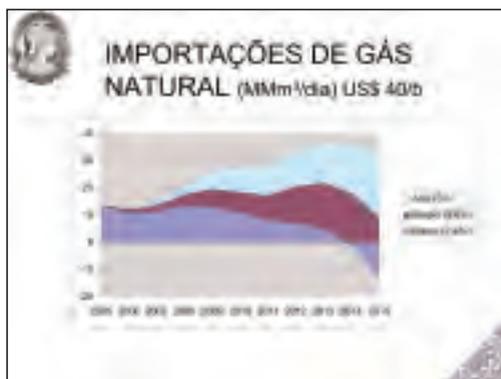


Figura 22

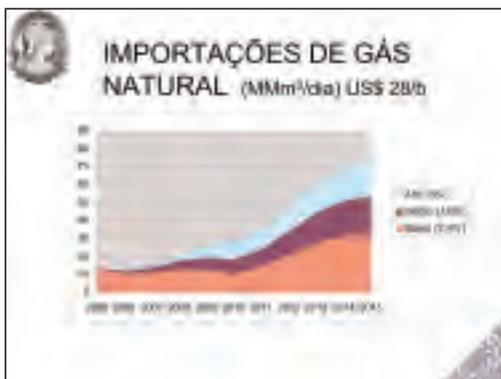
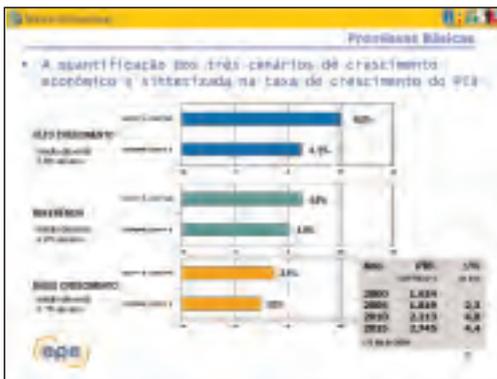
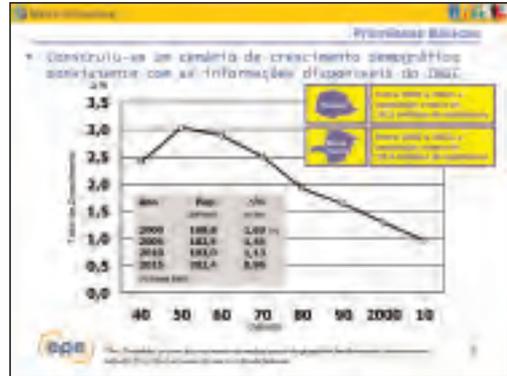


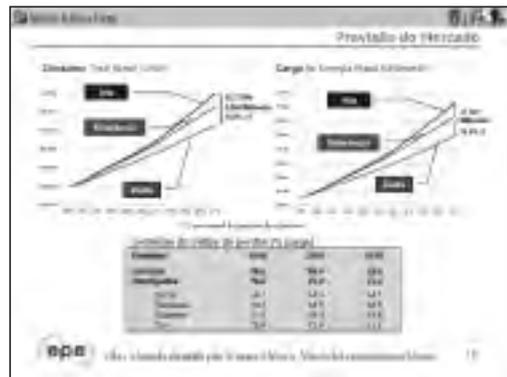
Figura 23



Previsão de Mercado

BRASIL - Consumo Total de Energia Elétrica

Período	Total de Consumo (TWh/a)		Crescimento (%) ao ano
	Referência	Até	
2000	273,8	273,8	22,2
2005	465,0	465,0	14,0
2010	617,7	617,8	10,2
2000-2005	1,2	1,6	1,4
2005-2010	1,3	1,1	1,2
2000-2010	1,2	1,4	1,3
2000-2010	1,2	1,4	1,3



Previsão do Mercado

Brasil - Consumo por Classe - Substituição
 (Estratégia de substituição)

Classe	Consumo (MWh)			Variação (%) em 2008	
	2007	2008	2008	2007/2008	2008/2008
Residencial	30.150	30.200	13.493	44	-13
Comercial	13.820	13.830	24.811	182	182
Industrial	12.940	13.000	13.000	100	100
Transporte	4.000	4.000	7.776	194	194
Total	60.910	61.030	59.079	97	97

Classe	Consumo (MWh)			Variação (%) em 2008	
	2007	2008	2008	2007/2008	2008/2008
Residencial	11.200	11.200	11.200	100	100
Comercial	333,8	333,8	41,40	12	12
Industrial	191,6	191,6	31,16	16	16
Transporte	1.860,0	1.860,0	1.860,0	100	100
Total	13.355,4	13.385,4	13.385,4	100	100

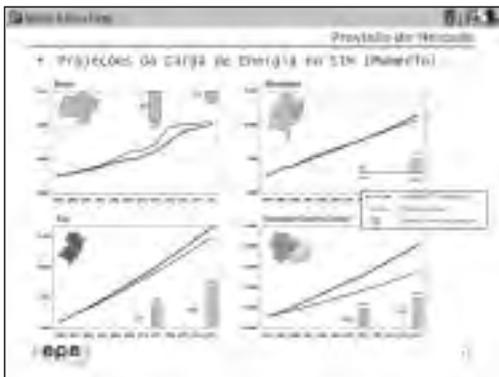
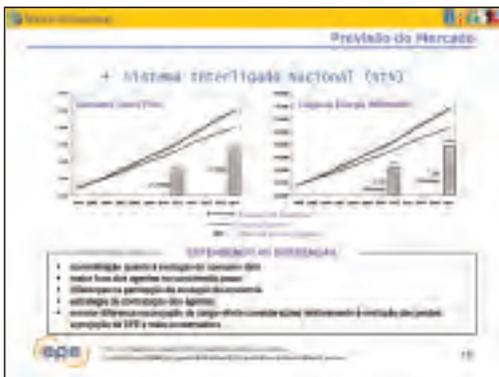
Fonte: EPE, dados fornecidos pelo Sistema Elétrico Nacional, considerando a classe.

Previsão do Mercado

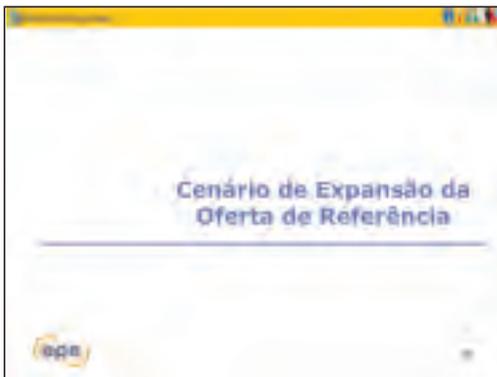
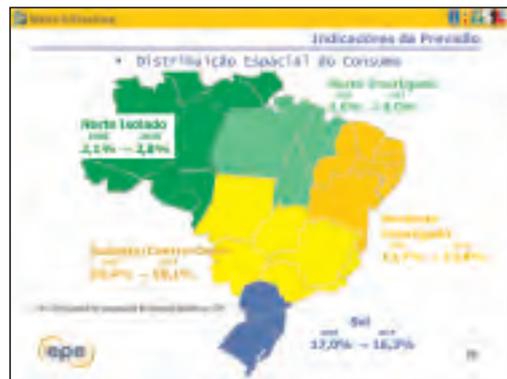
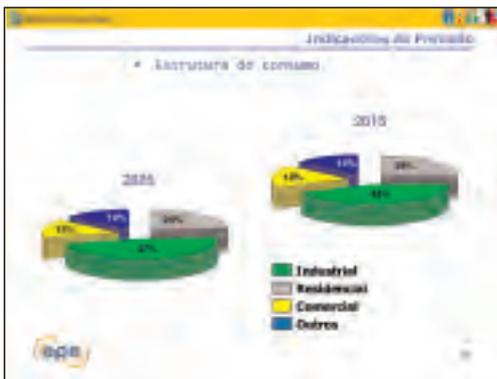
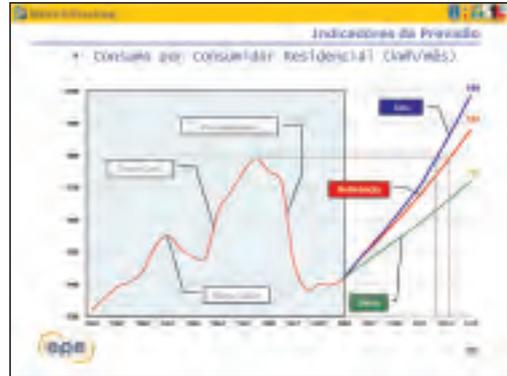
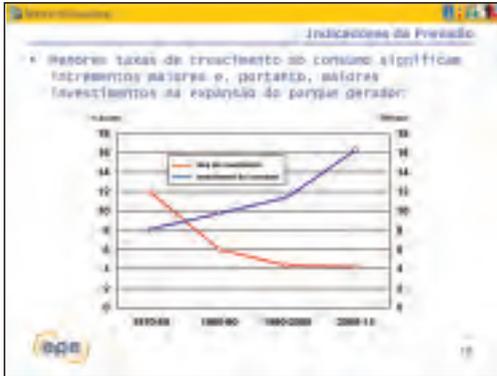
Sistema Interligado Nacional (SIN)
 (Estratégia de substituição)

Classe	Consumo (MWh)		Variação (%) em 2008	
	2007	2008	2007/2008	2008/2008
Residencial	30.150	30.200	13.493	44
Comercial	13.820	13.830	24.811	182
Industrial	12.940	13.000	13.000	100
Transporte	4.000	4.000	7.776	194
Total	60.910	61.030	59.079	97

Classe	Consumo (MWh)		Variação (%) em 2008	
	2007	2008	2007/2008	2008/2008
Residencial	11.200	11.200	11.200	100
Comercial	333,8	333,8	41,40	12
Industrial	191,6	191,6	31,16	16
Transporte	1.860,0	1.860,0	1.860,0	100
Total	13.355,4	13.385,4	13.385,4	100

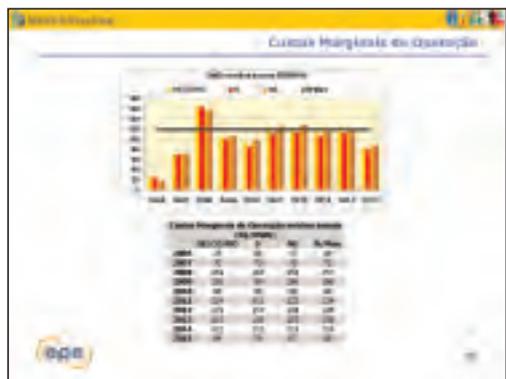
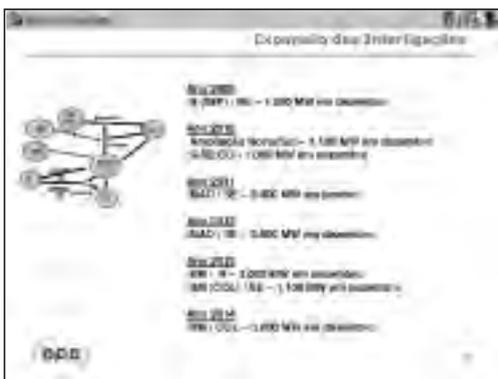
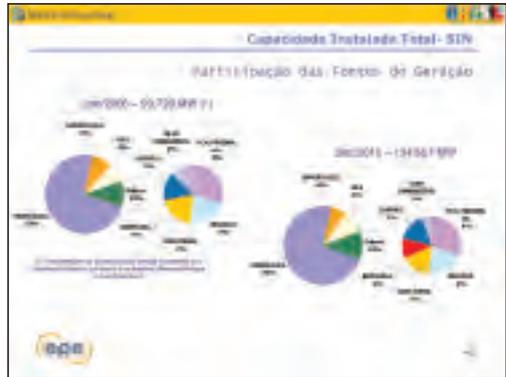


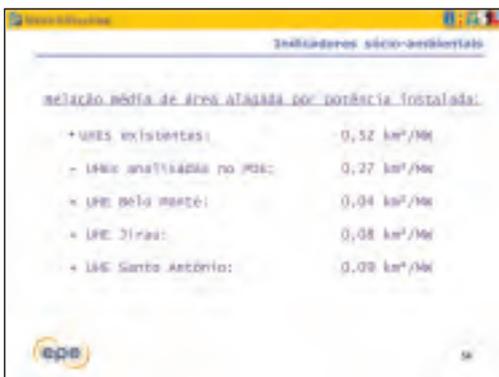
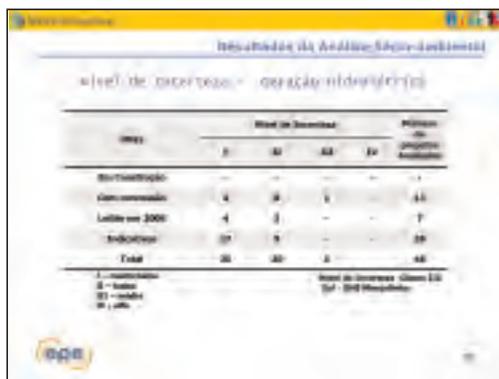
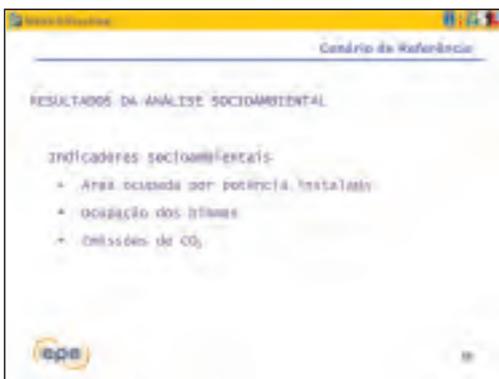
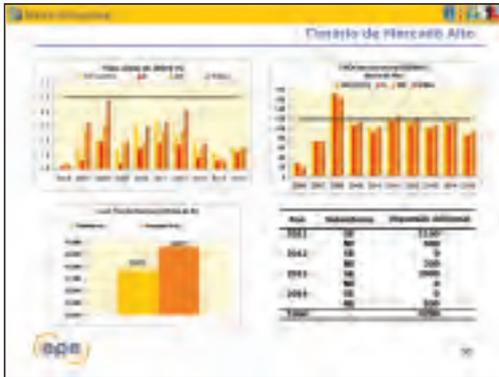
Indicadores da Previsão

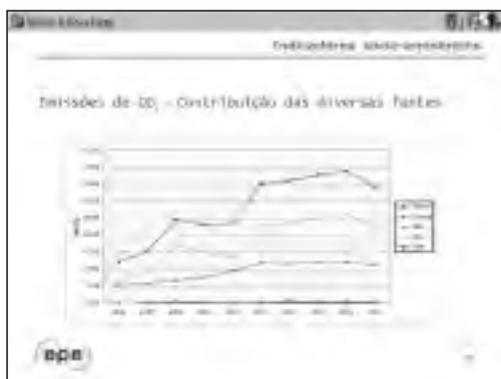
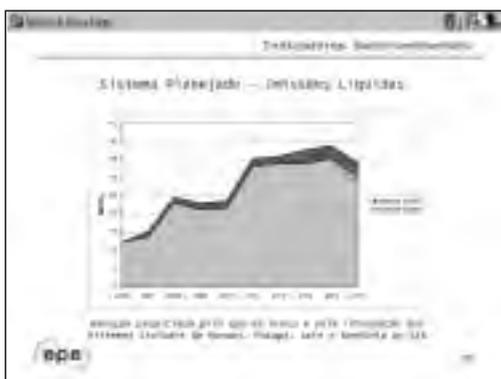


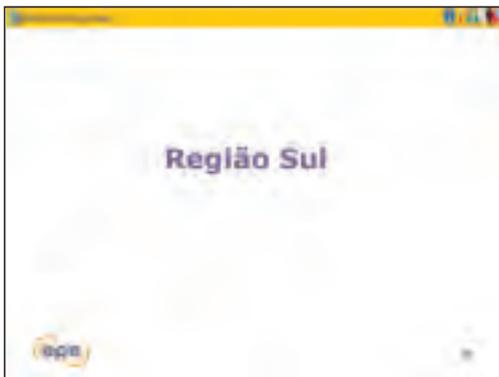
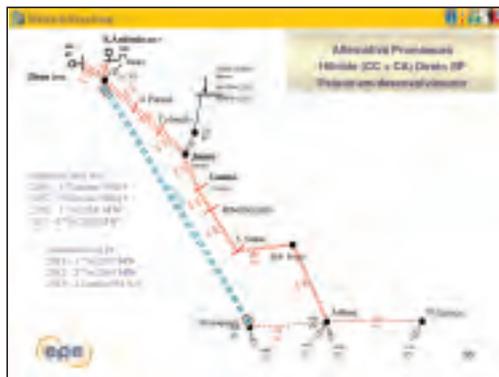
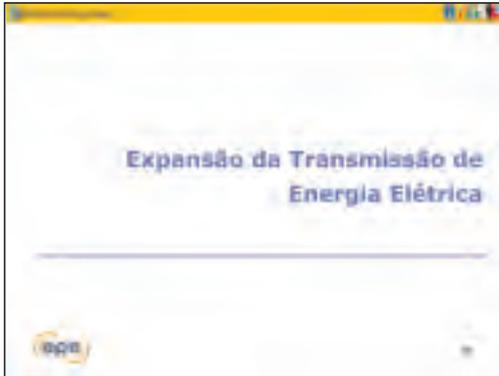
Operação Histórica da Configuração da Referência

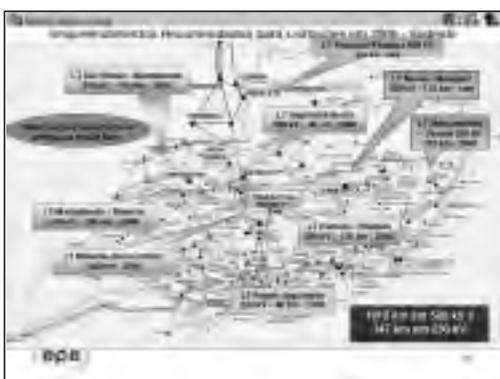
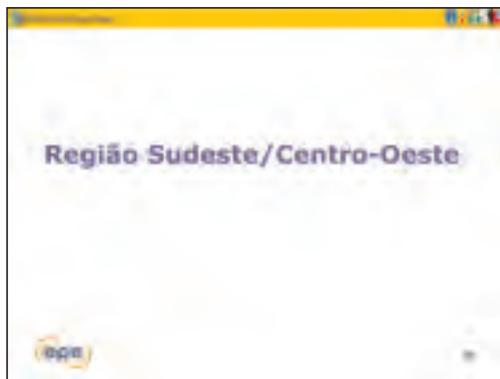
Aproveitamento	Vol.	Vol.	Vol. (MW)	Data
Tucuruí	Tucuruí	78 Mw	3500	08/05
Itaipu Binacional	Itaipu	8000 MW	1400	10/08
Capim Branco I	Algodão	8000 MW	195	09/05
Piedade	Piedade	8000 MW	9	09/05
Conceição IV	Conceição	8000 MW	127	09/05
Itaipu	Jacutinga	8000 MW	260	09/05
Bacia Jacaré	Itaipu	5	460	09/05
Parati	Parati	5	120	09/05
Povo Anjoel	Tucuruí	8000 MW	107	09/05
Tapero	Conceição	8000 MW	32	09/05
Passagemas	Itaipu	8000 MW	45,3	09/05
Caracas Nelas	Caracas	5	380	09/05
Maré-Cara	Itaipu	5	18	09/05
Osório Branco I	Algodão	8000 MW	118	09/05
Quero Verde	Itaipu	5	120	09/05
14 de Julho	Itaipu	5	120	09/05

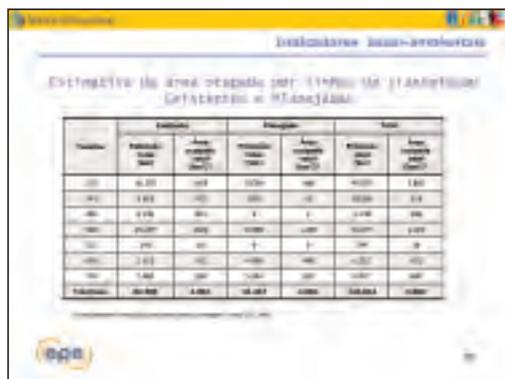
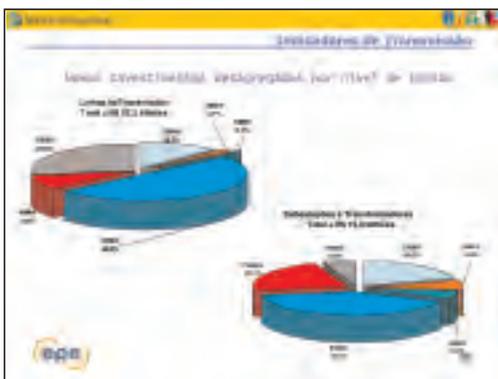
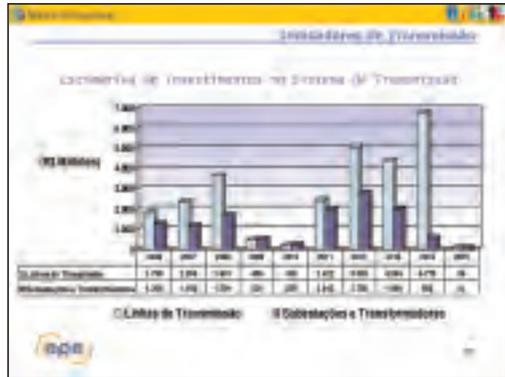




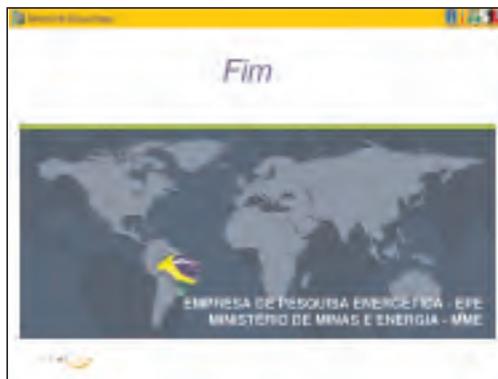
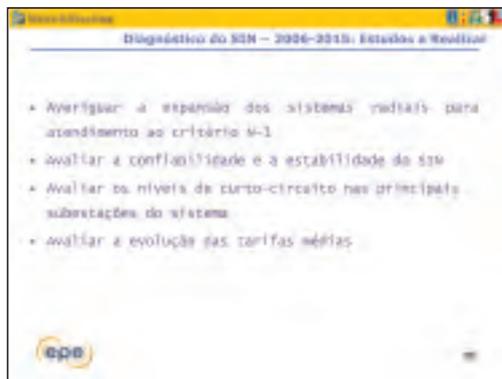








- Indicadores de Transmissão**
- Diagnóstico do SIN – 2006-2015: Estudos a Realizar**
- dimensionar as interligações regionais considerando os resultados dos estudos energéticos
 - avaliar a capacidade das transformações do fronteira de rede básica em função da Resolução Normativa No. 301 ANEEL
 - estabelecer os montantes de compensação reativa de forma que o SIN (transmissão e distribuição) atenda aos requisitos de fator de potência
 - avaliar a evolução das tarifas médias



ROBERTO D'ARAÚJO

RESISTÊNCIAS AMBIENTAIS ÀS HIDROELÉTRICAS E O FUTURO DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

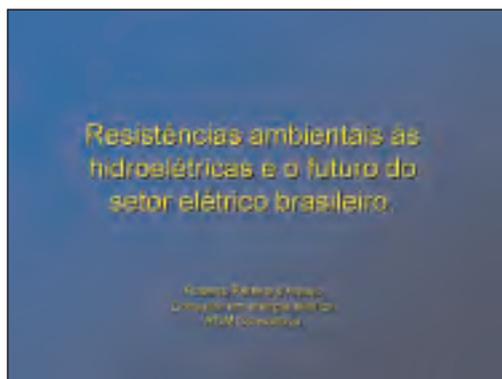


Figura 1

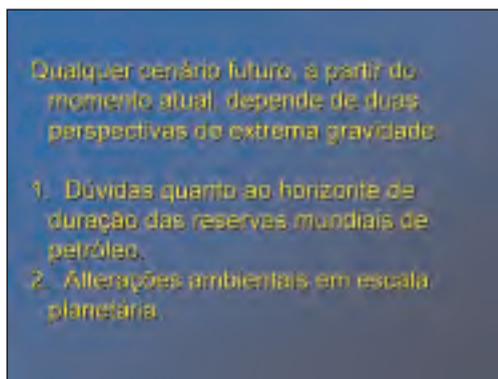


Figura 2

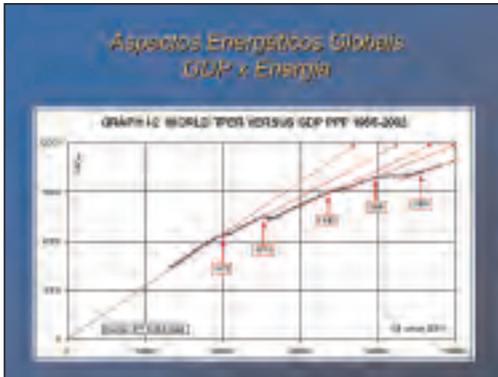


Figura 3

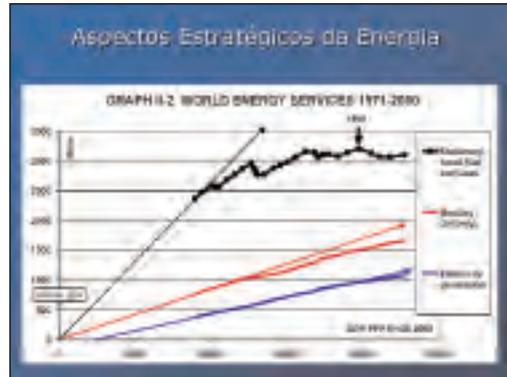


Figura 4

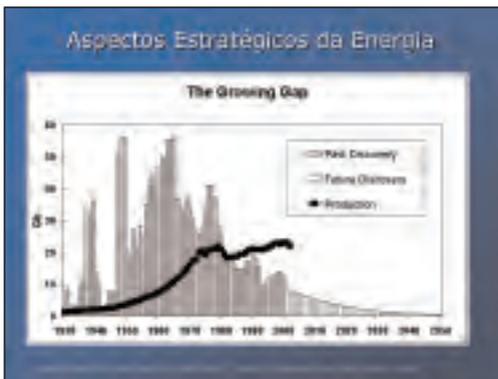


Figura 5



Figura 6



Figura 7

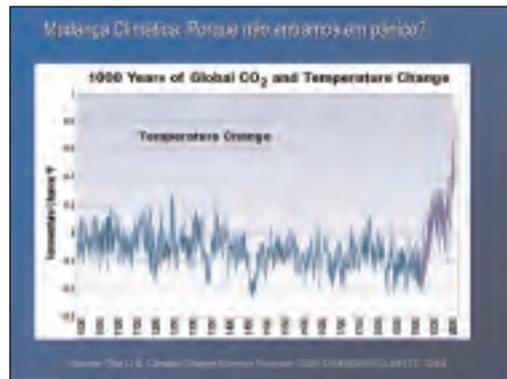


Figura 8



Figura 9

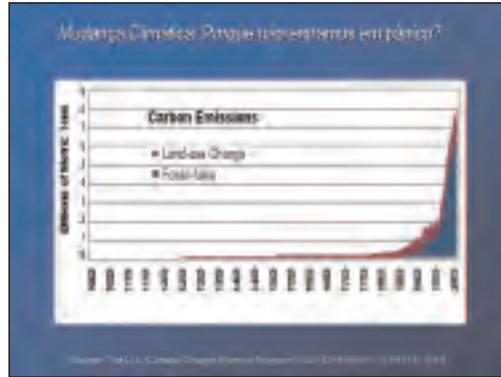


Figura 10

O que isso significa?

- O mundo não vai ficar em pânico.
- Grande probabilidade de escassez.
- Provável ajuste na demanda.
- Qual será a política de preços para o petróleo no Brasil?
- Poderá significar uma retomada dos projetos hidroelétricos?

Figura 11



Figura 12

Os "Ox Mais" dos recursos hídricos

País/Estado	Volume Disponível (km³)	Volume Disponível (bilhões de metros cúbicos)	Volume Disponível (bilhões de metros cúbicos)
Brasil	4.416,0	2.261,0	8.233,0 → 99%
Estados Unidos	4.212,0	199,0	4.307,0
Canadá	2.250,0	32,0	2.282,0
China	2.217,4	12,0	2.229,4
Índia	2.000,0	21,0	2.021,0
Rússia	1.818,0	287,0	1.915,0
Países Baixos	1.250,0	0,0	1.250,0
Argentina	900,0	183,0	1.083,0
Estados Unidos	722,0	200,0	1.233,0
Top 10	24.748,0	4.078,0	28.826,0
Mundo	43.264,0	0,0	43.264,0

Fonte: PNUMA, 1997; CNA, 1998; Deciminas 2004; The World Bank; Banco W. São Paulo: Associação de Energia - Base, 2002. Volume disponível inclui volume a céu aberto e volume armazenado. O volume armazenado é considerado disponível apenas para o uso doméstico de água potável. O volume armazenado para outros usos é considerado não disponível. O volume armazenado para outros usos é considerado não disponível.

Figura 13



Figura 14

"Produtividade" de sistemas hidroelétricos

País	Quantidade de instalações (MW)	Gerção em 2000 (TWh)	AC (%)
Brasil	10.200	140	1,3%
Argentina	10.200	140	1,3%
Chile	10.200	140	1,3%
Colômbia	10.200	140	1,3%
Costa Rica	10.200	140	1,3%
Guatemala	10.200	140	1,3%
Paraguai	10.200	140	1,3%
Uruguai	10.200	140	1,3%
Estados Unidos	10.200	140	1,3%
Itália	10.200	140	1,3%
Japão	10.200	140	1,3%
Coreia	10.200	140	1,3%
China	10.200	140	1,3%
Indonésia	10.200	140	1,3%
Malásia	10.200	140	1,3%
Países Baixos	10.200	140	1,3%
Reino Unido	10.200	140	1,3%
França	10.200	140	1,3%
Espanha	10.200	140	1,3%
Áustria	10.200	140	1,3%
Suécia	10.200	140	1,3%
Suíça	10.200	140	1,3%
Noruega	10.200	140	1,3%

Fonte: Pesquisa de dados de fontes de energia do Departamento de Energia dos Estados Unidos.

Figura 15

Figura 16

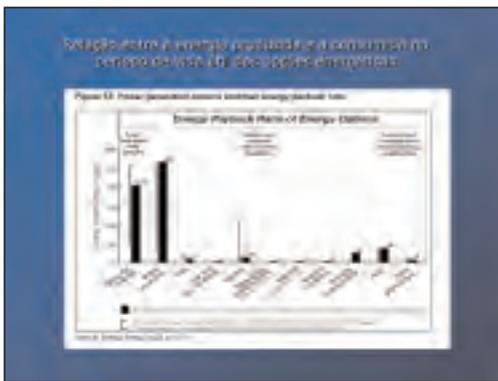


Figura 17

Potenciais Hidroelétricos

País	Instalação (MW)	Capacidade instalada (TWh/ano)	Capacidade potencial (TWh/ano)	% do potencial
China	6.000	1.900	4.200	43%
Rússia	2.800	1.670	3.900	43%
Brasil	1.400	1.400	1.400	100%
Estados Unidos	1.200	250	5.200	5%
Canadá	1.200	170	410	41%
Japão	600	200	300	67%
Coreia	600	200	300	67%
Países Baixos	520	260	360	72%
Espanha	500	260	360	72%
Itália	500	260	360	72%
Reino Unido	400	200	300	67%
Áustria	320	160	240	67%

Fonte: Relatório de Energia Mundial 2007, Departamento de Energia dos Estados Unidos.

Figura 18

Comissão Mundial de Barragens de 2000

O Relatório da Comissão Mundial de Barragens de 2000 apresenta recomendações para a melhoria da segurança das barragens existentes e para a construção de novas barragens seguras.

Deve-se garantir a segurança, a integridade e a durabilidade das barragens existentes e a segurança das barragens novas.

Uma política integrada de desenvolvimento sustentável deve ser adotada para a construção de barragens seguras e sustentáveis.

Figura 19

- International Rivers Association**
- Organização não-governamental internacional de apoio de organizações locais e nacionais em defesa dos rios e dos ecossistemas aquáticos.
- 10 Reasons to Oppose Large Dams from Renewable Initiatives**
1. Não reduzem a poluição ou a qualidade da água, mas aumentam a contaminação.
 2. Não reduzem a erosão ou a sedimentação, por isso não se beneficiam da sedimentação natural.
 3. Geralmente têm custos operacionais e benefícios operacionais.
 4. Aumentam a vulnerabilidade a mudanças climáticas.
 5. Não promovem a sustentabilidade econômica.
 6. Têm impactos sociais e ambientais negativos.
 7. Danos à biodiversidade e aos ecossistemas aquáticos.
 8. Sistemas com construção e manutenção são capazes de prevenir a prevenção.
 9. Podem ser usados para a produção de energia.
 10. São frequentemente usados para a produção de energia.
 11. Aumento da erosão e da sedimentação nos rios.
 12. Podem ser usados para a produção de energia.

Figura 20



Figura 21

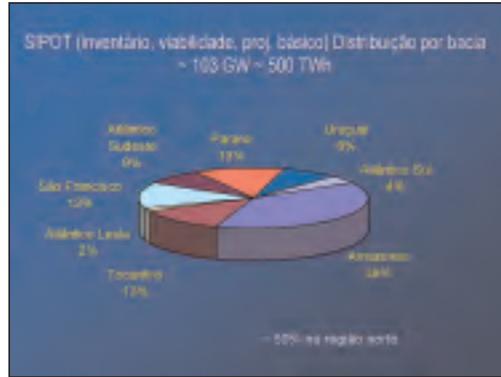


Figura 22



Figura 23

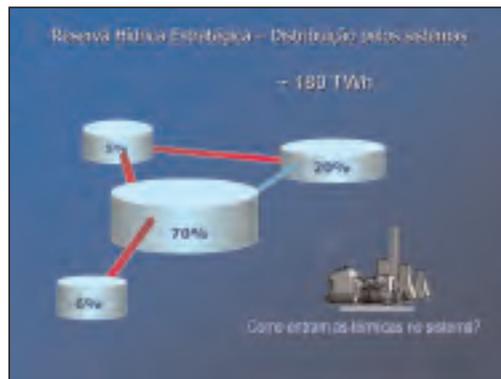


Figura 24

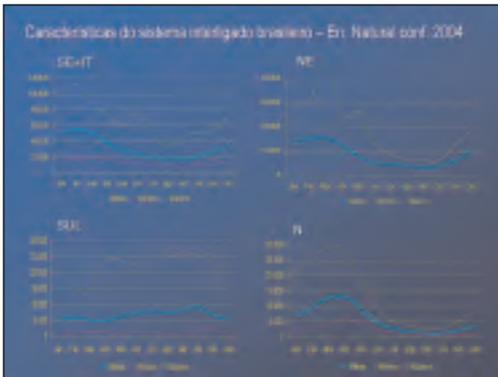


Figura 25

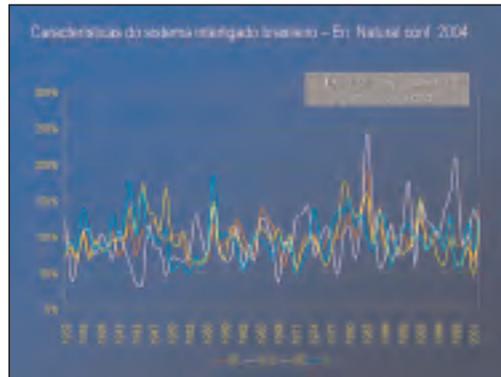


Figura 26

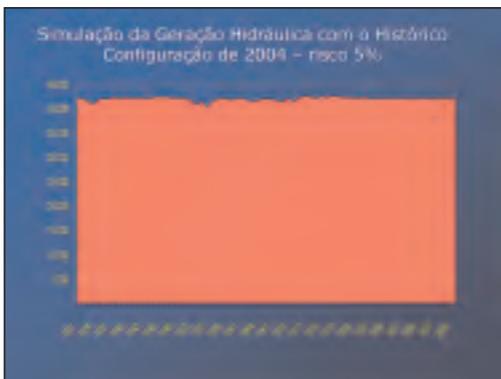


Figura 27



Figura 28



Figura 29

Para pensar...

- Basta uma "modesta" taxa de crescimento de 4% anuais, para dobrar o consumo em 20 anos.
- 12,8% dos domicílios brasileiros (= 7 milhões) não tem geladeira (PNAD 2004). Demanda reprimida equivalente a uma usina de 1000 MW.
- Qual o efeito sobre o consumo de um cenário de crescimento com distribuição de renda?

Figura 30

Para pensar...

- Ampliar-se a resistência à construção de novos reservatórios de regulação.
- A entrada de número significativo de hidrelétricas sem reservatório.
- 50% das usinas novas, das bacias da região norte, gerarão a sua energia natural.
- Melhor "esforço de regulação" dos reservatórios existentes.
- Melhor utilização do volume armazenado.
- Ou, um outro pásser, para as técnicas: Reservatório virtual.

Figura 31

Características do sistema brasileiro

Característica	Valor
Capacidade de geração	100000 MW
Capacidade de transmissão	10000 MW
Capacidade de distribuição	10000 MW
Capacidade de armazenamento	10000 MW
Capacidade de regulação	10000 MW
Capacidade de reserva	10000 MW

Figura 32

Mudanças estruturais

- Sistema diminui lentamente a vantagem da reserva estratégica.
- Ainda não se recorda no mercado.
- Mais ventos e floresta exigem mais maleabilidade das reservas.
- Os térmicos funcionam como "reservatórios virtuais" das novas usinas.
- Permanece a importância da "capacidade" e do caráter "contínuo" do sistema de transmissão.
- Maior crescimento do mercado do norte e paralelo à perda de responsabilidade da reserva do sudeste.

Figura 33

A questão da garantia Térmicas & Hidráulicas

Figura 34

A questão da garantia: Planejamento e Operação

DAC dependem do planejamento e da operação.

Necessidade garantir a cobertura da demanda de energia elétrica

CD = RESERVA

Falta DAC de Reserva

Operação: 100% cobertura

Ativos e classes de risco de déficit por dia	
Reserva (MWh) / Classe de Risco	Capacidade (MW) / Classe de Risco
10000 / 100%	10000 / 100%
9000 / 100%	9000 / 100%
8000 / 100%	8000 / 100%
7000 / 100%	7000 / 100%
6000 / 100%	6000 / 100%
5000 / 100%	5000 / 100%
4000 / 100%	4000 / 100%
3000 / 100%	3000 / 100%
2000 / 100%	2000 / 100%
1000 / 100%	1000 / 100%
0 / 100%	0 / 100%

Figura 35

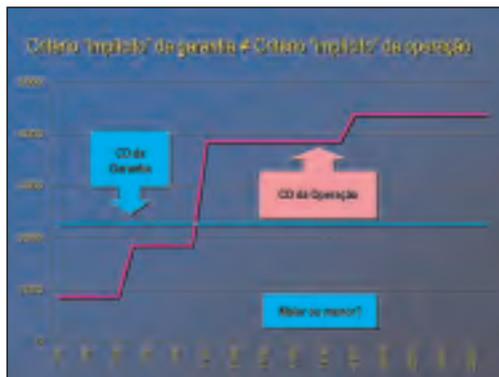


Figura 36

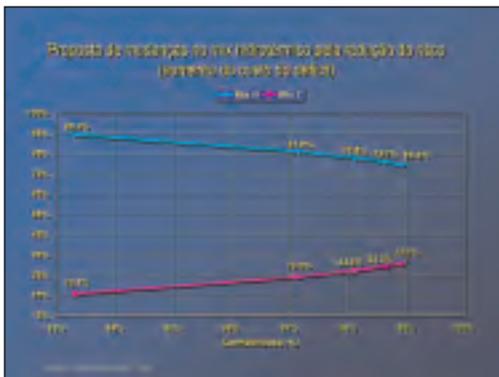


Figura 37

Processo de redução do nível mínimo de reserva de risco (percentual sobre o total)

- Quanto maior a confiabilidade maior será a participação térmica.
- Essa redução acontece pelo fato de que a energia é gerada pelos hidráulicos operando de modo constante por MW_{nom}.
- Caso dos térmicos a operação é sob demanda.
- A energia necessária do sistema de reserva pelo aumento dos casos de geração de operação.

Figura 38

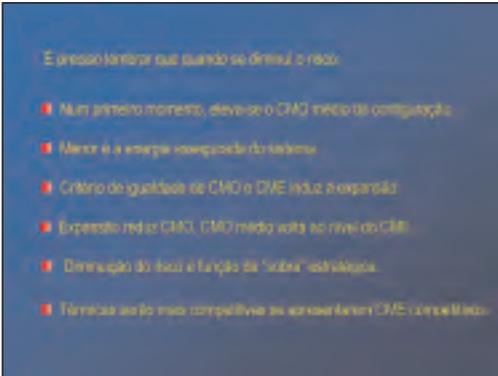


Figura 39

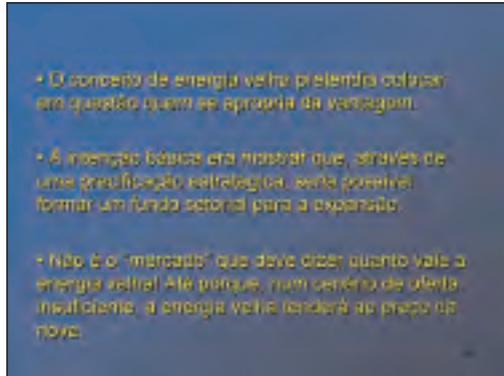


Figura 40

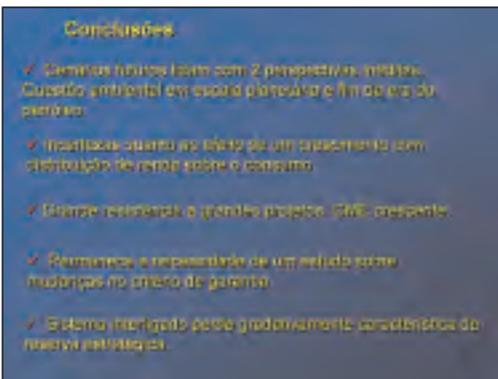


Figura 41

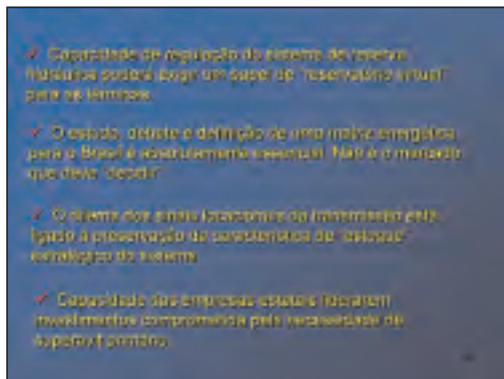


Figura 42

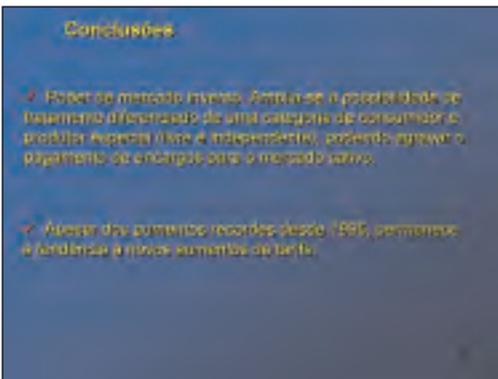


Figura 43

SEBASTIÃO SOARES
PROJETOS ESTRUTURANTES DE INTEGRAÇÃO TERRITORIAL: BRASIL E AMÉRICA DO SUL



Figura 1

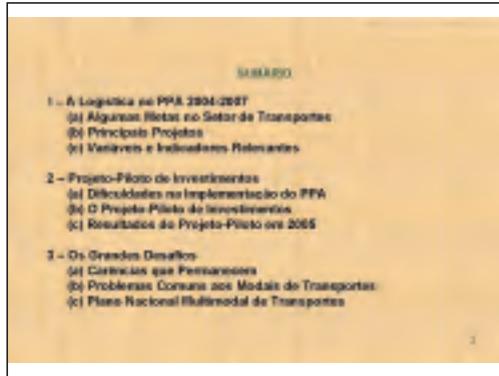


Figura 2

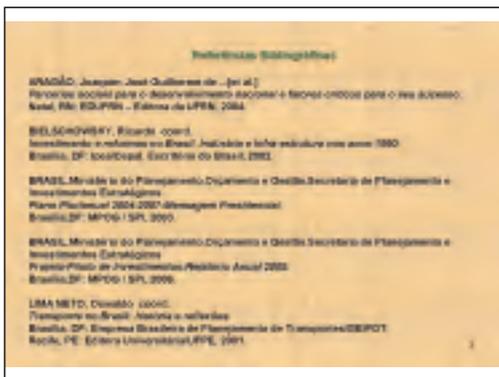


Figura 3

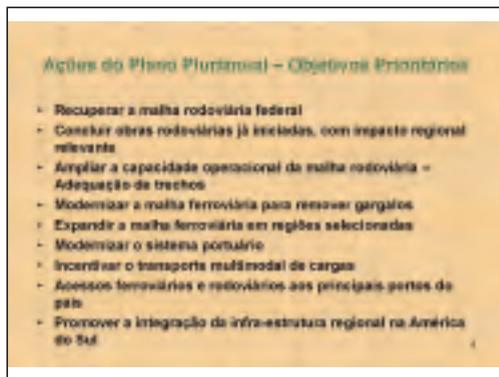


Figura 4



Figura 5



Figura 6



Figura 7



Figura 8



Figura 9

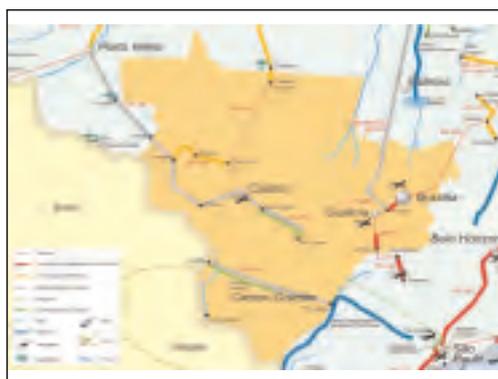


Figura 10



Figura 11



Figura 12



Figura 13

Brasil: série anual de crescimento do PIB e da Formação Bruta de Capital Fixo (FBFC) e coeficiente de investimento (PIB/2003) - séries de período: 1990-2007 (dados em %)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Série anual de crescimento do PIB (%)	0,1	-2,9	4,9	1,7	4,7	1,9	4,1
Série anual de crescimento da FBFC (%)	0,1	-0,9	4,7	0,1	7,2	1,2	1,9
PIB/2003	13,5	13,6	12,2	10,9	11,6	10,3	10,3

Figura 14

Brasil: série anual de PIB em bilhões de reais constantes por 10 em 2000

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB em bilhões de reais constantes por 10 em 2000	549	529	569	599	639	679	719

Figura 15

Brasil: Formação Bruta de Capital Fixo em bilhões de reais constantes por 10 em 2000

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Formação Bruta de Capital Fixo em bilhões de reais constantes por 10 em 2000	74	72	76	78	82	86	90

Figura 16

DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PPA

- Transição ao Congresso: Lei nº 10.924 sancionada em 11.09.2004
- Disposições de corte: Ajustes nos quadros ministeriais
- Comportamento das Variáveis Macroeconômicas:

	2001	2004	2005	Atualizado
Indicador PIB (%)				
- Real	1,9	1,9	4,9	10,3
- Real	4,9	4,9	4,1	7,9
Índice de Preços (IPIC) (%)				
- Real	4,9	4,9	4,9	...
- Real	4,3	4,3	4,4	...
- Real	...	4

Figura 17

O PROJETO-PILOTO DE INVESTIMENTOS

Objetivo: Suportar um novo patamar de investimento público

Características:

- Despesas contínuas e contínuas: 6 anos no Orçamento da União e no Plano do Resultado Primário do Tesouro (RPT)
- Impactos a curto e longo prazo de longo prazo
- Volume de investimentos anuais, inicialmente a 0,10 % do PIB
- Valor estimado para o início: 2005: R\$ 18 bilhões
- Novos estudos de manutenção: custos, prazos, impactos

Critérios de Seleção de Projetos Enquadráveis:

- Seleção de projetos estratégicos e infra-estruturais
- Finalização de projetos
- Realização de parcerias: infraestrutura e logística
- Garantia de sustentabilidade dos projetos
- Avaliação de atendimento às regras de Anomias públicas

Figura 18

A CARTEIRA DO PPI

Modal	Em R\$ milhões	
	Orçamento 2004	Previsão 2004/05
TRANSPORTES	2.266,7	7.261,0
Rodovias	2.267,3	8.220,2
Ferrovias	279,8	322,0
Portos	322,8	387,3
Hidroviás	32,0	-
TRANSPORTE AEROMARÍTIMO	266,6	1.114,7
AEROMARÍTIMO	36,8	188,4
ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA	229,8	926,3
OUTROS	77,4	147,8
TOTAL	2.533,3	8.375,7

Figura 19

RESULTADOS DO PROJETO-PILOTO EM 2005

- A EFICÁCIA DO EMPENHO

Modalidade	R\$ milhões		FCI
	Limite (R\$)	Valor Empenhado (R\$)	
TRANSPORTES	1.625,9	1.220,9	75,07
CIDADES	266,6	196,6	73,73
INTERAÇÃO NACIONAL	32,0	10,9	34,06
FAZENDA	229,8	224,8	97,82
INTEGRAÇÃO NACIONAL (*)	77,4	71,4	92,24
TOTAL	2.231,7	1.724,6	77,24

(*) ICT: Ciência e Tecnologia; SDC: Desenvolvimento Sustentável e Comércio Exterior; SMC: Minas e Energia; SMM: Meio Ambiente

Figura 20

A EFICÁCIA DE PAGAMENTO

Modalidade	R\$ milhões		FCI
	Valor Contratado (*)	Valor Pago (R\$)	
TRANSPORTES	1.911,4	1.877,9	98,26
CIDADES	266,6	26,2	9,83
INTERAÇÃO NACIONAL	32,0	9,3	29,06
FAZENDA	229,8	124,9	54,35
INTEGRAÇÃO NACIONAL (*)	77,4	68,8	88,89
TOTAL	2.517,2	1.997,1	79,34

(*) Excluído Interseção-06: R\$ 267,2 milhões (capta MP nº 273, de 27.12.05)

(*) ICT: Ciência e Tecnologia; SDC: Desenvolvimento Sustentável e Comércio Exterior; SMC: Minas e Energia; SMM: Meio Ambiente

Figura 21

- ### APRENDIZADOS DO GERENCIAMENTO
- Melhorias na seleção dos projetos, incluídas com treinamento e capacitação de servidores;
 - Melhorias de conservação e manutenção em todos os modais;
 - Monitoramento intensivo dos contratos e de seus custos, de cumprimento dos prazos e de avaliação dos impactos;
 - Monitoramento feito in loco;
 - Agilização da liberação dos recursos para os projetos;
 - Início da reestruturação e modernização do DNT;
 - Execução física: recuperação de 2.675 km; contratação de custos R\$ 502 mil;
 - Perspectiva para 2006: recuperação de 7.242 km; adequação de 1.269 km.
- > O PPI oferece segurança, embora insuficiente, para retomar investimentos em Transportes.

Figura 22

- ### CARÊNCIAS QUE PERMANECEM
- RODOVIAS**
 - Má conservação
 - Fracas expansão da malha
 - Tarifas de pedágio elevadas; baixo investimento das operadoras
 - FERROVIAS**
 - Obsoleto da malha, das instalações e equipamentos
 - Baixa articulação entre operadoras
 - Usários ou prestadores de serviços públicos?
 - PORTOS**
 - Acessos, equipamentos, instalações e sistemas portuários
 - Usários ou prestadores de serviços públicos?

Figura 23

- ### PROBLEMAS COMUNS A TODOS OS MODAIS
- Falta de integração intermodal
 - Aspectos Tecnológicos
 - Sistemas de controle operacional
 - Intermodalidade
 - Utilização de cargas – Contêinerização
 - Consideração dos Aspectos Ecológicos e Ambientais
 - Fortalecimento Institucional Agentes Normativos e Fiscalizadores
 - Escassez de Recursos para Investimentos – públicos e privados

Figura 24



Figura 25

TANIA BACELAR
PROJETOS ESTRUTURANTES DE INTEGRAÇÃO TERRITORIAL

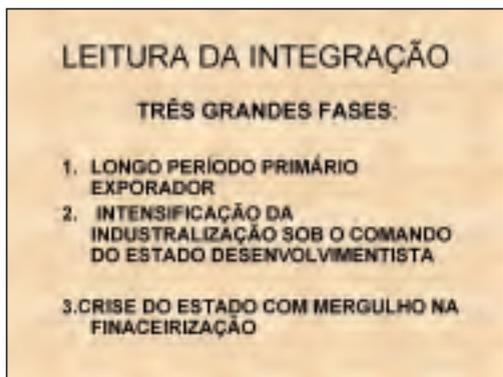


Figura 1



Figura 2

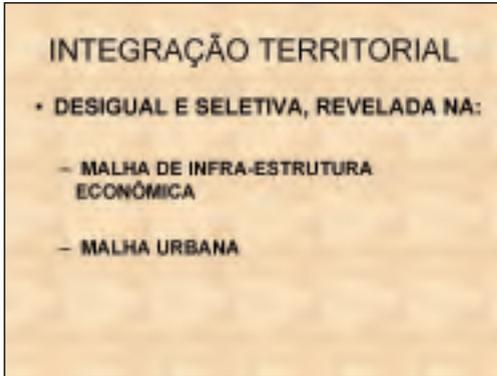


Figura 3



Figura 4

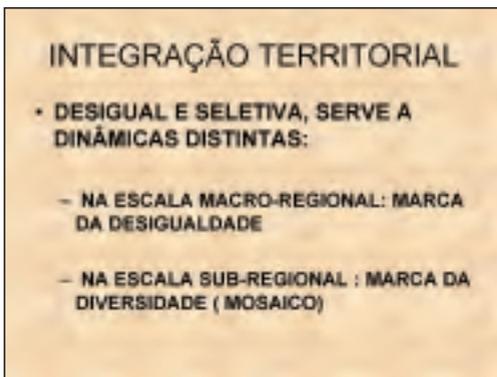


Figura 5



Figura 6



Figura 7



Figura 8



Figura 9

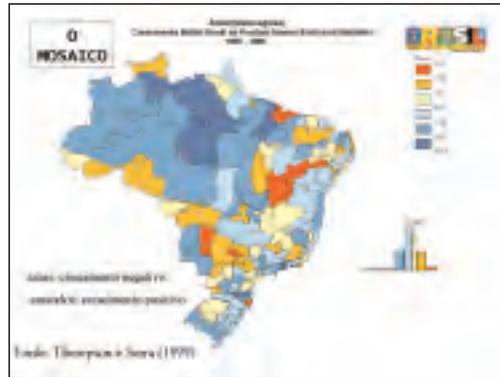


Figura 10



Figura 11



Figura 12

PARTICIPAÇÃO REGIONAL NO NÚMERO DE MATRÍCULAS e NA POPULAÇÃO - 2003

	% MATRÍCULA	% NA POPULAÇÃO	
		18-24	TOTAL
BRASIL	3.887,6	100 %	100 %
NORTE	230,2	5,9 %	8,8 %
NORDESTE	625,4	16,1 %	29,1 %
SUDESTE	1.918,0	49,3 %	41,5 %
SUL	745,1	19,2 %	13,5 %
C. OESTE	368,9	9,5 %	7,1 %

FONTE: MEC/INEP e IBGE. **NOTA: e em milhões de habitantes.**

Figura 13



Figura 14



Figura 1



Figura 2



Figura 1

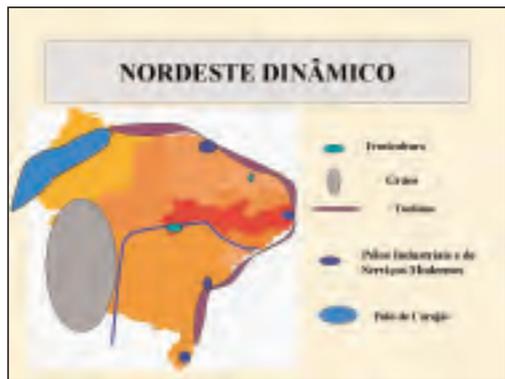


Figura 2



Figura 1



Figura 2

MAURICIO BORGES LEMOS
POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BNDES



Figura 1

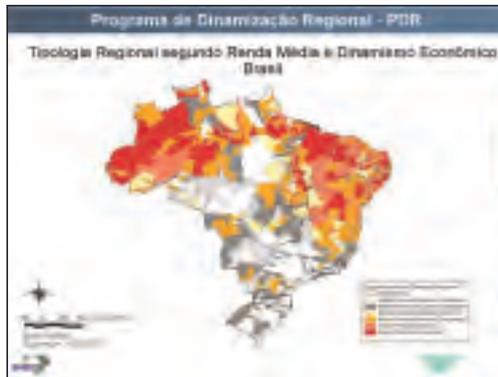


Figura 2

MARCOS DANTAS
AS COMUNICAÇÕES A CAMINHO DA CONVERGÊNCIA DIGITAL



Figura 1



Figura 2

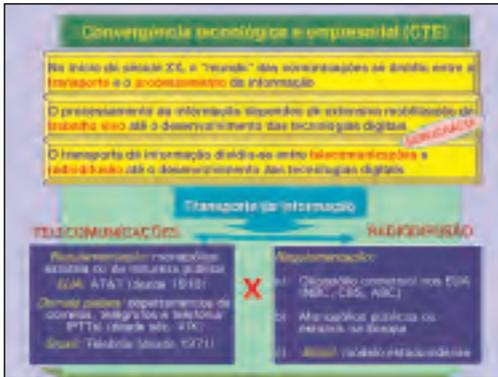


Figura 3



Figura 4

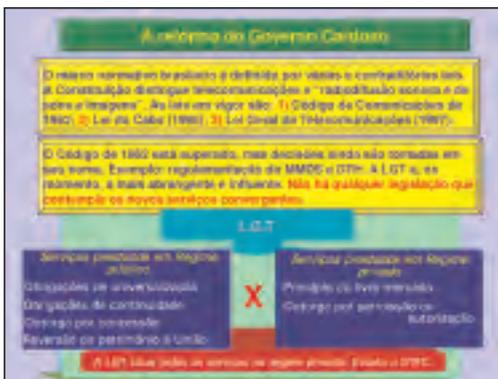


Figura 5

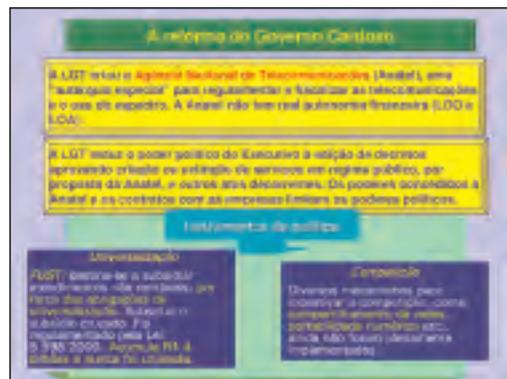


Figura 6

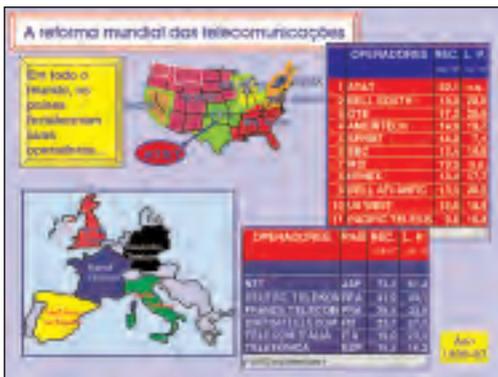


Figura 7

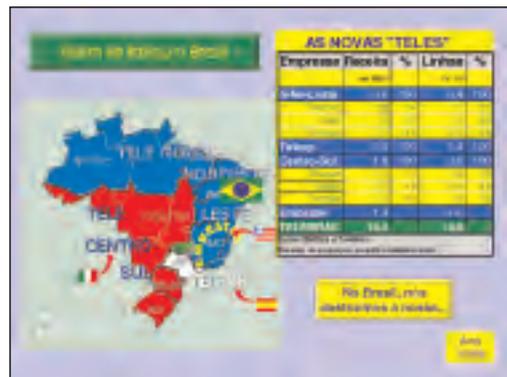


Figura 8



Figura 9

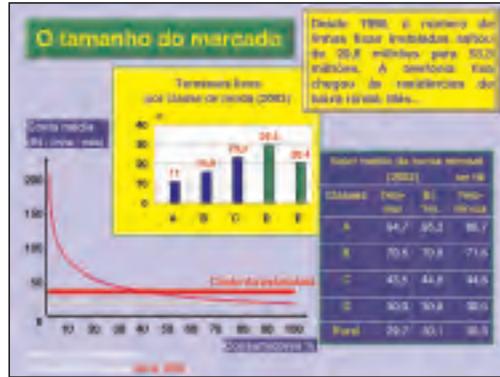


Figura 10

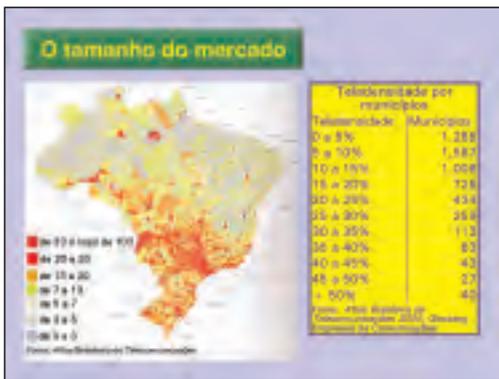


Figura 11



Figura 12

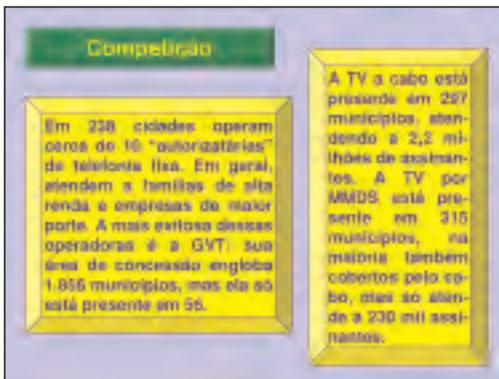


Figura 13



Figura 14

ERMÍNIA MARICATO
METRÓPOLES BRASILEIRAS: PERIFERIA DO CAPITALISMO E GLOBALIZAÇÃO



Figura 1



Figura 2



Figura 3



Figura 4

Concentração urbana

	RMs	Brasil
População	41,25%	100,00%
PIB	43,50%	100,00%
Pop. Ocupada	42,00%	100,00%
Ocup. Ind.	88,00%	100,00%
Pop. Depend.	59,00%	100,00%
Taxa de desemp.	16,28	15,28
Tx cresc. pop.	2,0	1,4
N. municípios	441	5.580
Abixo 10 mil hab.	30,82%	32,88%
Rend. Médio	807,03	689,20

Figura 5

Assentamentos informais

- Insustentabilidade urbana e ambiental:
 - Ocupação das áreas que "sobram" e não interessam ao mercado imobiliário.
 - Ocupação de áreas ambientalmente frágeis: inadequadas à ocupação humana.

Áreas que são ocupadas porque a ocupação é proibida: falta de alternativas.

Figura 6

Assentamentos informais

- Insustentabilidade urbana e ambiental:
 - Ocupação de áreas que "sobriem" e não interessam ao mercado imobiliário.
 - Ocupação de áreas ambientalmente frágeis, inadequadas à ocupação humana.

Áreas que são ocupadas porque a ocupação é proibida; falta de alternativas.

Figura 7

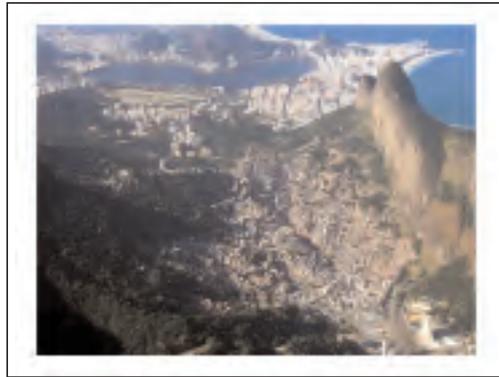


Figura 8

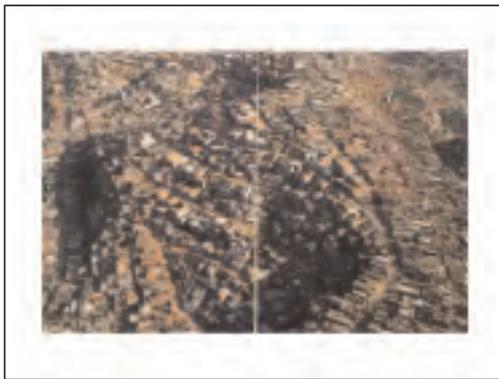


Figura 9

Assentamentos informais

- Sem arquitetura
- Sem infraestrutura
- Sem planejamento urbano ou privado
- Sem abastecimento de água
- Sem rede elétrica de distribuição
- Sem leis urbanas
- SEM ESTADO OU GOVERNO
- SEM LEIS, ADVOGADOS, CORTES OU TRIBUNALS PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

• A falta real de violência: a violência ocupada por um poder alternativo

Figura 10

Áreas vulneráveis

- Características de ocupação de terra:
- Congestionamento habitacional
- Maior taxa de desemprego
- Menor taxa escolaridade
- Menor renda média familiar
- Maior proporção de negros
- Maior proporção de famílias monoparentais
- Menor mobilidade
- Maior taxa homicídios

Figura 11



Figura 12

CARLOS VAINER
METRÓPOLES DA PERIFERIA E PERIFERIA DAS METRÓPOLES



Figura 1

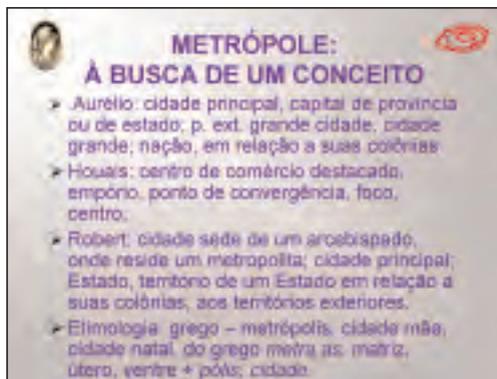


Figura 2

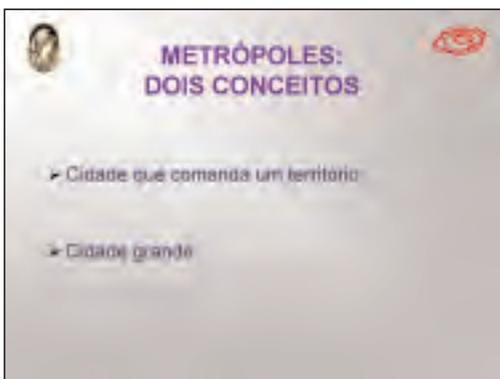


Figura 3

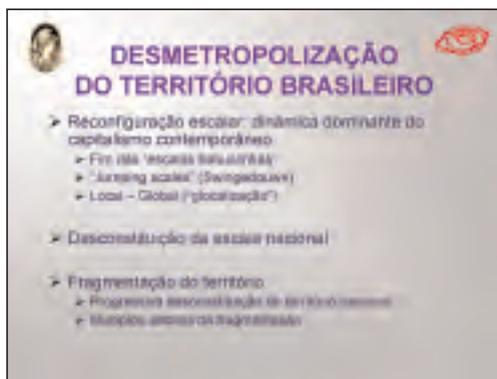


Figura 4

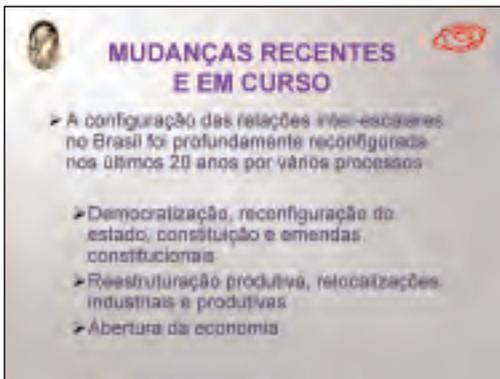


Figura 5

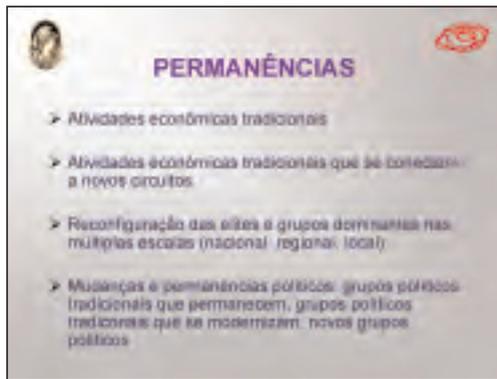


Figura 6

VETORES DA FRAGMENTAÇÃO

- **Vetor pré-moderno:** fortalecimento das elites locais e regionais tradicionais
- **Vetor moderno:** grandes projetos de infra-estrutura que implantam enclaves político-econômicos-territoriais
- **Vetor pós-moderno:** "guerra dos lugares", competição entre escalas sub-nacionais, criação de redes "junioring scales"

Figura 7

VELHOS REGIONALISMOS E CLIENTELISMOS

➤ A PERMANÊNCIA DA PRÉ-MODERNIDADE

- Velhos grupos políticos e as missões de autorregulação: Velho regionalismo
 - A redemocratização favorece o fortalecimento dos grupos locais
 - Regimes autoritários: enfraquecimento das elites regionais e locais; regimes democráticos: fortalecimento das elites regionais e locais
- Congresso, Câmara Federal de Vereadores
- Hegemonias locais, modernização política restrita

Figura 8

GRANDES PROJETOS E FRAGMENTAÇÃO TERRITORIAL

➤ PERMANÊNCIA DA MODERNIDADE TRUNCADA

- A era dos grandes projetos – "ondas de desenvolvimento" dos anos 70
- Grandes pólos extensivos, no eixo energia/comércio/governo
- Conexões exportadoras – êxodo em Ação
- Inserção global e perda de exportação de bens, "invasões em fluxos e territórios" (produção primária e semi-beneficiada, extra-territórios)

Figura 9

NEO-LOCALISMO E NEO-REGIONALISMO COMPETITIVOS

➤ A PÓS-MODERNIDADE PERIFÉRICA

- Conexões diretas – local ↔ global
- "Despolitização" territorial sub-regional
- Guerra dos lugares
 - "Vivíveis em espaços, vivos em territórios" – Comissão Coordenadora Paulista, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Goiás
- O Planejamento Urbano Competitivo – Planejamento territorial

Figura 10

AS METRÓPOLES "PERIFÉRICAS"

- Metrôpoles periféricas: o que é?
- A perda progressiva do controle e comando do território
- O fracasso da hegemonia paulista e incompletude da modernização

Figura 11

AS PERIFÉRIAS DAS METRÓPOLES

- A incompletude da modernização expressa na fragmentação crescente do território – 3 vetores – se expressa também no "espaço metropolitano"
- Fragmentação crescente dos "espaços intra-metropolitanos"
- Vetores pré-modernos, modernos e pós-modernos
 - Desigualdades socio-territoriais pré-modernas (composição da urbanização no território da cidade)
 - Desestruturação do espaço por grandes projetos (vistos, vistos, vista expressa)
 - Vetores pós-modernos: envelhecimento de áreas modernas (parques, etc); "resíduos" (as cidades condonadas fechadas, etc); processos de "gentrificação"
- A EXCLUSÃO DAS PERIFÉRIAS METROPOLITANAS

Figura 12

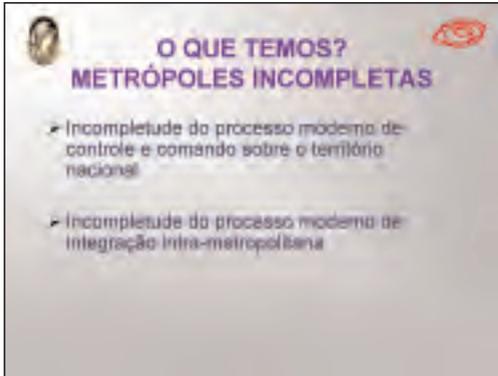


Figura 13

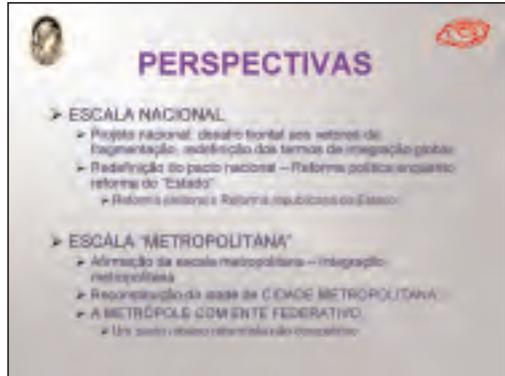


Figura 14

ALDAÍZA SPOSATI
A QUESTÃO METROPOLITANA



Figura 1

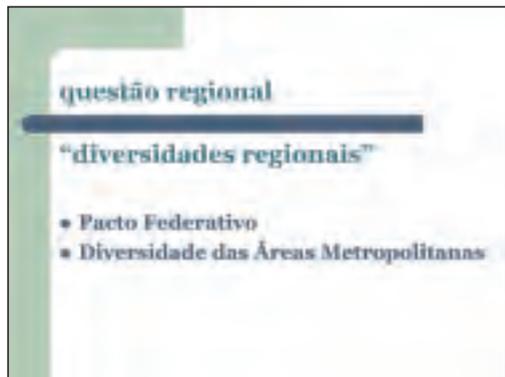


Figura 2



Figura 3



Figura 4

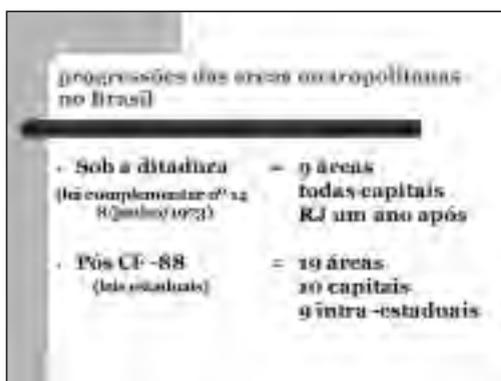


Figura 5



Figura 6



Figura 7

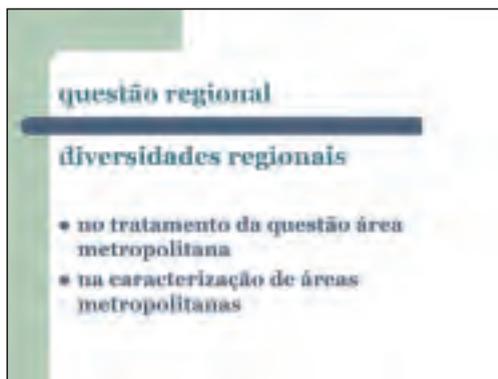


Figura 8

distribuição de microrregiões e áreas metropolitanas por Estado

Estado	Microrregiões	Áreas Metropolitanas
AC	1	0
AL	10	1
AP	1	0
BA	15	2
CE	12	1
DF	1	1
ES	10	1
GO	10	1
MA	10	1
MG	15	2
MS	10	1
MT	10	1
PA	10	1
PB	10	1
PE	10	1
PI	10	1
PR	10	1
RS	10	1
RJ	10	1
RN	10	1
RO	1	0
RR	1	0
SC	10	1
SE	10	1
SP	15	2
TO	1	0
Total	150	15

Figura 9

caracterização dos estados por porte populacional

Estado	População (milhões)	População (bilhões)	População (trilhões)
AC	0,000000	0,000000	0,000000
AL	0,000000	0,000000	0,000000
AP	0,000000	0,000000	0,000000
BA	0,000000	0,000000	0,000000
CE	0,000000	0,000000	0,000000
DF	0,000000	0,000000	0,000000
ES	0,000000	0,000000	0,000000
GO	0,000000	0,000000	0,000000
MA	0,000000	0,000000	0,000000
MG	0,000000	0,000000	0,000000
MS	0,000000	0,000000	0,000000
MT	0,000000	0,000000	0,000000
PA	0,000000	0,000000	0,000000
PB	0,000000	0,000000	0,000000
PE	0,000000	0,000000	0,000000
PI	0,000000	0,000000	0,000000
PR	0,000000	0,000000	0,000000
RS	0,000000	0,000000	0,000000
RJ	0,000000	0,000000	0,000000
RN	0,000000	0,000000	0,000000
RO	0,000000	0,000000	0,000000
RR	0,000000	0,000000	0,000000
SC	0,000000	0,000000	0,000000
SE	0,000000	0,000000	0,000000
SP	0,000000	0,000000	0,000000
TO	0,000000	0,000000	0,000000
Total	0,000000	0,000000	0,000000

Figura 10

Ranking RMs Brasil

Ranking	Estado	População (milhões)	População (bilhões)	População (trilhões)	População (quadrilhões)
1	SP	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
2	PR	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
3	RS	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
4	SC	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
5	GO	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
6	PA	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
7	MA	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
8	MT	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
9	MS	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
10	DF	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
11	ES	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
12	CE	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
13	AP	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
14	RR	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
15	AC	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
16	AL	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
17	PI	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
18	PE	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
19	RN	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000
20	PB	0,000000	0,000000	0,000000	0,000000

Figura 11

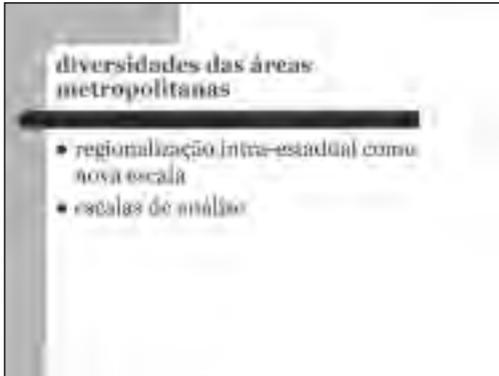


Figura 12

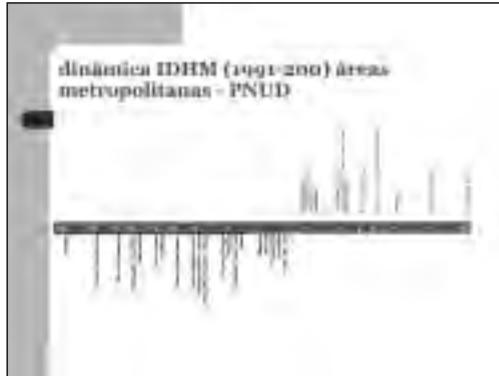


Figura 13



Figura 14

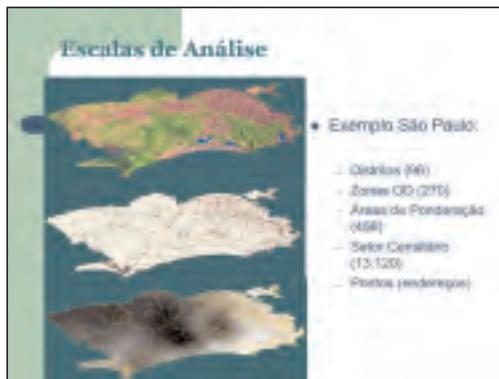


Figura 15

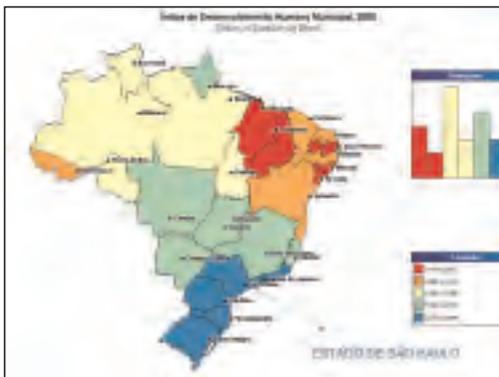


Figura 16

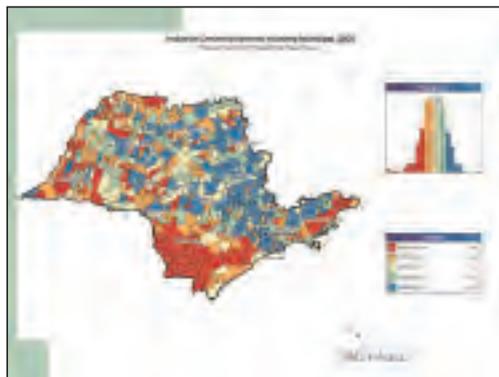


Figura 17

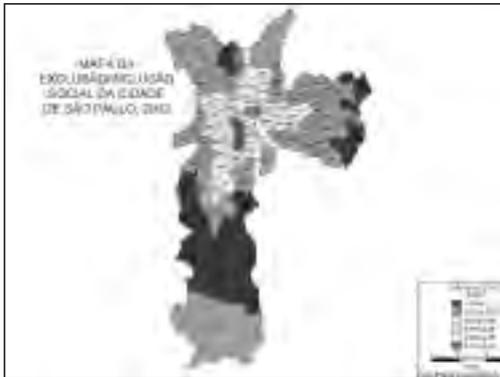


Figura 18

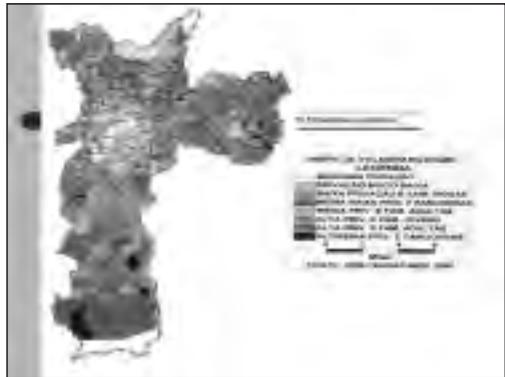


Figura 19

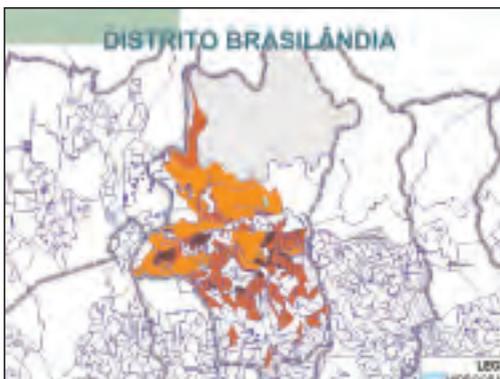


Figura 20

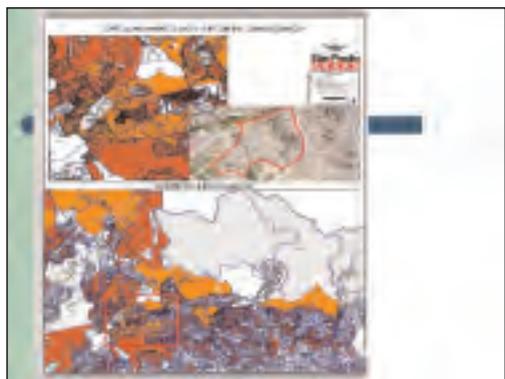


Figura 21



Figura 22



Figura 23



Figura 24

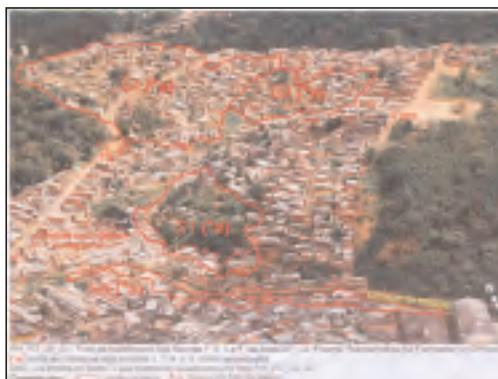


Figura 25

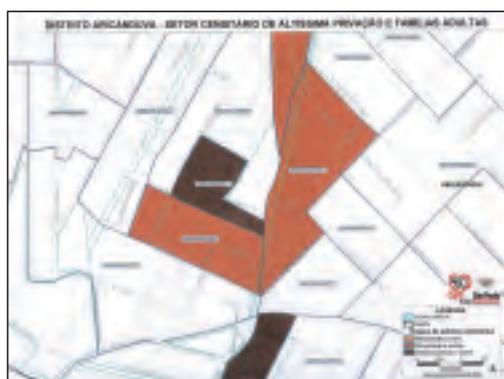


Figura 26

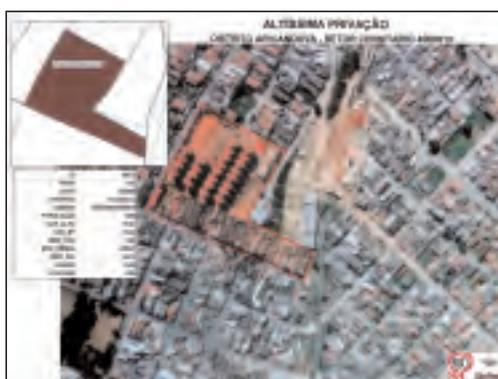


Figura 27

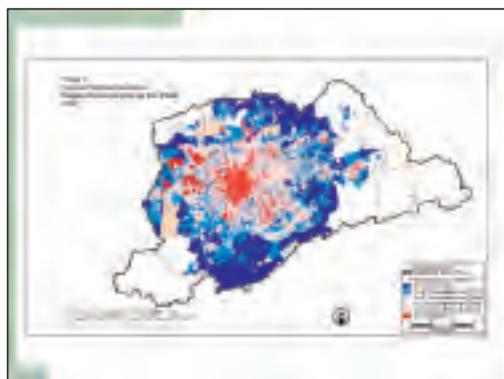


Figura 28

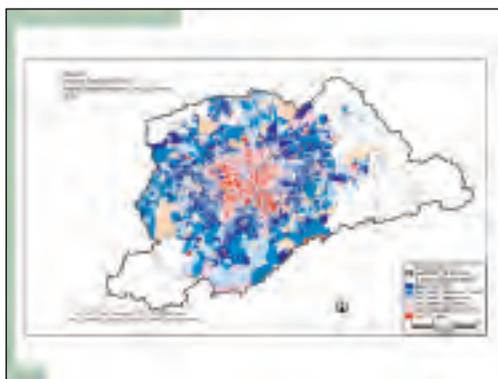


Figura 29

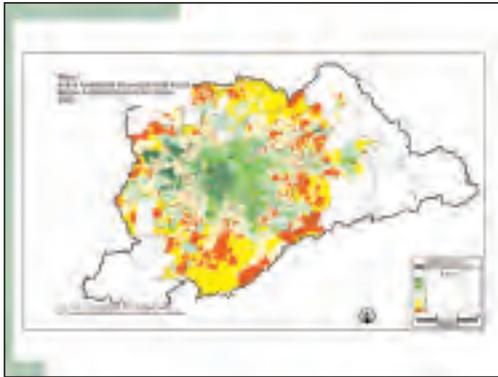


Figura 30



Figura 31



Figura 32

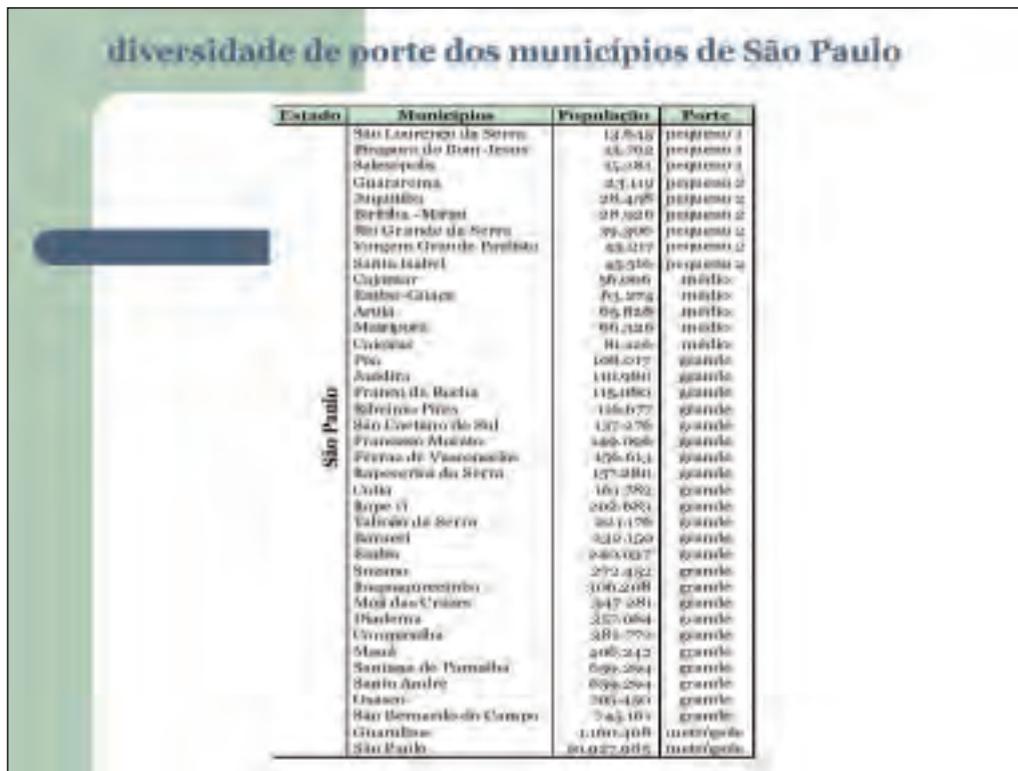


Figura 33

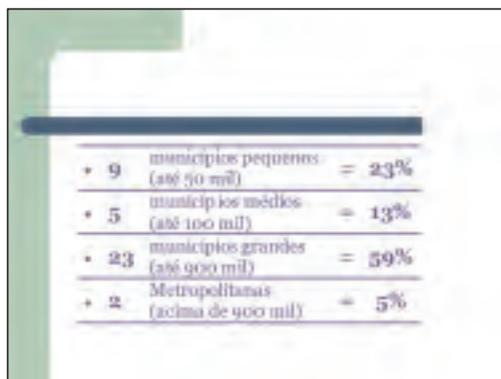


Figura 34

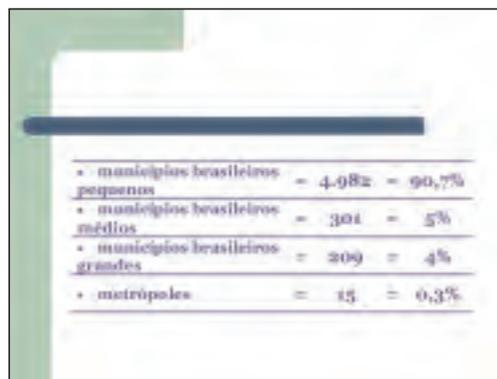


Figura 35

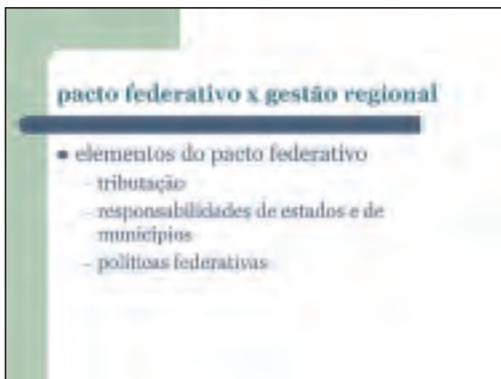


Figura 36

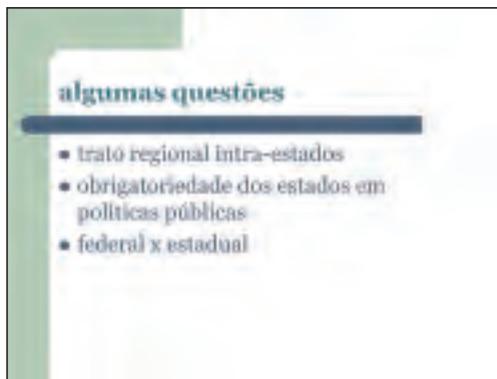


Figura 37

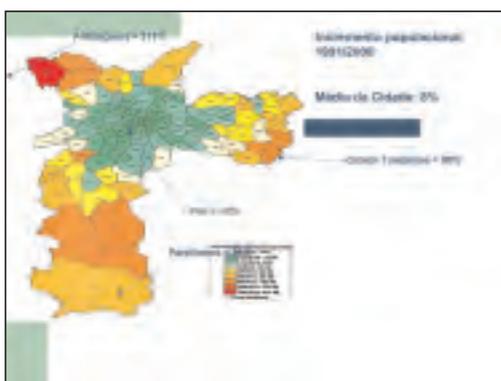


Figura 38

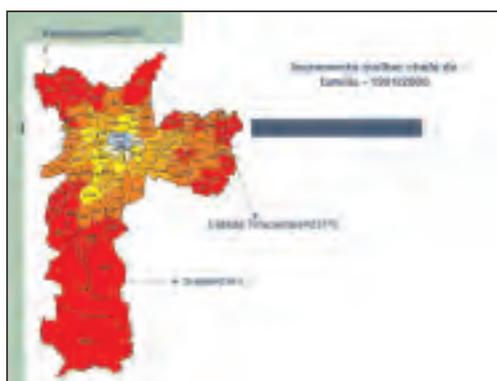


Figura 39

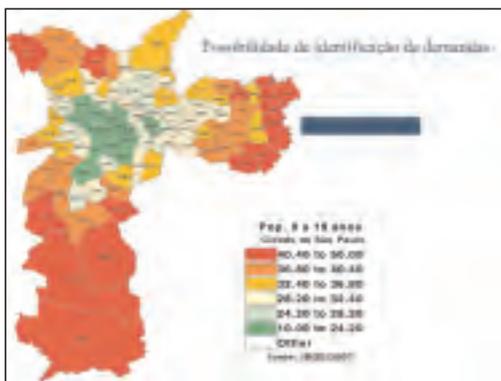


Figura 40

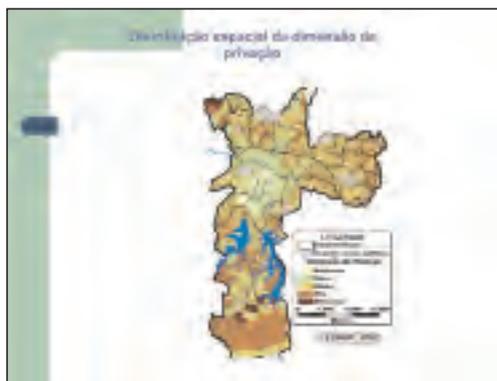


Figura 41

regiões metropolitanas do Brasil áreas das RMs, estados e municípios-sede - 2000

Unidade	Estado/Unidade Federativa	Área (km²)		População (mil)	Densidade (hab./km²)	Municípios (nº)	Município-sede
		RM	Estado				
AC	Região Metropolitana de Manaus	2.000,00	1.000.000	500	250	1	Manaus
AL	Região Metropolitana de Maceió	1.500,00	1.500.000	1.000	667	1	Maceió
AM	Região Metropolitana de Manaus	2.000,00	1.000.000	500	250	1	Manaus
AP	Região Metropolitana de Palmas	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Palmas
BA	Região Metropolitana de Salvador	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Salvador
CE	Região Metropolitana de Fortaleza	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Fortaleza
DF	Região Metropolitana de Brasília	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Brasília
ES	Região Metropolitana de Vitória	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Vitória
GO	Região Metropolitana de Goiânia	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Goiânia
MA	Região Metropolitana de São Luís	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	São Luís
MG	Região Metropolitana de Belo Horizonte	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Belo Horizonte
MS	Região Metropolitana de Campo Grande	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Campo Grande
MT	Região Metropolitana de Cuiabá	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Cuiabá
PA	Região Metropolitana de Belém	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Belém
PB	Região Metropolitana de João Pessoa	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	João Pessoa
PE	Região Metropolitana de Recife	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Recife
PI	Região Metropolitana de Teresina	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Teresina
PR	Região Metropolitana de Curitiba	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Curitiba
RS	Região Metropolitana de Porto Alegre	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Porto Alegre
SC	Região Metropolitana de Florianópolis	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Florianópolis
SP	Região Metropolitana de São Paulo	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	São Paulo
TO	Região Metropolitana de Palmas	1.000,00	1.000.000	1.000	1.000	1	Palmas
Total	Brasil	10.000,00	10.000.000	1.000	1.000	1	São Paulo

Figura 46

densidade demográfica das RMs, estados e municípios-sede - 2000

Unidade	Estado/Unidade Federativa	Densidade Demográfica (hab./km²)		Municípios (nº)	Município-sede
		RM	Estado		
AC	Região Metropolitana de Manaus	500	250	1	Manaus
AL	Região Metropolitana de Maceió	667	333	1	Maceió
AM	Região Metropolitana de Manaus	500	250	1	Manaus
AP	Região Metropolitana de Palmas	1.000	1.000	1	Palmas
BA	Região Metropolitana de Salvador	1.000	1.000	1	Salvador
CE	Região Metropolitana de Fortaleza	1.000	1.000	1	Fortaleza
DF	Região Metropolitana de Brasília	1.000	1.000	1	Brasília
ES	Região Metropolitana de Vitória	1.000	1.000	1	Vitória
GO	Região Metropolitana de Goiânia	1.000	1.000	1	Goiânia
MA	Região Metropolitana de São Luís	1.000	1.000	1	São Luís
MG	Região Metropolitana de Belo Horizonte	1.000	1.000	1	Belo Horizonte
MS	Região Metropolitana de Campo Grande	1.000	1.000	1	Campo Grande
MT	Região Metropolitana de Cuiabá	1.000	1.000	1	Cuiabá
PA	Região Metropolitana de Belém	1.000	1.000	1	Belém
PB	Região Metropolitana de João Pessoa	1.000	1.000	1	João Pessoa
PE	Região Metropolitana de Recife	1.000	1.000	1	Recife
PI	Região Metropolitana de Teresina	1.000	1.000	1	Teresina
PR	Região Metropolitana de Curitiba	1.000	1.000	1	Curitiba
RS	Região Metropolitana de Porto Alegre	1.000	1.000	1	Porto Alegre
SC	Região Metropolitana de Florianópolis	1.000	1.000	1	Florianópolis
SP	Região Metropolitana de São Paulo	1.000	1.000	1	São Paulo
TO	Região Metropolitana de Palmas	1.000	1.000	1	Palmas

Figura 47