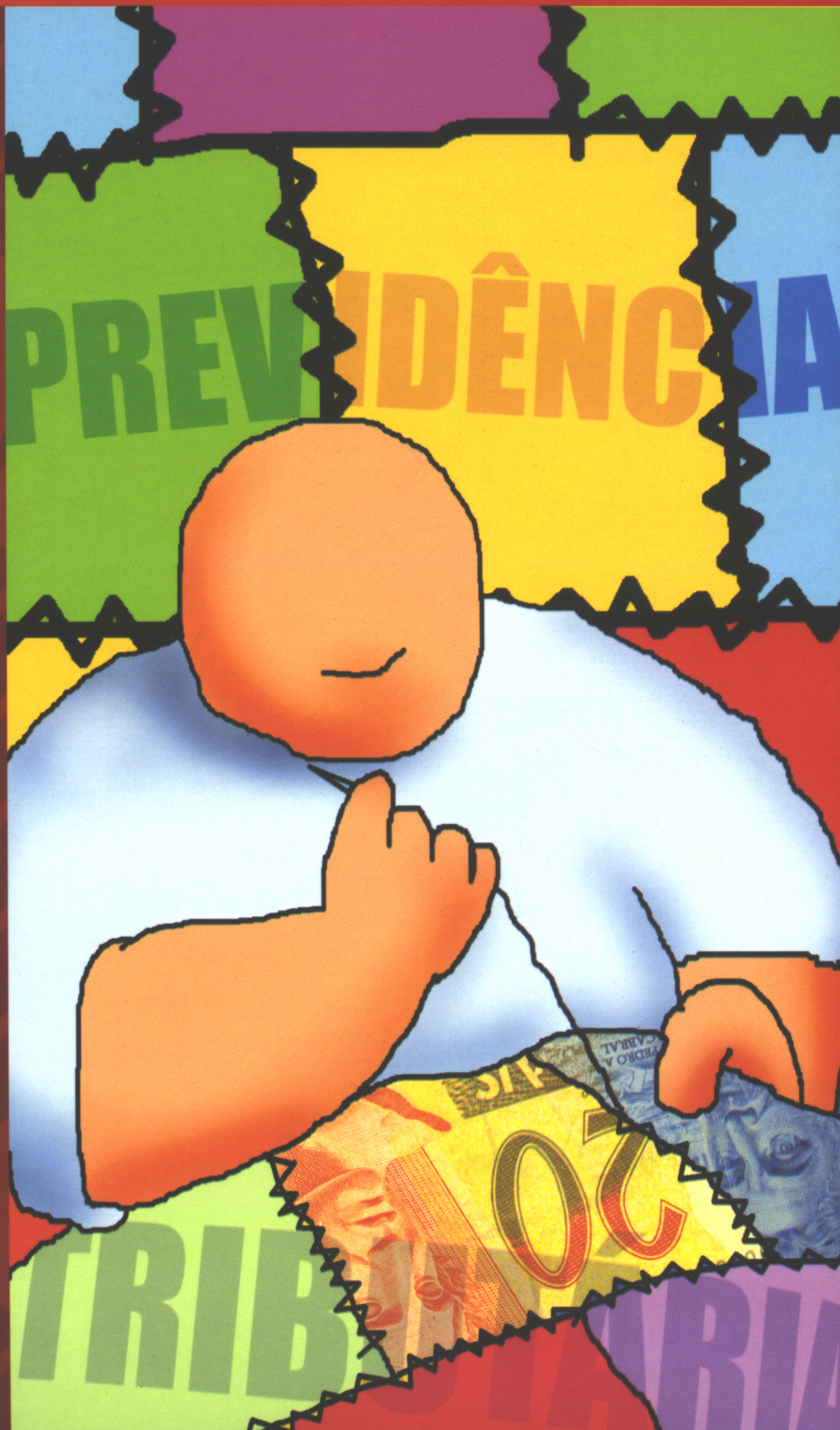
BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v. 13 • n. 3 • DEZEMBRO 2003 ISSN 0103 8117

RETROSPECTIVA 2003 E PERSPECTIVAS

REFORMAS E POLÍTICAS DE CRESCIMENTO



SEI
Informação a Serviço da Sociedade
www.sei.ba.gov.br

ISSN 0103 8117

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 13 n. 3 p. 567-812 trimestral dez. 2003

Governo do Estado da Bahia
Paulo Ganem Souto

Secretaria do Planejamento – SEPLAN
Armando Avena

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
Cesar Vaz de Carvalho Junior

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores.

Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory.*

Conselho Editorial
André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Angela Franco,
Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Cesar Vaz de Carvalho Junior,
Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa,
Eduardo Pereira Nunes, Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto,
Fernando Cardoso Pedrão, Guaraci Adeodato A. de Souza,
Inaiá Carvalho, José Célio Silveira Andrade, José Eli da Veiga,
José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro,
Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras,
Luiz Mário Ribeiro Vieira, Mauro Eduardo Del Grossi,
Moema José de Carvalho Augusto, Nadya Araújo Guimarães,
Oswaldo Guerra, Paulo Gonzalez, Renata Proserpio,
Ricardo Carneiro, Ricardo Lima,
Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu,
Vítor de Athayde Couto, Vítor de Athayde Couto Filho

Coordenação Editorial
Daniella Azeredo Bahiense

Normalização
Gerência de Documentação e Biblioteca – GEBI

Fotos
Agnaldo Novais
Alceu Elias
Roberto Viana

Revisão de Linguagem
Permínio Souza Ferreira

Tradução para o inglês
Permínio Souza Ferreira

Coordenação Gráfica
Dadá Marques

Capa
Humberto Farias

Editoração
2Designers

Bahia Análise e Dados, v.1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2003.
v. 13
n. 3
Trimestral
ISSN 0103 8117

1. Planejamento econômico. 2. Índices econômicos. 3. Conjuntura econômica. I. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

CDU 338 (813.8) (05)

CEPO: 0110

Tiragem: 1.000 exemplares
Av. Luiz Viana Filho, 435, 4ª Avenida CEP: 41.750-300
Salvador – Bahia
Fone: (0**71) 3115-4823/3115-4704
Fax: (0**71) 371-1853
www.sei.ba.gov.br
sei@sei.ba.gov.br

SUMÁRIO

Apresentação 571

ANÁLISES SOCIOECONÔMICAS DA BAHIA E DO BRASIL

O desempenho da economia baiana em 2003 575
Luiz Mário Vieira, Carla Janira do Nascimento, Fabiana Pacheco, Alynson Rocha, Roberta Lourenço, Joseanie Mendonça, Elissandra Britto

Perspectivas para o comércio internacional da Bahia 591
Damiana Pinto Torres

O comércio da Bahia com o Mercosul: uma aplicação do modelo gravitacional 601
Meire Jane Lima de Oliveira, Roberta Lourenço de Souza

Tradição e modernidade no Litoral Norte da Bahia: o caso do artesanato de Porto Sauípe 615
Karen Sasaki

Avanços e desafios para a universalização dos serviços de energia elétrica no estado da Bahia 623
Osvaldo Soliano Pereira, Tereza Mousinho Reis, Ricardo Valente Helio Abreu, Eduardo F. Barreto, Maria da Graças Figueiredo, Márcio Pimenta Machado

Arranjos produtivos locais – uma abordagem socioeconômica no estado da Bahia 635
Alexandre Santana de Miranda Ferreira

A conservação da biodiversidade através da gestão de unidades de conservação do estado da Bahia – atualidades, potencialidades e desafios 641
José Geraldo Magela Ângelo

Diferenciais de rendimentos na ocupação não registrada de Salvador 653
Wilson F. Menezes, Leormínio M. Bispo Filho

Cadeia produtiva petroquímica: ressurge o debate 665
Antônio de Pádua Neto, Nádia Vieira de Souza, Ranieri Muricy Barreto

A crise econômica e a desarticulação social na América Latina: o endividamento estrutural 677
Paulo Balanco, Eduardo Costa Pinto, Ana Maria Milani

O recente desempenho da economia mundial e a inserção brasileira 693
Bouzid Izerrougene

Análise do perfil das exportações de serviços brasileiros a partir da "Rodada Uruguai" do Gatt 701
Ana Virgínia Figueiredo Rocha, Elissandra Alves de Britto, Godofredo Massarra

REFORMAS E POLÍTICAS PARA O CRESCIMENTO

Política e economia na reforma da Previdência 717
Luiz Filgueiras, Breno Lobo

De previdente a imprevidente: notas para melhor compreender a reforma da Previdência no Brasil 739
Laumar Neves de Souza, Tiago Oliveira

O modelo previdenciário por capitalização: ganhos e perdas 751
Bouzid Izerrougene

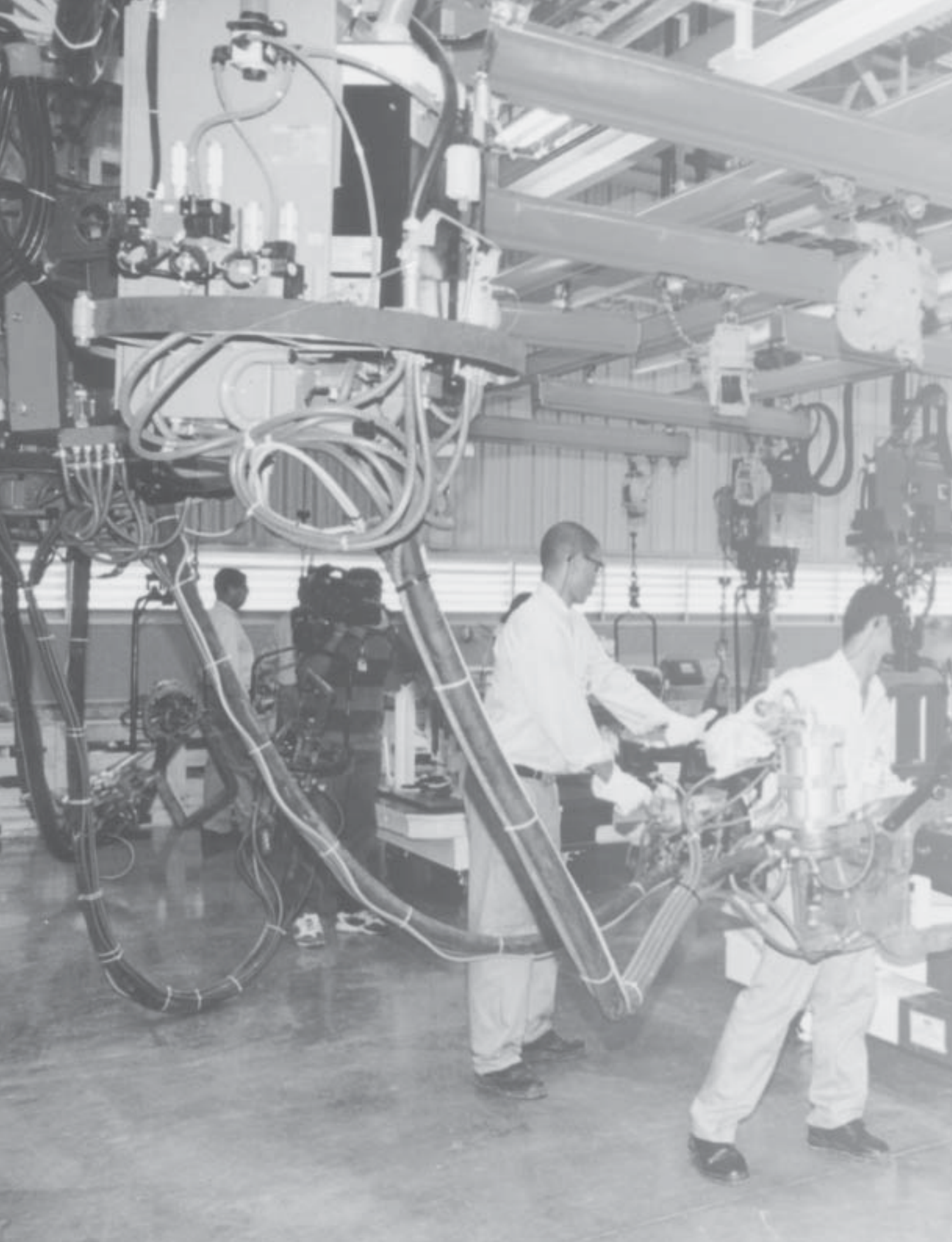
Crescimento econômico e reformas: a economia brasileira na década de 90 e perspectivas 757
Aderbal Oliveira Damasceno, Rogério Dias de Araújo

O "risco" do crescimento 769
Celeste Philigret

A reforma nos serviços de telecomunicações: universalização do acesso e exclusão digital 777
Luiz Alberto Lima Teixeira, Hamilton de Moura Ferreira Jr.

O Brasil e a Alca: acordo comercial em negociação 791
Roberta Lourenço de Souza

A autonomia e os recursos tributários municipais no Brasil: uma análise à luz das Constituições Republicanas 801
Ana Maria Ferreira Menezes



APRESENTAÇÃO

A revista **Bahia Análise & Dados**, em sua edição anual, Retrospectiva 2003 e Perspectivas, coloca dessa vez à disposição do seu público leitor um conjunto diversificado de análises que abordam o tema **Reformas e Crescimento**. Com esta temática, a SEI, de forma multidisciplinar, aborda as diversas dimensões das recentes propostas de mudanças econômicas e sociais e seus impactos sobre as perspectivas de crescimento econômico do país. Para isso, além das reformas, discutem-se quais condições precisam ser obtidas para que o Brasil entre numa trajetória de crescimento sustentado.

Por outro lado, são veiculados, também, artigos dedicados às análises socioeconômicas setoriais da Bahia e no Brasil.

Em seu discurso de posse, o presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, falou das cinco reformas que pretende realizar em seu mandato, até 2006: previdência social, tributária, política, trabalhista e agrária. Segundo ele, o objetivo de tais reformas é a promoção do crescimento econômico sustentável com a melhoria do bem estar social e da distribuição de renda.

O ano de 2003 foi marcado por discussões polêmicas entre vários segmentos da sociedade a respeito de duas destas reformas: da previdência social e, embora menos calorosa mas não menos importante, a tributária.

O Governo Lula propõe uma reforma previdenciária que atinge essencialmente os servidores públicos das esferas federal, estadual e municipal, mas que incorpora também novidades para os demais trabalhadores.

Já a reforma estrutural do Sistema Tributário Nacional, proposta pelo governo, tem por objetivo promover elevação dos investimentos produtivos, elevar o nível de emprego e renda e, por conseguinte, corrigir as desigualdades regionais.

Além do aprofundamento dessas reformas como condição para o crescimento e desenvolvimento, são necessárias políticas que assegurem um aumento sustentável das exportações, de modo que isso permita a redução significativa das taxas de juros, possibilidade de um crescimento econômico significativo e, portanto, alívio da situação do setor público.

Feitos esses breves comentários, a questão que surge e se coloca como fundamental é descobrir as melhores alternativas para encaminhar as reformas ora em curso. Essa é a tarefa que se impõe à sociedade brasileira. Até agora, apesar da exaustiva discussão a que essa temática vem sendo submetida, algumas questões cruciais têm ficado, quase sempre, em segundo plano, ausentes, portanto, de todo o debate oficial que se processou até então.

Por meio desse documento, o qual apresenta uma coletânea de artigos, a SEI busca, mais uma vez, atender às demandas geradas nos diversos segmentos da sociedade baiana envolvidos e interessados pela temática apresentada. A elaboração de mais este número da **Bahia Análise & Dados** só foi possível graças à colaboração dos autores, que se apresentaram incondicionalmente disponíveis na tarefa de realizá-la. Registre-se também a atuação competente da equipe editorial da SEI. A todos, manifestamos nosso sincero agradecimento.

Análises Socioeconômicas da Bahia e do Brasil

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

O desempenho da economia baiana em 2003

Luiz Mário Ribeiro Vieira, Carla Janira do Nascimento**, Fabiana Pacheco**, Alynson Rocha**, Roberta Lourenço**, Joseanie Mendonça**, Elissandra Britto****

Resumo

O presente artigo tem como objetivo descrever o desempenho da economia baiana durante o ano de 2003, com base nas estatísticas oficiais. Inicialmente, mostra-se o desempenho da economia brasileira em função das políticas econômicas implementadas pelo governo empossado em 2003. Num segundo momento são colocadas as previsões para o Produto Interno Bruto da Bahia para o mesmo ano. E em seguida são analisados, setorialmente, os principais fatores que influenciaram a atividade econômica do estado durante o ano, e, nas considerações finais são delineadas algumas expectativas para o próximo ano.

Palavras-chave: economia baiana, economia brasileira, PIB, indústria, agricultura.

Abstract

This paper aims to describe, based on official statistics, the performance of the Bahian economy during the year of 2003. At first, the performance of Brazilian economy is shown given the economic policies implemented by the government inaugurated in 2003. Then, Bahian GNP for this year is predicted. After that, the main factors that influenced the economic activity throughout the year are setorially analysed, and, in the final assertions, some expectations for next year are outlined.

Key words: *bahian economy, Brazilian economy, GNP, industry, agriculture.*

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA

Em 2003, o nível de atividade econômica do país manteve-se próximo da estabilidade, com reflexos diferenciados nos setores econômicos. O setor agropecuário, que vem se beneficiando dos preços favoráveis no mercado externo, apresentou safra recorde de grãos. O setor industrial, apesar do elevado patamar das exportações, não obteve desempenho favorável, devido à política monetária contracionista e da queda dos rendimentos salariais e do desemprego.

O Produto Interno Bruto a preços de mercado no primeiro semestre de 2003 apresentou crescimento de apenas 0,3% em relação ao mesmo período de 2002. Na mesma base de comparação, os setores agropecuário e serviços cresceram 5,7% e 0,4% respectivamente, enquanto a indústria declinou 0,5%. Dentre os subsetores da indústria, a construção civil foi a única que apresentou queda (-6,5%). Os demais subsetores – serviços industriais de utilidade pública, extrativa mineral e transformação – apresentaram crescimentos de 2,2%, 1,9% e 0,8%, respectivamente. Já no setor de serviços, as maiores quedas foram nos transportes (-2,9%) e no comércio (-2,7%) (IBGE, 2003).

O comportamento dos indicadores industriais elaborados pela Confederação Nacional das Indústrias (CNI) reforça a idéia de arrefecimento da atividade industrial no país. Durante o período de janeiro a agosto de 2003, as vendas reais recuaram 0,4%, comparativamente às observadas no correspondente período de 2002. Esse resultado pouco

* Mestre em Economia e Gerente Conjuntural da SEI. lmario@sei.ba.gov.br

** Bolsistas FAPES. geac@sei.ba.gov.br

*** Pesquisadora da Gerência de Acompanhamento Conjuntural. geac@sei.ba.gov.br

Tabela 1
Indicadores econômicos
Brasil – 2002/2003

INDICADORES	2002	JAN/03	FEV	MAR	ABR	MAIO	JUN	JUL	AGO	NO ANO
Telecheque	10,8	4,7	4,9	-2,3	-6,5	-4,1	-4,2	-4,6	-5,5	-2,5
Papelão ondulado	4,0	-12,8	-7,7	-14,2	-17,6	-18,7	-13,3	-15,6	-20,4	-15,2
Vendas industriais FIESP	0,0	3,2	9,1	-0,3	-6,9	-1,3	-0,1	-0,8	1,3	0,4
Vendas industriais CNI	1,9	2,9	11,5	0,2	-5,1	-0,2	-3,0	-3,9	-2,9	-0,4
Produção de cimento	-2,3	-6,7	-4,2	-11,2	-17,8	-7,5	-10,1	-5,0	-12,8	-9,5
Produção de bens de capital	-1,0	2,9	0,8	-1,9	-6,7	-0,5	-5,5	-5,8	-3,1	-2,6
Importação de bens de capital	-21,4	-25,4	9,4	-21,5	-19,5	-22,1	-9,2	-39,6	-34,6	-22,3

Fonte: IPEADATA
Nota: Os resultados referem-se à comparação do período indicado em relação ao mesmo período do ano anterior.

satisfatório se repetiu com as vendas reais calculadas pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), quando foi registrado crescimento de 0,4% (Tabela 1).

O índice de utilização da capacidade instalada do setor de bens de capital apresenta redução, segundo a FGV, passando de 71,8%, no segundo trimestre, para 70,4%, no terceiro trimestre. O setor de bens intermediários já se encontra com nível de utilização instalada superior a 86%. Esses números são reflexos da política econômica retracionista do governo durante todo o primeiro semestre. Constatados pela queda na produção de bens de capital (-2,6%, no ano) e retração nas importações (-22,3% em bens de capital), resultando em declínio na taxa de investimento, em termos de percentuais do PIB, que passou de 18,0%, no primeiro trimestre, para 16,9% no segundo trimestre.

Outros indicadores comprovam a queda no ritmo de atividade, como pode ser observado na Tabela 1. As expedições de papel ondulado, utilizado para embalagem, acumularam variação negativa de 15,2% até o mês de agosto; e a produção de cimento também registrou queda de 9,5% no mesmo período, comparada com a de igual período no ano de 2002.

Os dados do comércio varejista confirmam a recessão na atividade econômica. O índice do volume de vendas do comércio varejista do país registrou queda de 5,9% em agosto, ante igual mês do ano anterior, acumulando retração de 5,5% no ano, segundo a Pesquisa Mensal do Comércio (PMC-IBGE). Além das pesquisas específicas para o comércio, outros indicadores de vendas confirmaram a contração do consumo. O número de consultas ao telecheque decresceu 2,5% no período compreendido entre janeiro e agosto de 2003, ante as consultas efetuadas no mesmo período de 2002, refletindo a deterioração das condições do crédito ao consumidor.

PREVISÕES PARA O PIB DA BAHIA

Com base em estimativas elaboradas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, em 2003, o Produto Interno Bruto da Bahia (PIB) deverá apresentar crescimento real moderado, em torno de 1,0%, na comparação com o resultado do ano anterior. Este percentual situa-se próximo da expectativa de crescimento do Brasil (0,8%).

O desempenho do setor industrial ainda é o principal fator de influência para o resultado do PIB, dada sua importância na geração de valor adicionado. A estimativa para a indústria baiana de transformação indica um acréscimo em torno de 1,0% no nível dessa atividade. Tal expectativa é sustentada pelo bom desempenho de alguns segmentos da indústria de transformação, como a indústria química, com grande incremento no refino de petróleo, e os complexos automotivos e de papel e celulose, que têm significativa participação na pauta de exportações baianas.

A agropecuária baiana promete apresentar resultado satisfatório no ano de 2003, com taxa em torno de 4,0%, contribuindo para o crescimento positivo do PIB do estado. O incremento anunciado pelos indicadores da agricultura – principais lavouras – é de 3,0%.

As expectativas em relação ao desempenho do comércio do estado, em 2003, são de que a atividade na Bahia deverá apresentar resultados inferiores às vendas reais em relação ao que foi observado em 2002. As razões para isso se apóiam na conjuntura recessiva pela qual atravessa o país.

Os demais serviços prometem bons resultados no fim de 2003 principalmente, em decorrência do reflexo direto do segmento turístico, que desempenha papel preponderante na economia baiana. Salienta-se que a Bahia deverá ser favorecida pelo aumento do turismo interno, como forma de substituir as viagens internacionais, em função da taxa de câmbio desfavorável em relação ao dólar e ao euro.

NÍVEL DE ATIVIDADE

A lavoura continua a dar bons frutos

Para o ano safra 2002/2003, a agricultura empresarial brasileira apresenta significativo desempenho, destacando-a dos demais segmentos da economia nacional. Isto se deve ao incremento na produtividade das lavouras, especialmente as que se destinam à produção de grãos, como soja e milho, conjuntamente às boas condições climáticas. Esse cenário positivo repercute também na balança comercial do agronegócio brasileiro, que registra crescimento nas exportações nos primeiros nove meses de 2003, destacando-se os complexos soja e carnes. Através do sexto levantamento da previsão e acompanhamento da safra 2002/2003 realizado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), estima-se que a produção nacional de grãos ultrapasse as 122,4 milhões de toneladas, representando um crescimento de 26,5%, ou 25,6 milhões de toneladas a mais em relação as 97 milhões de toneladas alcançadas na safra 2001/2002. A distribuição da produção indica a concentração na região Sul do país, com aproximadamente 47% da produção nacional, seguida pelo Centro-Oeste, com 31%, o Sudeste, com 13%, o Nordeste, com 7% e, o Norte, com 2%.

As lavouras de soja e milho reafirmam-se como destaques da atual safra. As expectativas são de que a safra de milho (1ª e 2ª safras) superem a marca das 47 milhões de toneladas, aproximadamente 34% superior às 35,3 milhões de toneladas de 2001/2002. Isto se deve ao ótimo desempenho do milho safrinha, cuja safra está estimada em 12,6 milhões de toneladas. Comparando-se o desempenho do milho safrinha na safra atual, este obteve crescimento de 104% em relação ao ano safra 2001/2002, o que representa um incremento de 65,7% na produtividade e de 23,1% na área plantada. O destaque fica para a região Sul, com uma colheita de 23 milhões de toneladas, ou quase 50% da oferta nacional e produtividade de 4,6 ton/ha, acima da média brasileira de 3,6 ton/ha.

Na região Centro-Oeste, os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, alcançarão juntos 37,8% da produção total do milho safrinha, representando 4,8 milhões de toneladas. Os bons preços do grão no mercado interno, ao longo do primeiro trimestre deste ano, motivaram o produtor a plantar milho logo após a colheita da soja. Os resultados alcançados pela safrinha proporcionarão a elevação na oferta do produto, pressionando negativamente os preços ao produtor. No mercado internacional, a queda da produtividade nos Estados Unidos e na União Européia, em conseqüência da falta de chuvas, provoca certa elevação nos preços internacionais, repercutindo no mercado nacional.

A soja em particular alcançará o recorde de 52 milhões de toneladas, ou 24,2% a mais em relação às 42 milhões de toneladas da safra anterior. Este número representa o acréscimo de aproximadamente 10 milhões de toneladas á produção de soja. Para o trigo esperam-se 5 milhões de toneladas, contra 3 milhões de toneladas alcançadas na safra passada, o que representa um aumento de 76%. Influenciam nesse resultado o aumento de 18% na área cultivada e de 50% na produtividade, um recorde para a lavoura brasileira. Além dessas culturas, o levantamento realizado pela CONAB compreende o desempenho da lavoura de sorgo, que

obteve crescimento de 96,7%. Este crescimento significativo deve-se à sua utilização como alternativa menos custosa para as rações animais; o algodão (pluma) obtém um acréscimo de 10,6%, partindo de 766 mil toneladas para 847 mil toneladas na safra atual. A produção do algodão em caroço atinge 1,3 milhão de toneladas, 9,6% superior ao 1,2 milhão da safra 2001/2002. A produção de arroz cai de 10,6 milhões de toneladas (2001/2002) para 10,4 milhões na safra atual, uma queda de 1,9%.

Para o estado da Bahia, as estimativas de produção para a safra 2002/2003, segundo o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola do IBGE (LSPA-IBGE) de setembro de 2003, em comparativo ao ano safra 2001/2002, registram uma produção de grãos de aproximadamente 3,7 milhões de toneladas, representando um crescimento de 27,7% em relação às 2,9 milhões de toneladas de grãos produzidas no ano safra anterior. Observando-se a Tabela 2, percebe-se que os produtos de maior destaque nas estimativas são o sorgo (+103,3%), pelo mesmo motivos apresentados anteriormente; o milho (+71,5%), em virtude dos bons resultados da safrinha e aos preços pagos no mercado interno nos primeiros meses do ano; e o algodão (+43,5%), em função das boas condições climáticas, maior tecnificação do produtor, maior resistência às pragas, aplicação adequada de adubos e defensivos agrícolas, o que leva a uma melhora na produtividade das lavouras.

Em setembro de 2003, a balança comercial do agronegócio brasileiro apresenta saldo positivo de aproximadamente US$ 2,7 bilhões, incrementado sobretudo pelos resultados das exportações dos complexos soja e carnes. A queda observada no saldo em relação ao mês de setembro de 2002 (-7,5%) deve-se ao registro de operações anteriores nesse mês, elevando artificialmente os resultados apurados.

Esse fato altera as comparações das exportações de soja, por exemplo, que apresentam assim uma redução significativa de 37,1% das exportações e 37,6% do saldo comercial. Os resultados do complexo carnes (bovinos, aves, suínos) são explicados pelo aumento da produção nacional e pela entrada e consolidação das carnes brasileira em mercados do Oriente Médio e Ásia.

As importações no mês alcançam US$ 433 milhões, 15% superiores em relação a setembro de 2002. Destacam-se nesse item o arroz, trigo e algodão. Os grupos cacau e suas preparações (-60,6%), leite, laticínios e ovos (-33,4%) e carnes (-32,6) são os que apresentam maiores decréscimos nas importações no mês.

As exportações do agronegócio brasileiro em setembro de 2003 completam os US$ 22,4 bilhões alcançados no período de janeiro a setembro de 2003. O valor representa um aumento de aproximadamente 25% em relação ao mesmo período de 2002. Já as importações somam US$ 3,5 bi-

Tabela 2

Estimativas de produção física, área plantada e rendimento dos principais produtos agrícolas para ano safra 2002/2003 – Bahia

Produtos	Produção física (t)			Área Plantada (ha)			Área Colhida (ha)			Rendimento (kg/ha) (3)		
	2002 (1)	2003 (2)	Var. %	2002 (1)	2003 (2)	Var. %	2002 (1)	2003 (2)	Var. %	2002	2003	Var.%
Mandioca	4.088.788	3.998.968	-2,2	345.376	336.407	-2,6	325.251	331.527	1,9	12.571	12.062	-4,0
Cana-de-açúcar	4.447.168	4.520.676	1,7	80.432	80.386	-0,1	80.387	80.341	-0,1	55.321	56.269	1,7
Cacau	110.205	110.841	0,6	576.875	578.025	0,2	487.791	482.091	-1,2	225	230	2,2
Café	169.310	160.602	-5,1	153.748	155.705	1,3	148.169	152.610	3,0	1.142	1.052	-7,9
Grãos	**2.902.386**	**3.705.135**	**27,7**	**2.432.465**	**2.568.049**	**6,4**	**2.176.055**	**2.398.927**	**10,2**	**7.516**	**8.848**	**17,7**
Algodão	179.971	258.219	43,5	75.264	86.735	15,2	75.264	85.617	13,8	2.391	3.016	26,1
Feijão	374.820	365.092	-2,6	822.031	792.118	-3,6	758.555	727.010	-4,2	494	513	3,8
Milho	849.818	1.457.644	71,5	705.564	799.415	13,3	512.730	685.269	33,7	1.657	2.143	29,3
Soja	1.464.000	1.555.500	6,3	800.000	850.000	6,3	800.000	850.000	6,3	1.830	1.830	0,0
Sorgo	33.777	68.680	103,3	29.606	60.781	105,3	29.506	51.031	73,0	1.144	1.346	17,7

Fonte: IBGE - PAM/LSPA/GCEA
(1) Estimativas do GCEA/IBGE safra/2002 (Dados sujeitos a retificação).
(2) Estimativas do GCEA/IBGE setembro/2003 (Dados sujeitos a retificação).
(3) Rendimento = produção física (kg)/área colhida (ha).

lhões, 4,5% superiores a janeiro/setembro de 2002. Os resultados devem-se, sobretudo, à conjuntura favorável de preços internacionais e pelo maior acesso aos mercados internacionais, não obstante barreiras tarifárias e não-tarifárias apresentadas pelas autoridades comerciais dos principais mercados receptores dos produtos agrícolas brasileiros.

As estimativas totais para a safra 2002/2003 de 122 milhões de toneladas de grãos, e o saldo da balança comercial no período, US$ 18,8 bilhões, com variação 30% superior comparando-se aos nove primeiros meses de 2002, revela que a agricultura empresarial brasileira continua apresentando sucessivos recordes tanto da porteira para dentro quanto da porteira para fora.

Para a agricultura da Bahia, a nova perspectiva está na produção de trigo. A lavoura, típica de climas temperados, encontra na Chapada Diamantina ambiente favorável ao plantio. A primeira safra está sendo colhida nos municípios de Ibicoara e Mucugê em caráter experimental e basicamente plantada como rotação de culturas – portanto com pouca representatividade para o total da agricultura baiana – cerca de 500 ha de trigo são cultivados a partir de sementes selecionadas, considerando-se as condições de solo e temperaturas da Chapada.

Para a agricultura da Bahia, a nova perspectiva está na produção de trigo. A lavoura, típica de climas temperados, encontra na Chapada Diamantina ambiente favorável ao plantio. A primeira safra está sendo colhida nos municípios de Ibicoara e Mucugê em caráter experimental e basicamente plantada como rotação de culturas

As previsões indicam uma produtividade, cerca de 5 mil kg/ha, superior à produtividade nacional, de aproximadamente 4 mil kg/ha. A assistência é conduzida por técnicos da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA) em conjunto com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). As vendas do grão já estão asseguradas, fechando o ciclo de comercialização dessa experiência produtiva (FIGUEIREDO, 2003). Consolidado o sucesso da cultura em solos baianos, abre-se uma nova linha para o agronegócio, que se associa aos grãos tradicionais do oeste, ao cacau do sul e aos produtos do semi-árido.

Indicadores da indústria mostram estabilidade

Os indicadores referentes à produção industrial do país, em agosto, mostraram, nas séries dessazonalizadas, acréscimo em comparação ao mês anterior. Segundo a Pesquisa Industrial Mensal (PIM) do IBGE, a produção industrial ficou praticamente estável (0,4%) em agosto em relação a julho, na série livre de influências sazonais, e caiu 2,2% ante a de agosto de 2002. No período compreendido entre janeiro e agosto de 2003, a indústria brasileira mostra tendência de queda, com taxa negativa de 0,3%. Sob a ótica das categorias de uso, a fabricação de bens de consumo intermediários ficou positiva, com taxa de 1,0%, enquanto as demais registraram decréscimos: -2,6% em bens de capital, -4,0% em bens semiduráveis e não-duráveis e -4,8% em bens de consumo duráveis. O desempenho positivo do setor industrial, nesse período, deve-se ao dinamismo do agronegócio voltado à exportação, uma vez que a queda do consumo interno tem contribuído negativamente.

A industria baiana praticamente acompanhou o desempenho da indústria do Brasil. No período de janeiro e agosto cresceu apenas 0,2%, comparado com o mesmo período do ano anterior (Tabela 3). A produção extrativa mineral, com peso aproximado de 9,0% no setor, caiu 1,0%, enquanto na indústria de transformação a taxa situou-se em 0,4%.

Entre os setores da indústria baiana de transformação, os desempenhos no período foram diversificados, quando comparados com o mesmo período de 2002. Positivamente, destacaram-se as indústrias química (1,2%), têxtil (14,5%), de papel e papelão (4,0%) e de perfumaria, sabões e velas (14,6%). As retrações mais expressivas, por sua vez, ocorreram nas indústrias de produtos de matérias plásticas (-23,8%), materiais elétricos e de comunicações (-9,3%), produtos alimentares (-3,0%) e bebidas (-22,2%).

Tabela 3
Produção industrial
Bahia – Agosto 2003

Classes e Gêneros	Ago 03/Ago 02	Acum. do Ano(1)	Acum. 12 Meses(2)
Indústria geral	-11,4	0,2	0,6
Extrativa mineral	-0,8	-1,0	-1,1
Indústria de transformação	-12,9	0,4	0,9
Minerais não-metálicos	20,5	-2,2	-2,7
Metalurgia	2,5	-0,1	-2,6
Mat. eletr. e de comunicações	4,1	-9,3	-2,1
Papel e papelão	-28,4	4,0	4,6
Borracha	-1,5	-9,1	-3,3
Química	-15,7	1,2	1,5
Perf. sabões e velas	15,4	14,6	8,0
Prod. matérias plásticas	-11,0	-23,8	2,3
Têxtil	12,6	14,5	7,2
Produtos alimentares	-22,3	-3,0	2,1
Bebidas	-43,6	-22,2	-11,5

Fonte: PIM-IBGE
Notas: (1) Em relação ao mesmo período do ano anterior.
(2) Em relação aos doze meses anteriores.

O desempenho de determinados segmentos está associado à expansão das exportações, haja visto que abrange produtos importantes na pauta de exportações baiana, como, por exemplo, celulose, refino de petróleo, óleos vegetais e açúcar, dentre outros.

Na indústria química, no início do primeiro semestre, a produção caiu notadamente em razão do clima de incertezas gerado pela crise do Oriente Médio, que deprimiu a demanda de diversos segmentos de mercado. Esse fato acabou por propiciar a antecipação de algumas paradas programadas para manutenção de empresas, como, por exemplo, a Caraíba Metais, que parou a unidade de ácido sulfúrico, e a Braskem, que realizou parada na unidade de p-xileno.

As incertezas provenientes do conflito entre os EUA e o Iraque, bem como os seus reflexos sobre o barril de petróleo, aparecem como principal fator de pressão sobre os preços dos produtos químicos, tanto no mercado externo quanto no interno. A nafta petroquímica, principal matéria-prima do pólo petroquímico, aumentou 38,6% em valor no primeiro trimestre de 2003. Além da indústria química, a volatilidade nos preços do petróleo vem afetando e pressionando outros índices de preços, como por exemplo, combustíveis e lubrificantes que tiveram o preço aumentado em 16,4% nesse mesmo período.

Ainda no primeiro semestre, os resultados positivos observados no mês de maio para o segmento químico refletem a base deprimida em 2002, conseqüência da parada para manutenção da Braskem, realizada no período de 1º de março a 14 de maio do ano passado, tendo operado com 54% de sua capacidade em março e abril, e 73% da capacidade em maio. Por outro lado, atribui-se o crescimento expressivo de 7,4% no primeiro semestre de 2003 ao aumento na produção de óleo diesel e gasolina comum. Tal resultado pode ser confirmado pelo elevado volume de vendas de derivados de petróleo (139,0%) destinados ao mercado externo. No entanto, a partir do segundo semestre a indústria de refino de petróleo inicia um período de retração no nível de produção.

A partir dos dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP), verifica-se que na Refinaria Landulpho Alves – RLAM, entre janeiro e agosto de 2003, houve um acréscimo de apenas 0,3% no processamento de derivados de petróleo. Tal resultado deve-se principalmente às pífias produções de gasolina comum, óleo combustível e nafta. A produção de gasolina do tipo A, de acordo com a ANP, apresentou, em agosto, decréscimo de 51,9% apresentando novo resultado negativo como observado ao longo do ano. Em 2003, a retração observada foi de 2,3%, abaixo do resultado acumulado até julho (-32,1%). Já a produção de óleo combustível, nesses oito meses de 2003, registrou decréscimo de 8,9% em relação a igual período do ano anterior. Da mesma forma, observa-se que, em 2003, a produção de nafta é menor que a de 2002, até o mês de agosto, atingindo uma variação negativa de 4,7%.

Um outro fator que deve afetar o nível de processamento de petróleo nos últimos dois meses de 2003 se refere a parada da Unidade 32 para obras

de manutenção, por cerca de 47 dias, com intuito de ampliar a capacidade de refino de petróleo de 27 mil metros cúbicos por dia para 30 mil.

Ainda que esses resultados não tenham sido satisfatórios em relação aos observados em 2002, a RLAM apresentou em 2003 a segunda maior produção, processando 264.337 bpd, atrás apenas da REPLAN (Paulínia/SP), que processou 330.049 bpd, refletindo o processo de contínua melhoria das práticas adotadas pelas unidades, processando os volumes de carga com confiabilidade, sem perda de rentabilidade (LANDULPHO, 2003).

No setor metalúrgico, apesar de terem ocorrido alguns contratempos nos primeiros meses de 2003, como a parada para manutenção da Caraíba Metais, principal transformadora do cobre, como também o cancelamento de pedidos da indústria automobilística brasileira, tanto no segmento de cobre como de aço, esse setor começou a recuperar-se a partir de maio (com taxa de 47,5%), tendo crescido em junho (72,0%), após quedas sucessivas nos meses de janeiro (-40,8%), fevereiro (-23,65%), março (-4,1%) e abril (-12,1%), em comparação com o mesmo período do ano anterior. Além do mais, ocorreu uma maior utilização da capacidade instalada no segmento de cobre, ampliada em 2002 para 220 mil toneladas/ano, e, apenas em 2003, utilizada, graças às melhores condições conjunturais (expectativa de aumento da demanda interna, principalmente de empresas geradoras de energia e da indústria automotiva, e às novas estratégias da empresa para aumentar as vendas para o mercado externo, acrescentando mais um item que possui elevado valor agregado, fios de cobre, ao seu mix de produtos). Ressalta-se também os novos contratos para exportação de vergalhões de cobre e cátodos.

No entanto, no segundo semestre esse setor volta a apresentar retrações na produção. Segundo os resultados da PIM-IBGE, o decréscimo de 0,1% da indústria metalúrgica foi influenciado pela queda na produção de ânodos e cátodos e vergalhões de alumínio.

O razoável desempenho da indústria de alimentos reflete os bons resultados obtidos pela agricultura e a alta nos preços das *commodities* agrícolas. Os produtos derivados do cacau foram os principais responsáveis pelo desempenho favorável do acumulado no ano, influenciado pelo crescimento nas exportações de manteiga e torta de cacau (para os Estados Unidos), que é contrabalançado pela queda nas vendas interestaduais de manteiga, liquor e pó (para São Paulo), principalmente demandados durante a Páscoa. Também as vendas de leite em pó apresentaram resultado positivo no período, em virtude do aquecimento das demandas local e de outros estados. Segundo dados da PIM-IBGE a indústria de produtos alimentares caiu 22,2% no período compreendido entre janeiro e agosto de 2003.

O segmento de papel e celulose volta aos patamares normais de produção após uma parada para manutenção, em abril, de algumas plantas industriais. Apesar da fraca performance do segmento, uma vez que as vendas domésticas de papéis estão concentradas em pequenas empresas que sofrem com o ambiente macroeconômico de elevadas taxas de juros, ocorreram aumentos nas vendas de celulose ao mercado interno (para Rio de Janeiro e São Paulo).

No mercado externo, o segmento continuou apresentando resultados favoráveis nesses primeiros meses de 2003, explicado pela expressiva desvalorização do real e pelo elevado nível dos preços internacionais da celulose.

Com a queda dos estoques mundiais, a celulose de mercado apresentou aumento de preços ao longo dos seis meses deste ano, recuperando a tendência positiva do ciclo de preços. No entanto, especificamente em julho, a cotação da tonelada de celulose sofreu redução, tendo alcançado US$ 510 na Europa e US$ 550 nos Estados Unidos. A expectativa era de que os preços não continuariam aumentando no segundo semestre, em virtude do baixo crescimento da economia mundial. Grandes empresas nacionais, inclusive a Bahia Sul, estão com um nível de estoque mais elevado, equivalente a 45 dias de produção, sendo o normal de 30 dias (INDICADORES INDUSTRIAIS, 2003).

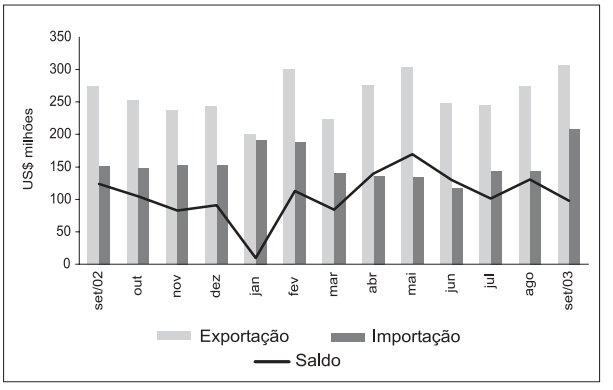
Infelizmente, a PIM-IBGE ainda não contempla o desempenho da produção de automóveis na Bahia, que vem apresentando expressivo resultado no comércio exterior. Nos oito primeiros meses do ano, o valor exportado de automóveis chegou a

US$ 218 milhões, o que corresponde a 10,6% do total dos produtos exportados baianos. Por outro lado, as vendas internas de veículos também têm apresentado resultados positivos nos últimos meses, após a tendência declinante observada ao longo de 2002, quando as vendas de veículos, motos e peças registrou queda de 12,5%. No período compreendido entre janeiro e agosto, verifica-se um aumento de 6,8% nas vendas destes produtos. Para os próximos meses, a expectativa é de queda nas vendas e, conseqüentemente, na produção de automóveis no país, apesar do esforço do governo em dinamizar as vendas desses produtos, através da redução do IPI e nas taxas de juros.

Comércio exterior: exportações a todo pique

A balança comercial brasileira até setembro de 2003 registrou um superávit de US$ 17,8 bilhões, resultado do acréscimo das exportações em 21,3% (US$ 52,8 bilhões) e da redução das importações em 1,9% (US$ 35 bilhões) em relação ao mesmo período do ano anterior (Gráfico 1). Esse aumento das vendas externas está atrelado à expansão das quantidades exportadas e a recuperação dos preços internacionais das *commodities*.

Gráfico 1
Saldo da balança comercial, exportação e importação
Bahia 2002/2003



Fonte: SECEX
Elaboração: GEAC-SEI

Entretanto, ressalta-se ainda que o saldo positivo da balança comercial decorreu também do decréscimo nas importações, em decorrência de fatores conjunturais, atrelados aos cenários econômicos internos e externos, revelando um cenário de cautela e incerteza por parte dos agentes, bem como do avanço das exportações acima das projeções mais otimistas. Além disso, destaca-se o efeito do processo, ainda lento, de substituição de importações. Não esquecendo do comportamento da taxa de câmbio, uma das balizas do comércio exterior, que reflete bem esse momento de incerteza, na medida em que a tendência de desvalorização apresenta um efeito inibidor das importações.

O estado já participa com 44,2% do total das exportações nordestinas e 4,5% das exportações do país, onde se encontra em oitavo lugar no *ranking* do estados brasileiros. O desempenho superior do estado em relação ao total do país foi em decorrência do avanço nas vendas de automóveis da Ford e pela composição da pauta de exportação, fortemente concentrada em *commodities*

Na Bahia, pode-se afirmar que o comércio exterior tem seguido a mesma tendência nacional, de acréscimo significativo nas vendas externas e redução nas compras externas. O superávit da balança comercial registrou um novo recorde, alcançando US$ 973,8 milhões de janeiro a setembro de 2003, como conseqüência, sobretudo, do crescimento explosivo das exportações de 41,5%, haja visto que as importações registraram decréscimo de 1,4%.

O estado já participa com 44,2% do total das exportações nordestinas e 4,5% das exportações do país, onde se encontra em oitavo lugar no *ranking* do estados brasileiros. O desempenho superior do estado em relação ao total do país foi em decorrência do avanço nas vendas de automóveis da Ford e pela composição da pauta de exportação, fortemente concentrada em *commodities*, haja visto que tem havido uma forte recuperação nos preços internacionais.

As exportações baianas alcançaram US$ 2,4 bilhões, resultado do acréscimo nas vendas dos produtos manufaturados (50,3%) e dos básicos (65,3%), cuja participação desses produtos foram, respectivamente, 61,2% e 18,1% do total. Enquanto que as importações registraram US$ 1,4 bilhões e sua queda, em relação ao período anterior, foi impulsionada pelo

decréscimo nas compras dos bens de capital (-33,3%) e bens de consumo duráveis (27,8%) que juntos representaram 27,1% do total das compras externas. Por outro lado, as importações dos bens intermediários registraram alta de 17,7% (representa 66,8% do total das compras externas) o que contribuiu para amenizar a queda global.

De acordo com a Tabela 4, destaca-se o crescimento explosivo do segmento Veículos, Partes e Acessórios (507,1%), derivado das exportações de automóveis com motor a explosão entre 1.500 e 3.000cm^3 e de automóveis com motor a diesel para Argentina, México, Chile, Filipinas, República Dominicana e Guatemala.

O segmento Derivados de Petróleo registrou um aumento de 67,1% em relação ao mesmo período do ano anterior, em decorrência do aumento nas vendas de óleo bruto de petróleo (424,1%) e óleo combustível (69,5%). Já os Químicos e Petroquímicos também registraram crescimento nas vendas externas de 30,4%, ainda permanecendo como o segmento que mais exporta no total do estado (25,1%).

Outro destaque foi o segmento de Papel e Celulose que registrou aumento nas vendas de 7,2%, em decorrência do acréscimo nas vendas de papel Kraft (354,1%) e pasta química de madeira (8,5%). Cacau e derivados também apresentaram crescimento expressivo de 77,2%, devido ao aumento nas vendas de pasta de cacau, manteiga, gordura e óleo e cacau em pó. Grãos, Óleos e Ceras Vegetais também apresentaram um crescimento de 43,5% influenciado pelo aumento nas vendas de derivados de soja e café em grãos.

Os demais segmentos da pauta de exportação registraram crescimento, com exceção dos Metalúrgicos (-16,5%), em decorrência da queda nas vendas de cátodos de cobre (-69,2%).

Os principais produtos importados que registraram crescimento no período foram: naftas para petroquímica (50,2%), cacau em bruto ou torrado (47,0%), óleos brutos de petróleo (212,9%). Já os principais produtos que apresentaram queda nas compras externas foram: automóveis (-34,4%) e sulfetos de minérios de cobre (-16,7%).

Quanto às exportações por países de destino, os Estados Unidos ainda permanecem como o principal comprador dos produtos baianos, representando 32,4% do total das vendas externas do estado. Dentre os principais produtos, que representam mais de 80% do exportado para o país, destacam-se: óleo combustível, óleos brutos de petróleo, outras gasolinas, fios e cátodos de cobre refinados, benzeno, amônia, papel e celulose e derivados de cacau.

Os países Holanda, França, Reino Unido, Alemanha, Itália e Bélgica respondem por cerca de 83% do total das exportações baianas para a União Européia. Esses países absorveram substancialmente derivados de soja, químicos e petroquímicos. Já as vendas para a Argentina apresentaram crescimento de 66,3%, o que influenciou sobremaneira as exportações para o Mercosul (63,4%), que é um grande absorvedor de produtos químicos e petroquímicos, automóveis e derivados de cacau.

No que se refere às importações por países,

Tabela 4
Exportações por principais segmentos
Bahia – 2002/2003

Segmentos	Valores (US$ 1000 FOB)		Var. %	Part. %
	2002	2003		
Químicos e petroquímicos	457.847	597.225	30,4	25,1
Derivados de petróleo	306.976	513.023	67,1	21,6
Veículos, partes e acessórios	43.781	265.805	507,1	11,2
Papel e celulose	177.634	190.462	7,2	8,0
Cacau e derivados	91.727	162.541	77,2	6,8
Metalúrgicos	177.154	147.901	-16,5	6,2
Grãos, óleos e ceras vegetais	100.596	144.390	43,5	6,1
Minerais	73.533	80.793	9,9	3,4
Couros e peles	35.424	41.042	15,9	1,7
Sisal e derivados	26.057	37.845	45,2	1,6
Frutas e suas preparações	23.953	34.309	43,2	1,4
Pesca e aqüicultura	16.664	20.886	25,3	0,9
Calçados e suas partes	12.519	18.948	51,4	0,8
Fumo e derivados	9.655	11.226	16,3	0,5
Demais segmentos	125.463	109.876	-12,4	4,6
Total	1.678.983	2.376.272	41,5	100,0

Fonte: MDIC/SECEX, dados coletados em 14/10/2003
Elaboração: PROMO - Centro Internacional de Negócios da Bahia

destacam-se: Argélia (139,4%), Chile (26,6%), Alemanha (17,4%), Reino Unido (148,4%) e Costa do Marfim (177,0%) que representam cerca de 32,4% das compras externas do estado.

A perspectiva para o resultado superavitário da balança comercial brasileira em 2003 já está acima de US$ 22 bilhões, superando as expectativas do início do ano que estavam no patamar de US$ 13,9 bilhões, segundo estimativas do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Destaca-se o esforço exportador do setor privado, em vender produtos industrializados (de alto valor agregado), dos fatores conjunturais favoráveis, como a safra recorde de grãos, a estabilidade de preços e clientes no mercado internacional e a desvalorização do real perante o dólar.

Para o comércio exterior baiano, que tem seguido a mesma tendência nacional, as exportações estão tendendo a crescer substancialmente, ao passo que as importações têm decrescido, mesmo que lentamente, proporcionando saldos comerciais recordes. Dentre os fatores que têm impulsionado a elevação crescente das exportações, destacam-se as vendas de automóveis e de derivados de petróleo. Ainda assim, há a expectativa de que as vendas de automóveis aumentem com a notícia de que a Ford deverá ampliar as exportações do modelo EcoSport para o México, na tentativa de dobrar as exportações do Brasil para fortalecer as suas atividades na América do Sul, para não fechar fábricas (RACEB, 2003).

Nesse sentido, é necessário que o setor exportador anteveja a perspectiva de recuperação da atividade econômica em 2004 para que continue o esforço redobrado nas vendas externas, obtendo-se novos saldos recordes na balança comercial. Dessa forma, maiores volumes de divisas terão impacto direto no balanço de pagamentos, reduzindo a vulnerabilidade e a dependência externa do país.

Contudo, as expectativas de recuperação das economias mundiais, principalmente dos Estados Unidos, o maior importador de produtos brasileiros, alimentam o otimismo em relação à balança comercial, que, mesmo num cenário de estagnação econômica nos principais mercados exportadores, tem conseguido aumentos no volume e no preço dos produtos exportados.

É importante destacar o esforço diplomático do Itamaraty que tem desenvolvido uma ação consistente em busca de acordos comerciais que abram as portas de novos mercados que absorvam os produtos brasileiros. Além disso, tem assumido uma atitude firme nas negociações em curso no âmbito da OMC, Mercosul e União Européia, além das relacionadas à criação da ALCA, haja visto que a prioridade do atual governo consiste no fortalecimento e ampliação do Mercosul e à integração da América Sul, o que estabelece bases para a ampliação das trocas comerciais intra-regionais, com impactos diretos na pauta de exportação.

Comércio varejista volta a apresentar queda expressiva

Os fatores positivos como o avanço das reformas tributária e da previdência no Congresso, a estabilidade da taxa de câmbio, a entrada de capitais e o aumento na expectativa de cortes maiores na taxa SELIC, que é a taxa básica de juros da economia, verificados nos últimos meses, não foram suficientes para reaquecer às vendas no comércio varejista. No Brasil, de acordo com os dados da Pesquisa Mensal de Comércio do Instituto de Geografia e Estatística – IBGE – o volume de vendas no varejo, em agosto, apresenta-se negativo pelo nono mês consecutivo.

No mês de agosto, contrariando as expectativas, o volume de vendas apresentou queda expressiva de 5,9% em relação a igual mês do ano passado. Essa é a maior queda desde maio deste ano, período em que o comércio varejista apresentou queda de 6,3% em relação a maio do ano anterior. A explicação para mais um resultado insatisfatório nas vendas está na queda do poder aquisitivo da população e no elevado desemprego.

Nesse segundo mês do terceiro trimestre, todos os setores tiveram redução no movimento em comparação ao mesmo mês de 2002. A expressiva retração nas vendas prenuncia um terceiro trimestre de desaquecimento para a economia brasileira. Embora o Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central tenha reduzido a taxa básica de juros da economia de 24,5% para 22,0% ao ano, a probabilidade de uma melhora nas vendas se torna

cada vez mais distante diante da intensificação do desemprego e do declínio do rendimento médio do trabalhador.

No acumulado do ano a taxa de decréscimo registrada foi de 5,5% e de 4,1% no acumulado dos últimos 12 meses. Esse comportamento confirma o período de desaceleração econômica vivido pelo país nos últimos meses. Os dados do IBGE revelam que as medidas restritivas de crescimento econômico, como elevada taxa de juros e política fiscal e monetária contracionistas, ao promover a queda do rendimento dos trabalhadores foi determinante para retração no comércio nesses períodos.

Em agosto, o IBGE constatou que, das 27 unidades federativas, apenas duas unidades, Rondônia e Goiás, apresentaram um crescimento nas vendas situados na ordem de 2,1% e 3,0% em relação a igual período anterior, respectivamente. Esse resultado indica que o comportamento do comércio se agravou em relação ao mês imediatamente anterior, onde foram constatadas variações negativas no comércio varejista em vinte e dois estados. Dentre estes está a Bahia, que com um recuo nas vendas de 9,5% referente a agosto de 2002 é um dos estados que mais contribuíram, por causa do seu peso no conjunto do país, para o resultado negativo no comércio.

Esse comportamento, ao ser comparado com os do primeiro e segundo trimestres desse ano, dá sinais de que o ritmo de queda do comércio varejista baiano para os próximos meses ainda persistirá. Mesmo que haja um estímulo para os juros caírem ainda mais, uma vez que as projeções da inflação indicam queda. Além do que, já que a queda dos juros ao consumidor não acompanha a redução da taxa básica de juros da economia, os efeitos de sua redução em 2,5 pontos percentuais não são imediatos, levando alguns meses para que os impactos sobre as vendas sejam sentidos.

Na Bahia, o Indicador do Volume de Vendas Acumulados nos primeiros oito meses do ano, tomando-se como base igual período de 2002, situou-se em -8,2%. Por atividades, como mostra a Tabela 5, os resultados para esse mesmo período em relação a 2002 apresentaram queda em todos os cinco segmentos que compõem o Índice de Comércio Varejista. Dessa vez o segmento que liderou a queda foi tecidos, vestuário e calçados registrando a mais intensa variação negativa (-10,0%), seguido por hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo (-9,9%), móveis e eletrodomésticos (-8,6%), combustíveis e lubrificantes (-7,4%) e demais artigos de uso pessoal e doméstico (-3,3%). Tem-se, ainda, variação negativa para o subgrupo de hipermercados e supermercados de 13,2%. Quanto ao grupo de veículos, motos, partes e peças, segmento que não compõe o Indicador, observou-se uma expansão nas vendas na ordem de 6,8%. Tem-se utilizado a acirrada concorrência entre as revendedoras locais, oferecendo reduções das taxas de juros, bônus e descontos nos preços dos automóveis, a fim de atraírem os consumidores, para justificar esse comportamento.

O segmento de hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo segue permanecendo em trajetória de queda. Com 11,7% de redução no volume de vendas, foi o maior responsável pelo desempenho negativo do comércio varejista baiano para o mês de agosto, comparado ao mesmo período do ano anterior. Embora esse

Tabela 5
Variação no volume de vendas no varejo[1]
Bahia – 2003

Classes e Gêneros	Ago03/ Ago02	Acumulado no ano[(2)]	Acumulado 12 meses[(3)]
Comércio varejista	**-9,5**	**-8,2**	**-6,4**
Combustíveis e lubrificantes	-11,9	-7,4	-6,6
Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo	-11,7	-9,9	-7,9
Hipermercados e supermercados	-14,0	-13,2	-11,7
Tecidos, vestuário e calçados	-13,8	-10,0	-5,2
Móveis e eletrodomésticos	-9,7	-8,6	-5,4
Demais artigos de uso pessoal e doméstico	5,8	-3,3	-2,7
Veículos, motos e peças	**17,9**	**6,8**	**5,1**

Fonte: PMC/IBGE
Nota: 1) Dados deflacionados pelo IPCA.
2) Em relação ao mesmo período do ano anterior.
3) Em relação aos doze meses anteriores

resultado seja um pouco melhor do que o mês anterior (-11,9%), essa menor intensidade não constitui uma tendência de desaceleração do ritmo de queda, já que o desemprego e os baixos rendimentos auferidos pelas famílias ainda persistem. Respondendo por cerca de 40% do cálculo da taxa global que mede o comportamento do varejo, esse ramo contribuiu com um resultado negativo de 4,7 pontos percentuais na taxa de -9,5% apuradas para o varejo pela PMC. No acumulado dos últimos 12 meses a taxa de decréscimo da atividade chegou a -7,9%.

Para o ramo específico de hipermercados e supermercados o decréscimo nas vendas foi de 14,0% com relação a agosto do ano anterior e -11,7% no acumulado dos últimos 12 meses. Composto pelos maiores estabelecimentos, esse ramo vem determinando o comportamento da atividade. Com a estabilização de preços dos produtos da cesta básica, iniciativa dos próprios varejistas para atrair o consumo, no mês de agosto o comércio varejista baiano apresentou uma desaceleração de queda no volume de vendas se comparado ao mês de julho, quando a variação foi de -14,6% ante igual mês de 2002.

Para o ramo específico de hipermercados e supermercados o decréscimo nas vendas foi de 14,0% com relação a agosto do ano anterior e -11,7% no acumulado dos últimos 12 meses. Composto pelos maiores estabelecimentos, esse ramo vem determinando o comportamento da atividade

O segundo impacto negativo no desempenho do varejo coube nesse mês de agosto ao segmento de combustíveis e lubrificantes, que, com um decréscimo de 11,9% no Indicador do Volume de Vendas sobre agosto de 2002, participou com uma queda em torno de 3,6% na formação da taxa global do comércio varejista da Bahia. Contrariando o desempenho apresentado no mês anterior, quando apenas este segmento e o de demais artigos de uso pessoal e doméstico foram os únicos a terem um comportamento favorável ao comércio, o segmento de combustíveis e lubrificantes teve uma queda abrupta, ao passar de 4,3% em julho para os atuais -11,9%. O aumento dos preços, impulsionados pela elevação do dólar, é a principal justificativa para esse comportamento. As elevadas variações negativas foram decisivas para o setor acumular nos últimos 12 meses retração de 6,6% no Volume de Vendas.

Em seguida apresenta-se o ramo de tecidos, vestuário e calçados, que, com uma variação negativa de 13,8% no Indicador do Volume de Vendas sobre agosto de 2002, participou com uma queda de 1,2 pontos percentuais na formação da taxa global do comércio varejista na Bahia. Tratando-se de um segmento bastante influenciado pelas práticas dos lojistas em efetuar promoções e facilitar o parcelamento das compras por meio de cartão de crédito e cheques pré-datados, a comemoração do Dia dos Pais frustrou as expectativas do mercado. Composto por produtos que não são considerados gêneros de primeira necessidade, o aumento nos preços desses produtos em função da entrada da nova estação foi determinante para ampliar a desaceleração dos negócios do ramo, apresentando uma variação negativa em 5,2% no acumulado dos últimos 12 meses.

O segmento de móveis e eletrodomésticos foi o setor que menos penalizou o comércio varejista na Bahia. Embora a taxa de -9,7% seja maior do que a do mês anterior, ela ainda é menor do que a apresentada para o mês de julho (-13,5%). Com uma participação de -0,75 p.p. na formação da taxa global do varejo baiano, esse segmento é o quarto maior responsável pelo comportamento negativo do comércio nesse segundo mês do terceiro trimestre. Mais sensível às condições de crédito e de confiança do consumidor, uma vez que se trata de um ramo fortemente influenciado pelas vendas a prazo, essa atividade dá sinais dos efeitos da decisão do governo em reduzir a taxa básica de juros sobre o consumo. Entretanto, esse comportamento não influenciou o desempenho acumulado nos últimos 12 meses, apresentando uma variação negativa de 5,4%.

A pesquisa do IBGE revela ainda que, dentre os cinco ramos que compõem o Indicador do Volume de Vendas do Comércio Varejista na Bahia, o segmento de demais artigos de uso pessoal e doméstico foi o único a ter uma participação positiva, 0,8%, na formação deste índice. O seu desempenho no

mês de agosto sofreu um acréscimo de 5,7%. Entretanto, a queda no poder aquisitivo da população provocou sucessivos resultados desfavoráveis apurados por esse setor acarretando uma variação negativa para os últimos 12 meses em 2,7%.

No segmento de veículos e motos, partes e peças, o resultado apresentado para o mês de agosto foi positivo pelo quarto mês consecutivo, contrariando o desempenho nacional, em 17,9% relacionado a igual mês do ano anterior. Embora se trate de um segmento que comercializa bens de valor elevado e, portanto fortemente relacionado à recuperação do emprego e da renda, o acumulado para os últimos 12 meses foi favorável em 5,1%.

No estado, o Indicador do Volume de Vendas Acumulado nos últimos 12 meses decresceu em 6,4%. Esse recuo confirma uma tendência de queda nas vendas do comércio repercutida em âmbito nacional. O crescimento da inadimplência pela emissão de cheques sem fundo em agosto se eleva ao nível de 6,4% em relação ao mês de agosto de 2002 e de 6,1% nos primeiros oito meses desse ano de acordo com fontes do Bacen, comprovando que os baianos continuam com dificuldades para saldarem os seus compromissos. Além do que, embora os juros e a inflação dêem sinais de baixa, algumas dificuldades permanecem, como desemprego em alta e a renda contraída.

A intensificação da queda no varejo cria expectativas pessimistas quanto a uma possível recuperação nas vendas até o final do ano não somente para o estado baiano, mas também para o país. Diante dos resultados apresentados pelo comércio varejista para o segundo mês do terceiro trimestre, tem-se que há uma demora entre a melhoria do cenário e os seus reflexos no consumo. A demanda interna está fraca, embora o ambiente econômico brasileiro esteja mais favorável, com juros mais baixos e câmbio estável.

Assim, o desempenho do comércio varejista para o mês de agosto alimenta o pessimismo quanto ao comportamento do varejo para os próximos meses, pois embora seja aceita como uma das explicações para a queda nas vendas a existência de dívidas passadas, já que o consumidor tende a desviar o dinheiro do consumo para quitação dos débitos, com objetivo de voltar a ter crédito nas compras de final de ano, o comércio não responde de imediato as injeções de ânimo dadas pelo Governo, levando meses para refletir ações como a da redução dos juros.

MERCADO DE TRABALHO INICIA TERCEIRO TRIMESTRE COM RECUPERAÇÃO

Segundo as estimativas da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, não se pode verificar os frutos do “espetáculo do crescimento” para o mercado de trabalho brasileiro, que vem apresentando resultados melhores apenas a partir de agosto, principalmente, em decorrência de este ser um período em que o mercado de trabalho começa a absorver maior quantidade de mão-de-obra.

Em setembro, a taxa de desocupação estimada pela PME foi de 12,9%, para as seis regiões metropolitanas pesquisadas. Estatisticamente este indicador apresentou aumento na comparação com setembro do ano passado (11,5%) crescimento de 1,4% ponto percentual.

A demanda por trabalho cresceu 6,1% comparando-se setembro de 2003 com setembro de 2002, ou seja, um aumento de cerca de 1.228 mil pessoas. O total de pessoas economicamente ativas no mês de setembro de 2003 foi de 21.485 mil pessoas. A população ocupada cresceu 4,3% comparando-se setembro de 2003 com o mesmo período do ano passado, ou seja, um aumento de 772 mil pessoas ocupadas, resultando em 18.704 mil pessoas ocupadas em setembro de 2003.

O indicador que mede a proporção de pessoas economicamente ativas em relação ao número de pessoas de 10 anos ou mais de idade (taxa de atividade), ficou em torno de 58,2% no mês de setembro de 2003. Em setembro do ano passado, a taxa de atividade foi estimada em 55,8%, ou seja, 2,4 pontos percentuais menor do que a atual.

Segundo as categorias de posição na ocupação, no total das regiões pesquisas, verificou-se um aumento de 8,7% no número de pessoas empregadas sem carteira assinada entre setembro de 2002 e setembro de 2003, ou seja, mais 334 mil pessoas trabalhando sem registro na carteira de trabalho, estimulando o mercado informal e reiterando as “denúncias” da contundente precarização

do mercado de trabalho. Na categoria trabalhadores por conta própria houve variação de 11,1% entre setembro de 2002 e setembro de 2003, o que significa um aumento de 382 mil trabalhadores nesta categoria. Por sua vez, o número de empregadores caiu 13,9% entre setembro de 2002 e setembro de 2003.

Apesar do crescimento da ocupação, esta expansão não foi suficiente para absorver toda a demanda por postos de trabalho nas seis regiões metropolitanas pesquisadas, restando um saldo de 2,781 mil pessoas desocupadas. Pelos dados da PME o número de desocupados aumentou 19,6% comparando-se setembro de 2003 com setembro de 2002, ou seja, um aumento de 456 mil pessoas pressionando o mercado de trabalho.

O panorama, no entanto, não é nada favorável no que diz respeito aos rendimentos habitualmente recebidos do trabalho, que vêm caindo, de forma quase continuada, há muito tempo. Em setembro, o rendimento médio habitualmente recebido das pessoas ocupadas, nas seis regiões metropolitanas, ficou em R$ 834,20, aproximadamente 3,5 salários mínimos. Em relação a setembro do ano passado, a queda foi de 14,6%, o que representa um recuo de aproximadamente 0,5 salário mínimo no rendimento médio.

Na comparação com setembro, o rendimento apresentou quedas consideráveis nas seis regiões pesquisadas: Recife (-13,3%), Salvador (-5,4%), Belo Horizonte (-11,8%), Porto Alegre (-9,1%), Rio de Janeiro (-16,0%) e São Paulo (-4,3%).

Seguindo a tendência nacional, a RMS – Região Metropolitana de Salvador, também apresentou crescimento de 2,1% no número de pessoas em idade ativa, comparando-se com setembro de 2002. O número de pessoas economicamente ativas cresceu aproximadamente 3,0% em relação ao mesmo mês do ano passado, alcançando o número de 1.534 mil pessoas.

A taxa de desocupação (período de referência de 30 dias) foi de 17,6% em setembro, não apresentando qualquer variação pelo terceiro mês consecutivo. Quando comparado com o mesmo mês do ano anterior, apresentou aumento (3,3 p.p.).

No número de pessoas ocupadas, em comparação a setembro de 02 observa-se redução de 0,9%. Entretanto, verifica-se para o número de desocupados um substancial incremento de 26,3% na comparação com setembro de 2002.

Tabela 6
Principais variáveis do mercado de trabalho
(em mil pessoas)
RMS – 2002/2003

Variável	Setembro/02	Setembro/03	Var.%
PIA	2.595	2.651	2,2
PEA	1.489	1.534	3,0
Ocupados	1.275	1.264	-0,9
Desocupados	213	270	26,8

Fonte: PME/IBGE

No mês de setembro de 2003, comparando-se com setembro de 2002, verificou-se uma queda no número de contratações na indústria extrativa, de transformação e distribuição de eletricidade, gás e água (-9,7%), no comércio (-1,5%) e na administração pública, defesa, seguridade social, educação, saúde e serviços sociais (-4,7%) e aumento de 9,6% para intermediação financeira e atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados à empresa, setor que apresentou o melhor desempenho. Os empregados sem carteira assinada reduziram-se em 1,2% e os trabalhadores por conta própria 3,2%. Entretanto, os empregadores aumentaram em 2,2% e os empregados com carteira assinada em 3,8%.

O rendimento médio real habitualmente recebido pelas pessoas ocupadas, em setembro de 2003, na Região Metropolitana de Salvador com relação a setembro de 2002 sofreu redução de 5,4% atingindo todas as categorias de ocupação analisadas: empregados com e sem carteira de trabalho assinada no setor privado (-6,1% e -4,1%, respectivamente) e trabalhadores por conta própria (-2,3%).

Ante os resultados de setembro de 2003, para o terceiro trimestre do ano espera-se maior incremento no número de pessoas ocupadas até o final do ano, justificado em grande parte pelo aumento das contratações por parte do setor de comércio, que costuma ampliar as vendas durante o período das festas de final de ano – ainda que o ano de 2003 para este setor apresente-se crítico –, como também são demandadas mais pessoas para trabalharem durante o período de alta estação turísti-

ca na RMS e para a produção de produtos carnavalescos utilizados no início do próximo ano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apresentados nas seções acima mostram que a economia baiana em 2003 sofreu os impactos da política econômica adotada para conter a inflação e reverter expectativas negativas do mercado financeiro durante o primeiro semestre, apresentando um desempenho muito aquém da capacidade potencial esperada. O segundo semestre, com a flexibilização da política monetária, vai registrar resultados mais satisfatórios.

O setor agropecuário apresenta desempenho acima dos demais tanto na produção como na área plantada para a maioria das culturas, e deve com certeza fechar o ano de 2003 com taxa positiva significativamente superior à observada em 2002. No setor industrial a recuperação, ainda que lenta, do nível de produção no segundo semestre, vai assegurar um crescimento modesto.

Para o setor de serviços, fundamentalmente o comércio vem apresentando sucessivos decréscimos ao longo do ano por causa da queda de confiança do consumidor diante da queda do rendimento e do aumento desemprego. As políticas pontuais adotadas pelo governo para aumentar as vendas de produtos duráveis, taxas de juros mais baixas e uma ligeira elevação do rendimento devem surtir efeitos no último trimestre do ano, sinalizando uma recuperação no nível de consumo. O que pode evitar uma retração mais acentuada nesse segmento em 2003.

As perspectivas para 2004 não são muito animadoras tendo por base alguns indicadores, como a taxa de investimento e a taxa de juros A primeira se encontra em níveis muito inferiores às necessidades de crescimento elevado da economia; a segunda impede uma maior expansão do consumo. Por outro lado, algumas reformas concluídas este ano, como a reforma tributária, podem impactar positivamente o setor industrial, caso desonerem a produção.

Diante da insuficiência de poupança do setor público, demonstrada com a divulgação do Plano Plurianual 2004-2007, a implantação do programa Parceira Público-Privado (PPP) é bem-vinda para atenuar a falta de investimento público em áreas prioritárias, principalmente na infra-estrutura, que se encontra quase que completamente sucateada.

Esse quadro que se delineia para 2004 não permite expectativas otimistas para crescimento do PIB, que deve oscilar 2,5% e 3,25%, caso não ocorra nenhuma crise externa.

O volume de investimentos previstos para a Bahia e os que já estão em curso, como por exemplo o empreendimento da Veracel (Aracruz Celulose e Stora Enzo), com capacidade de 900 mil toneladas/ano e partida prevista para 2005; o projeto de expansão da Bahia Sul, com capacidade para 900 mil toneladas/ano e investimento da ordem de cerca de US$ 800 milhões; e a consolidação do complexo Ford (INDICADORES INDUSTRIAIS, 2003) vão contribuir para uma expansão do PIB da Bahia acima de 3,5%, com base num cenário moderado.

REFERÊNCIAS

CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA. *Informativo do comércio exterior*. Disponível em: www.promoba.gov.br. Acesso em: out. 2003.

FIGUEIREDO, Álvaro. Trigo amplia o agronegócio na Bahia. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 24 jul. 2003. p. B-11.

IBGE. *Contas nacionais trimestrais*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: out. 2003.

_____. *Levantamento Sistemático da Produção Agrícola – LSPA*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: out. 2003.

_____. *Pesquisa mensal de emprego – PME*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: out. 2003.

INDICADORES INDUSTRIAIS. Salvador: FIEB. Disponível em: <www.fieb.org.br>. Acesso em: out. 2003.

LANDULPHO Alves faz parada técnica. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 20 out. 2003. Caderno Rede. p. B-16.

RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DO COMÉRCIO EXTERIOR DA BAHIA. Salvador: FIEB. Disponível em: <www.fieb.org.br>. Acesso em: out. 2003.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Pesquisa mensal do comércio – PMC*. Release. Disponível em: <www.sei.ba.gov.br>. Acesso em: out. 2003.

_____. Pesquisa industrial mensal – PIM. Release. Disponível em: <www.sei.ba.gov.br>. Acesso em: out. 2003.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Perspectivas para o comércio internacional da Bahia

*Damiana Pinto Torres**

Resumo

Este artigo, através da análise dos diversos elementos que envolvem o comércio exterior baiano, visa prever como estará a imagem da Bahia e qual será sua posição frente ao cenário internacional nos anos que se seguem.

Assim, a fim de indicar quais são suas perspectivas, será feito um estudo das diversas regiões do estado, dos seus principais produtos e dos investimentos estrangeiros e nacionais que, com o apoio do governo, vêm sendo realizados nestes locais.

Além disso, serão comentadas no artigo as potencialidades do estado e será feito um exame de como a Bahia pode utilizá-las para que consiga atingir uma posição de destaque no mercado mundial.

Palavras-chave: comércio exterior, exportação, importação, balança comercial, investimentos, blocos econômicos.

Abstract

This paper, through the analisys of lots of elements that envolve the foreign business of Bahia, has as main purpose recognize what will be the image of the state and which will be its position in front of the international circuit in the next years.

So, in order to indicate which are the perspectives of Bahia, a study will be done of the areas of the state, its main products and the foreign and national investments that, with the government´s support, are being made in these areas.

Besides, this paper will comment the strengths of Bahia and will do an analysis of how the state can use them in order to reach a position of eminence in the worldwide market.

Key words: *international trade, exports, imports, trade balance, investments, economic blocs.*

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo prever como estará o comércio exterior baiano nos anos que se seguem. Para isso, será feita uma comparação das exportações da Bahia com as de outros estados do país nos anos de 2001 e 2002. Além disso, será feita uma análise dos produtos que estiveram na pauta das importações e exportações do estado, a fim de identificar quais deles são mais promissores para a Bahia nos próximos anos.

A fim de prever como estará o comércio baiano daqui a algum tempo, será feita uma análise das principais cidades do estado, no intuito de verificar com que produto cada uma delas contribui para o comércio exterior, e a partir disso notar quais delas têm potencial para se tornarem possíveis fontes de investimento para o estado em um futuro próximo.

No decorrer do artigo, serão analisados também os principais blocos econômicos que mantêm relações de comércio com a Bahia. Essa análise será feita no intuito de verificar se, após a crise que está afetando o mundo e que está colocando o poderio dos Estados Unidos em xeque, com o crescimento da União Européia, a Bahia continuará sustentando suas relações comerciais e econômicas com os mesmos blocos.

Como se pode perceber, a economia de um estado é reflexo das relações comerciais que ele mantém com outros estados e países ao seu redor. Esse fato pode ser visto através da análise da economia baiana que, há alguns anos, era totalmente

* Administradora com habilitação em Comércio Exterior. Membro do Núcleo de Estudos Sociais Cordis. A autora agradece à professora Sônia Cavalcanti pela orientação na confecção desse artigo.
damianatorres@yahoo.com.br

fechada e estava entre as menores do país, e hoje, devido à abertura comercial que sofreu, mudou bastante o seu perfil.

Essa abertura ocorreu não só na Bahia, mas também em outros estados do Brasil. Aconteceu porque, com o passar do tempo, eles perceberam que apesar da maioria dos problemas do país serem de caráter conjuntural, existiam alguns deles que poderiam ser amenizados através da inserção do país no comércio exterior.

No caso da Bahia, essa abertura só foi conseguida após diversas transformações, as quais, com o passar do tempo, fizeram com que o estado ocupasse o sexto lugar entre as maiores economias do Brasil. Essa posição frente ao cenário econômico brasileiro pode ser considerada muito boa, pois apesar da sua extensão territorial e riqueza cultural, a Bahia faz parte de uma das regiões mais pobres e com maior desigualdade social do país, a região Nordeste.

Dessa forma, alguns fatores que são considerados como impulsionadores da abertura comercial da Bahia são: a atração de investimentos de empresas estrangeiras para o estado, o incentivo dado às pequenas e médias empresas para participarem do comércio internacional (já que a participação delas nas exportações baianas é insignificante se comparada à das grandes empresas), a diversificação da base produtiva do estado com o cultivo de novos produtos que possibilitem maior atratividade para o comércio e etc.

Esses fatores, depois de colocados em prática, possibilitaram diversas mudanças nas relações de comércio da Bahia. Uma delas foi que a partir do ano de 2002, mesmo com todos os problemas que ocorreram no mundo, o estado reverteu a situação da sua balança comercial, que antes era deficitária. Isso quer dizer que, durante este ano, mesmo em meio ao desaquecimento da economia mundial, a Bahia conseguiu exportar mais e importar menos. O saldo da sua balança comercial e a variação das suas exportações e importações nos anos de 2001 e 2002 podem ser vistos na Tabela 1.

Os elevados números que representaram as exportações do estado, tanto no ano de 2001 quanto no de 2002, mostram que existe grande variedade de produtos baianos que fazem parte da pauta de importação de uma série de países. Porém, o contrário não pode ser dito, pois o número das importações do estado tem diminuído bastante, o que quer dizer que, apesar de diversos países exportarem para a Bahia, os investimentos aqui realizados por empresas estrangeiras estão fazendo com que a indústria baiana consiga suprir as necessidades internas mais do que conseguia há alguns anos atrás.

Tabela 1
Balança comercial do estado da Bahia nos anos de 2001 e 2002
(Valores em US$ 1.000 FOB)

Discriminação	2001	2002	Variação %
Exportações	2.119.651	2.410.037	13,70
Importações	2.274.442	1.888.961	-16,95
Saldos	-154.791	521.076	–

Fonte: Mdic/Secex

Ao fazer uma comparação da balança comercial da Bahia com as de outros estados, pode-se perceber que sua situação não é das piores. Afinal, no ano de 2001, por exemplo, ocupou o nono lugar entre os estados com maior participação nas exportações do país, perdendo apenas para São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Pará.

Já em 2002, sua posição melhorou pois passou a ocupar o oitavo lugar no *ranking* dos maiores exportadores do país. Essa posição da Bahia foi conseguida porque, além dela ter aumentado sua participação no comércio nacional em 13,7%, o Pará, estado que em 2001 estava na sua frente, diminuiu sua participação no comércio brasileiro em 0,97%. A comparação das exportações de alguns estados do Brasil, entre 2001 e 2002, pode ser vista na Tabela 2.

Tabela 2
Participação de alguns estados brasileiros nas exportações do país nos anos de 2001 e 2002
(Valores em US$ 1.000 FOB)

Estado	2001	2002	Variação %	Participação %
São Paulo	20.623.858	20.105.998	-2,51	33,31
Rio G. do Sul	6.345.359	6.375.446	0,47	10,56
Minas Gerais	6.055.288	6.348.898	4,85	10,52
Paraná	5.317.509	5.700.199	7,20	9,44
Santa Catarina	3.028.399	3.157.065	4,25	5,23
Espírito Santo	2.429.076	2.596.759	6,90	4,30
Rio de Janeiro	2.403.626	3.655.835	52,10	6,06
Pará	2.289.061	2.266.833	-0,97	3,76
Bahia	2.119.651	2.410.037	13,70	3,99
Mato Grosso	1.395.758	1.795.792	28,66	2,98

Fonte: Mdic/Secex

Ao observar a Tabela 2, pode-se perceber que o estado de São Paulo ocupa a primeira posição frente aos estados brasileiros, com um valor exportado que é três vezes maior que o obtido pelo estado que ocupa a segunda posição, o Rio de Janeiro. Essa colocação conseguida por ele é proveniente de fatores como, por exemplo, a capacidade e eficiência do porto de Santos em termos de movimentação de cargas, o que faz com que São Paulo seja o portão de entrada do comércio mundial para o Brasil.

Já a posição ocupada pela Bahia não pode ser vista por esse aspecto pois, apesar do porto de Salvador ter crescido bastante, ele ainda é muito mal utilizado. Dessa maneira, o que marca o estado entre o único da região Nordeste a fazer parte do grupo dos dez maiores exportadores do Brasil é basicamente a riqueza e variedade de produtos que possui, fatores que fazem com que tenha perspectivas de, daqui a alguns anos, ocupar uma das primeiras posições entre os maiores exportadores do Brasil.

A fim de justificar as exportações da Bahia nos últimos anos, pode-se dizer que os segmentos que mais contribuíram foram: o químico e petroquímico, de derivados de petróleo, de grãos, frutas, sisal, couro, camarões, café e etc. É importante mencionar que, desses segmentos, os que mais se sobressaíram foram os de bens intermediários produzidos por grandes empresas.

Isso quer dizer que os setores químico, petroquímico e de derivados de petróleo contribuíram com a maior parte dos produtos que foram exportados pelo estado. Já os demais segmentos, constituídos por pequenas e médias empresas, corresponderam com o menor percentual. Essa diferença pode ser entendida como reflexo do processo de industrialização da Bahia que é voltada para o setor intermediário. Segue abaixo a Tabela com os principais segmentos exportadores da Bahia durante os anos de 2001 e 2002.

De acordo com a Tabela 3, pode-se perceber que a Bahia contribui para o comércio exterior com uma série de produtos. O interesse do estado é fazer com que esses produtos sejam cada vez mais exportados e reconhecidos no mercado internacional, levando a Bahia a atingir uma posição melhor do que aquela que ocupa atualmente. Além disso, a expectativa do estado é fazer com que o mundo perceba, através desses produtos, as potencialidades comerciais que a Bahia tem para oferecer.

Dessa forma, a fim de tornar os produtos baianos conhecidos no exterior, o governo, juntamente com algumas empresas locais, realizam propagandas dos produtos potenciais do estado e criam marcas para representá-los. Essas ações fazem com que eles fiquem cada vez mais procurados e atraiam o interesse de empresas estrangeiras para investirem no mercado baiano. Tudo isso cria perspectivas positivas para a Bahia. Afinal, de acordo com as melhoras conseguidas nos últimos anos, a tendência é que com o passar do tempo novos investidores venham em busca das vantagens oferecidas pelo estado e seus produtos migrem ainda mais para o mercado externo.

Ao fazer uma comparação entre os produtos exportados pela Bahia e, por exemplo, com aqueles como os do Espírito Santo – que está na frente da

Tabela 3

Produtos exportados pelos diversos segmentos produtivos das empresas baianas (Valores em US$ 1.000 FOB)

Segmentos	2001	2002	Variação %	Participação %
Químicos e Petroquímicos	540.359	657.518	21,68	27,28
Derivados de petróleo	519.281	421.911	-18,75	17,51
Frutas	41.503	48.179	16,09	2,00
Café e suas especiarias	24.199	28.170	16,41	1,17
Cacau e suas preparações	89.761	134.504	49,85	5,58
Suco e polpa	1.746	1.226	-29,78	0,05
Fumo e suas preparações	14.553	14.616	0,43	0,61
Peles e couros exceto peleteria	33.551	48.292	43,94	2,00
Pasta de madeira	45.052	46.513	3,24	1,93
Sisal e outras fibras têxteis	38.267	34.531	-9,76	1,43
Pastas e artigos de cordoaria	23.589	14.447	-38,76	0,6
Rochas Ornamentais	16.180	16.671	3,03	0,69
Camarões	20.777	18.462	-11,14	0,77

Fonte: Mdic/Secex

Bahia em duas posições no *ranking* dos dez maiores exportadores do país – pode-se perceber que este último exporta a maioria dos produtos que a Bahia exporta, com exceção dos bens intermediários. Isso quer dizer que sua pauta de exportações também é composta por produtos como camarões, frutas, artigos de madeira, rochas ornamentais, dentre outros.

De certa forma, isso é prejudicial para a Bahia pois, se o Espírito Santo não exportasse os mesmos produtos que suas pequenas e médias empresas exportam, talvez as exportações baianas provenientes desses segmentos fossem maiores e pudessem competir com as do segmento de bens intermediários. Além disso, é importante lembrar que o Espírito Santo é vizinho da Bahia, e isso atrapalha um pouco a concorrência entre ambos. Afinal, a distância deles para os principais portos do mundo é quase a mesma e um estado só pode ganhar na concorrência se oferecer produtos de melhor qualidade e com preços mais competitivos.

Ao falar sobre as importações da Bahia, sua pauta é composta basicamente pelos mesmos produtos que o estado produz, com exceção daqueles de alto valor agregado. Porém, vale a pena lembrar que os produtos importados geralmente possuem algumas diferenças em relação aos produzidos internamente. No caso das frutas por exemplo, as que a Bahia importa são aquelas que têm a cultura impossibilitada pelos seus solo e clima, como: ameixa, pêssego, cereja, damasco etc.

Outros produtos que a Bahia importa, pois não tem condições de produzir internamente para atender toda a demanda, são: bacalhau, azeite de oliva, noz moscada, óleo, papel, roupas, máquinas e etc. Os produtos químicos também fazem parte da pauta de importações do estado, o que é de se estranhar. Afinal, o segmento de químicos e petroquímicos participa com o maior percentual nas suas exportações.

Como se pode perceber, existe um comércio muito intenso entre a Bahia e diversos países do mundo. Esse comércio faz com que as demandas da população sejam atendidas plenamente, já que o que não é produzido no estado é importado e o que é produzido em excesso é exportado. Vale a pena lembrar que, no ano de 2002, a Bahia conseguiu suprir, mais do que conseguia antes, a demanda do estado com sua produção interna. Isso indica que, além de ter exportado mais, ela importou menos, o que mostra que, com o passar do tempo, a Bahia tem tudo para ficar cada vez mais auto-suficiente e provocar superávits ainda maiores na sua balança comercial.

Ao observar a pauta de importações e exportações do estado no primeiro semestre de 2003, percebe-se que o bom comportamento da balança comercial da Bahia continuou. Isso mostra que existe uma perspectiva de, nos próximos anos, a balança persistir caminhando de forma positiva. É possível que esse resultado seja fruto das práticas que vêm sendo realizadas pelo governo e que têm como objetivo o aproveitamento de algumas das regiões do estado, a fim de torná-las atrativas para a produção e o recebimento de investimentos estrangeiros.

Dessa maneira, ao analisar as diversas regiões da Bahia, nota-se que algumas delas são bem utilizadas e terminam se especializando de acordo com as vantagens competitivas que possuem. Em contrapartida, existem outras que não são devidamente aproveitadas para a produção e conseqüente exportação de produtos, o que as deixa em uma posição inferior se comparadas com aquelas que assumem destaque.

Essa especialização de determinadas regiões na produção de bens é importante pois faz com que o estado possa competir no cenário internacional com uma grande variedade de itens. Mas, vale a pena mencionar que, mesmo com todas as vantagens naturais que algumas regiões da Bahia possuem, existem empecilhos (como por exemplo a dificuldade de acesso) que atrapalham o progresso delas. Por isso, o governo tem procurado investir na construção de melhores vias, a fim de facilitar o escoamento da produção destas áreas.

Mesmo com certa dificuldade no escoamento dos seus produtos, existem alguns locais da Bahia que produzem e exportam tanto que terminam fazendo com que sua produção se torne a marca da região. Exemplos destes produtos com os respectivos locais são: as frutas de Juazeiro (principalmente uva, melão, mamão papaia, maracujá e manga), os grãos de Barreiras (soja, milho, arroz e feijão), os produtos de informática de Ilhéus e etc. Como se

pode perceber, a produção desses bens ocorre de forma segmentada, ou seja, cada região do estado se volta para um produto específico, a depender da sua potencialidade.

Certamente a infra-estrutura e as condições oferecidas nas regiões próximas à capital do estado, Salvador, são melhores. Isso faz com que essa área abrigue as empresas maiores, aquelas que necessitam de mais recursos e de mão-de-obra mais qualificada para sua produção, já que muitas vezes fabricam bens de alto valor agregado.

Em contrapartida, as regiões mais distantes de Salvador, por não disporem de muita infra-estrutura, ficam responsáveis pela produção de bens que, ao invés de precisarem de recursos especializados, precisam de uma boa terra que facilite sua cultura. Algumas das principais regiões do estado, que abrigam de maneira efetiva os segmentos produtivos citados anteriormente, podem ser vistas no mapa abaixo.

Mapa 1

Para exemplificar o que foi dito e levando em consideração as regiões expostas no mapa, pode-se dizer que a região sul da Bahia, onde está Ilhéus, possui atualmente uma série de montadoras responsáveis pela produção de artigos de informática e da indústria eletrônica. Essas montadoras representam um segmento que tem grandes perspectivas de crescer daqui a alguns anos pois, existem países, como a China, que têm grandes interesses em investir nele.

Já as proximidades de Porto Seguro, também na região sul, abrigam o setor de celulose, que tem como empresa principal a Veracel que, apesar de já exportar muito, tem previsão de duplicar suas exportações nos próximos anos. Aproveitando a abundância de árvores dessa região, existe previsão do governo de realizar investimentos nesse local para implantação de um pólo moveleiro, pois além da madeira, a Bahia é um estado muito rico em couro, plástico e etc, que servem como matéria-prima para confecção de móveis.

A região oeste da Bahia, nos arredores de Barreiras e Jequié, produz anualmente muitas toneladas de grãos (soja, milho, arroz e feijão). Além dessas culturas, tal região vem sendo muito produtiva na olericultura e no cultivo de café e algodão. Por sua vez, a área de Juazeiro, no norte do estado, é o centro da produção de frutas. Afinal, é lá onde está localizado o Vale do Rio São Francisco, região extremamente fértil para a fruticultura que pode ser considerada como o pólo de agricultura do Nordeste, pois além das frutas, produz também café, cana-de-açúcar e algodão.

A parte central do estado, nas proximidades de

Jequié, Cruz das Almas e Itapetinga, tem crescido muito e é onde estão localizadas as diversas fábricas de calçados responsáveis por grande parte das exportações baianas. Já o leste da Bahia, nos arredores de Alagoinhas e Camaçari, cidades que ficam bem próximas de Salvador, abriga o segmento de bebidas, o qual tem expandido bastante sua produção nos últimos tempos e hoje já conta com fábricas como Ambev, Schincariol e outras.

Além do segmento de bebidas, a região de Camaçari abriga outros como o de automóveis, de plástico, etc. No setor automobilístico, Camaçari recebeu pesados investimentos para a construção da Ford, multinacional responsável pela grande parte dos veículos que abastece não só o mercado interno como o externo. Atualmente, a cidade ainda adquiriu um porto, o qual foi construído no complexo da Ford com o intuito de facilitar as exportações realizadas pela empresa, já que a mesma conseguiu ter a maior produtividade de todas as suas filiais ao redor do mundo.

Como se pode perceber, a produção da Bahia é constituída por artigos completamente distintos. Isso quer dizer que dentro dos limites do estado, cada região produz determinado bem, os quais podem ser de baixo valor agregado, como frutas, algodão, calçados, grãos, dentre outros, ou de alto, como automóveis, produtos de informática, etc. Apesar de não possuir muita tecnologia disponível, é interessante que o governo procure atrair ainda mais investimentos externos para os segmentos produtivos de alto valor agregado, pois isso fará com que o estado fique mais auto-suficiente para atender sua demanda interna desses produtos.

É importante lembrar que essa diversidade de bens produzidos no estado, após suprir a necessidade interna – e muitas vezes, mesmo antes de supri-la –, é exportada para uma série de países e blocos econômicos. Geralmente eles importam o que sua indústria interna não produz ou tem uma produção tão deficiente que não consegue suprir a demanda interna. Dessa forma, a preferência pela importação de determinados bens vai variar de acordo com as necessidades do local. Atualmente, os produtos baianos são exportados para muitos lugares, os quais podem ser vistos na Tabela 4.

Tabela 4
Participação dos principais destinos das exportações da Bahia nos anos de 2001 e 2002
(Valores em US$ 1.000 FOB)

Blocos Econômicos	2001	2002
Nafta	784.185	964.932
União Européia	490.027	634.380
Mercosul	**255.806**	**256.903**
Ásia	182.738	297.611
Outros	406.895	256.211
Total	**2.119.651**	**2.410.037**

Fonte: Mdic/Secex

Ao analisar a Tabela 4, pode-se perceber que o Nafta, apesar de ser constituído, com exceção do México, por países desenvolvidos, é quem mais importa os produtos baianos. Este bloco aumentou bastante suas importações entre os anos de 2001 e 2002 e, neste último, foi responsável por 40% das exportações da Bahia. É importante lembrar que nem sempre todos os produtos importados por determinados países são consumidos internamente.

Existem alguns países que geralmente importam produtos para utilizarem como matéria-prima na produção de outros, os quais, depois de prontos, podem ser exportados ou consumidos no mercado interno. Quando ocorre exportação, pode-se dizer que o país obteve facilidades tributárias na importação da matéria-prima, pois realizou o processo de *drawback*.[1] Este processo ocorre quando se importa matéria-prima no intuito de utilizá-la na produção de bens para o mercado externo. Os Estados Unidos, membro mais poderoso do Nafta, é um exemplo de país que realiza bastante esse processo.

Ao falar dos Estados Unidos, vale a pena mencionar que ele é um grande importador dos calçados e das frutas do estado. Além disso, também importa muitos produtos de alto valor agregado da Bahia e de outros lugares, mesmo possuindo uma indústria interna forte. A principal origem das importações do Nafta, no que tange a esses produtos ricos em tecnologia, é a China. Este país além de ter mão-de-obra barata, tem crescido bastante nos últimos anos, o que faz com que seus produtos sejam baratos e de qualidade.

[1] *Drawback* é uma forma de estímulo às exportações que permite a isenção de impostos na importação de matérias-primas que serão utilizadas na produção de bens a serem exportados.

Dessa forma, pode-se perceber que os itens de alto valor agregado produzidos pelo estado não vão apenas para os mercados pouco desenvolvidos que não têm muitos artifícios para aplicar na produção desses bens. Eles vão também para o Nafta, a União Européia e outros que, apesar de instituírem subsídios para proteger sua indústria interna, (e de certa forma prejudicar as exportações de outros países), terminam importando produtos de diversos lugares do mundo.

Ao analisar a Tabela 4, dos destinos das exportações baianas, pode-se perceber que o Mercosul foi o bloco que teve a menor participação no ano de 2002. Provavelmente não houve um acréscimo maior nas suas importações entre 2001 e 2002 devido a fatores de cunho interno dos seus países membros, como por exemplo crises, instabilidade das suas economias e até mesmo processos de mudança de governo e política interna pelos quais alguns deles tiveram que passar nos últimos anos.

A tendência é que em 2005, com a chegada da Alca, o comércio dentro das fronteiras do Mercosul fique menos intenso ainda, já que este bloco passará a contar com a fiscalização dos Estados Unidos que, com certeza, colocará diversos empecilhos para atrapalhar o comércio entre países que não favoreçam os seus interesses

A tendência é que em 2005, com a chegada da Alca, o comércio dentro das fronteiras do Mercosul fique menos intenso ainda, já que este bloco passará a contar com a fiscalização dos Estados Unidos que, com certeza, colocará diversos empecilhos para atrapalhar o comércio entre países que não favoreçam os seus interesses. Antes mesmo da Alca entrar em vigor, ao observar as funções que os países assumirão, fica visível a atuação dos Estados Unidos que tem como objetivo manipular os países mais fracos para atuarem em prol dos seus interesses.

Independente do Mercosul, a relação da Bahia com a Alca pode ser analisada sob dois aspectos. No comercial essa relação não tem perspectivas de trazer muitos benefícios para o estado pois os Estados Unidos tenderão a instituir medidas protecionistas, como as barreiras tarifárias e não tarifárias, voltadas para seus interesses e, com isso, poderá atrapalhar o comércio entre os outros países. Já no aspecto de investimentos acredita-se que a Alca poderá ser benéfica pois tem previsão de estimular a entrada de investimentos estrangeiros no estado.

A fim de fazer uma comparação das conseqüências que os Estados Unidos podem gerar para o Brasil e para a Bahia, basta analisar o caso do México, o qual cresceu muito depois de entrar no Nafta. Dessa forma, torna-se possível perceber que um dos objetivos dos Estados Unidos com a Alca é utilizar o potencial dos países americanos para substituir a participação dos produtos asiáticos nas suas importações, independentemente disso gerar perdas ou ganhos para eles. É importante mencionar que os ganhos vão variar de acordo com o segmento produtivo do país, pois aqueles de alto valor agregado não têm condições de competir com o mercado norte-americano. No caso do México, eles foram provenientes do segmento de baixo valor agregado.

Ao falar das importações da Bahia provenientes de alguns dos principais blocos econômicos, percebe-se que o Mercosul é o bloco que mais exporta para o estado. Essa intensa relação de importação que a Bahia mantém com o Mercosul, se comparada com outros blocos, ocorre muitas vezes devido aos acordos internos firmados entre os seus países membros, os quais oferecem facilidades tarifárias para os produtos exportados ou importados. A Tabela 5 mostra de quais mercados a Bahia mais importa os seus produtos.

Como se pode perceber, blocos como o Nafta, a União Européia e até mesmo o Mercosul, apesar de manterem relações comercias com a Bahia e

Tabela 5
Participação dos principais blocos econômicos nas importações da Bahia nos anos de 2001 e 2002
(Valores em US$ 1.000 FOB)

Blocos Econômicos	2001	2002
Mercosul	580.757	418.805
Nafta	398.008	372.021
União Européia	377.296	330.139
Tigres Asiáticos	28.555	46.901
Outros	493.114	1.106.576
Total	**1.877.730**	**2.274.442**

Fonte: Mdic/Secex

serem responsáveis por grande número das suas importações, estão diminuindo a participação no mercado baiano com o passar do tempo. Isso pode ser comprovado a partir da Tabela 5 que mostra que, de 2001 para 2002, só a União Européia deixou de exportar mais de US$ 30 milhões para o estado. Um dos motivos dessa diminuição foi o aquecimento que a economia baiana obteve no último ano, que fez com que ficasse mais auto-suficiente na produção de determinados bens.

Isso quer dizer que o aquecimento econômico sofrido pelo estado mudou, pouco a pouco, o foco do seu comércio, pois substituiu as importações de alguns produtos vindos de países europeus e americanos por novos produtos provenientes de mercados antes não explorados. A Tabela 5 mostra claramente esse fato através do aumento das exportações de outros países para a Bahia em 2002, que mesmo após a diminuição das exportações dos maiores blocos econômicos, provocou um grande acréscimo no saldo final das importações do estado durante o ano.

Essa relação de comércio da Bahia com os outros países tem tendência de ficar ainda mais diversificada. Então, a fim de atender à nova demanda, é importante que o governo do estado invista em projetos de internacionalização das empresas baianas, principalmente das pequenas e médias, pois apesar da maioria delas terem potencial para atuar no exterior, não o exploram, voltando-se apenas para o mercado interno. Além disso, o governo deve investir na construção de estradas, ferrovias e outros artifícios que permitam a instalação de empresas estrangeiras na Bahia e facilitem o escoamento da sua produção.

De maneira geral, ao realizar essas obras, o governo não recebe nenhum benefício em curto prazo, pelo contrário, sai prejudicado pois gasta muito e deixa de arrecadar impostos como ICMS. Isso acontece porque na maioria das vezes a produção das fábricas oriundas do capital estrangeiro, instaladas no estado, é revertida para exportação. No entanto, a longo prazo, o governo recebe os seus benefícios tributários, pois essas empresas geram muitos empregos, o que faz com que as pessoas consumam mais e conseqüentemente paguem mais impostos, colocando assim a economia em movimento.

Fora os investimentos em projetos de internacionalização de empresas e construção de instalações, o governo deve investir também em P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) no intuito de criar máquinas e equipamentos de ponta que sejam capazes de alavancar no estado o desenvolvimento do setor voltado para a produção e conseqüente exportação de bens de alto valor agregado. Isso fará com que a Bahia possibilite a entrada do Brasil para o time dos países que exportam produtos elaborados e capazes de possibilitar maiores ganhos de capital para a balança do país, se comparados com aqueles proporcionados pela exportação de bens de baixo valor agregado.

Atualmente, os segmentos de alto e baixo valor agregado que mais têm recebido investimentos no estado são: petroleiro, petroquímico, de celulose e papel e por fim, de automóveis. A expectativa do governo estadual e federal é fazer com que, dentro de alguns anos, outros setores produtivos entrem nessa lista e novas empresas estrangeiras venham para a Bahia. Afinal, além de proporcionarem liquidez para a economia, elas fazem com que o comércio interno do país fique ainda mais intenso.

É importante mencionar que este comércio não deve fazer com que o estado pare de importar, até porque as importações são essenciais para fortificar as suas relações com outros países. O objetivo é fazer com que as exportações baianas, e inclusive as brasileiras, aumentem cada vez mais no intuito de trazerem divisas para o país, deixarem sua balança comercial superavitária e acima de tudo propagarem uma imagem positiva do Brasil no âmbito internacional.

CONCLUSÃO

De acordo com a análise das tabelas e de todos os outros pontos citados no artigo, conclui-se que as perspectivas para o comércio internacional da Bahia são animadoras. Com o passar do tempo, o estado vem conseguindo atrair mais investimentos, agregar mais valor aos seus produtos e, principalmente, obter melhores resultados na realização das suas práticas comerciais.

Mas é importante lembrar que tudo isso só foi conseguido graças à união de esforços do gover-

no, dos órgãos de apoio ao comércio exterior e das empresas locais que, juntamente com a ajuda dos investidores estrangeiros, fizeram com que a Bahia crescesse e fazem com que ela tenha condições de crescer ainda mais nos próximos anos, a fim de atingir uma posição frente ao cenário nacional e mundial que, há algum tempo, era considerada como impossível.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

GERÊNCIA DE COMÉRCIO EXTERIOR (BA). *Panorama do comércio exterior da Bahia.* Salvador: GECEX, 1997.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior MDIC – Aliceweb. *Dados de Comércio Exterior*. Brasil, 2001/2002.

PINTO, Aníbal. *A internacionalização da economia mundial e os dilemas do Brasil.* Rio de Janeiro: Unilivros, 1997.

CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA. *Informativo de Comércio Exterior da Bahia.* Salvador: PROMO, 1997.

_____. Bahia. *Manual do investidor*. Salvador: PROMO, 2003.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

O comércio da Bahia com o Mercosul: uma aplicação do modelo gravitacional[1]

Meire Jane Lima de Oliveira, Roberta Lourenço de Souza***

Resumo

Este artigo apresenta uma análise do fluxo exportador da Bahia para o Mercosul no período 1998-2001, visando identificar se ocorreu intensificação deste fluxo pós-criação da TEC (tarifa externa comum). O artigo apresenta basicamente duas partes: uma teórica e uma empírica. A abordagem teórica abarcou uma análise do processo de integração regional, destacando-se a formação do Mercosul. O instrumental empírico envolveu a aplicação do Modelo Gravitacional, amplamente utilizado em análises de economia regional e internacional. Os resultados da aplicação do modelo indicaram uma intensificação do fluxo exportador da Bahia para este bloco econômico, impulsionado pelo tamanho dos parceiros comerciais, representado pelos PIBs da Bahia e do Mercosul e pela formação da União Aduaneira (1995), resultados este mensurado através da aplicação de uma variável **Dummy.**

Palavras-chave: Mercosul, integração econômica, blocos regionais, exportações baianas, modelo gravitacional.

Abstract

This paper presents an analysis of the export flow from Bahia to Mercosur from 1998-2001, aiming to identify if there was an expansion of this post-TEC flow. The article is divided in two parts: a theoretical and an empirical one. The theoretical approach involves an analysis of the process of regional integration, highlighting the formation of the Mercosur. The empirical instrument involved the aplication of the Gravity Model, widely used in analysis in regional and international Economy. The results of the aplication of the model indicated an expansion in the export flow from Bahia to this economic bloc, activated by the size of the commercial partners, represented by the GNPs in Bahia and Mercosur and for the formation of the Customs Union (1995), resulting measured throughout the aplication of a variable ***Dummy.***

Key words: *Mercosur, economic integracion, regional blocs, Bahian exports, Gravity Model.*

ASPECTOS TEÓRICOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

O atual panorama mundial é marcado pela internacionalização da produção e dos mercados financeiros e de capitais, com um crescimento acelerado do fluxo de comércio e abertura das economias nacionais. Diante das transformações conjunturais e estruturais, e com o advento da nova ordem econômica, a globalização dos mercados segue em paralelo a uma tendência à regionalização das economias mundiais. Dessa forma, um comércio mais livre e as vantagens obtidas através da cooperação internacional e da harmonização de políticas nacionais tendem a gerar um maior bem-estar econômico[2].

[1] Os autores agradecem a orientação do Prof. Dr. Lívio A. Wanderley (FCE-UFBA), do qual foram bolsistas de iniciação científica pelo PIBIC/CNPQ na pesquisa "Bahia e Nordeste: um estudo do dinamismo comercial e integração com o Mercosul", onde aplicaram o modelo gravitacional como instrumento de análise da integração regional e comércio internacional.

* Mestranda em Economia pelo CME-UFBA e assessora técnica da Secretaria Extraordinária de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI). meirejan@ufba.br; meire@secti.ba.gov.br

** Mestranda em Análise Regional pela UNIFACS e bolsista FAPES-SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia). robertasouza@sei.ba.gov.br; robertalourenco@hotmail.com

[2] Ocorre, simultaneamente a esse processo, um movimento contraditório de fragmentação da economia internacional em áreas preferenciais comerciais ou em blocos regionais de comércio, nos quais os países que deles participam colocam em prática políticas discriminatórias contra outras nações, extraindo vantagens econômicas, políticas e sociais às custas de outras economias nacionais, na sua maioria periféricas.

Nesse contexto, a integração[3] econômica regional surge reduzindo e/ou eliminando as barreiras tarifárias impostas à importação e/ou exportação de bens e serviços dos países membros (áreas preferenciais de comércio), bem como permitindo um maior desenvolvimento dos setores econômicos através de incentivos aos investimentos nas atividades com potencial de crescimento para o comércio internacional.

Segundo definição de Baumann *et al*. (1998, p. 81), a integração econômica regional representa

> O processo de criação de um mercado integrado, a partir da progressiva eliminação de barreiras ao comércio, ao movimento de fatores de produção e da criação de instituições que permitam a coordenação, ou unificação, de políticas econômicas em uma região geográfica contígua ou não.

A integração econômica regional pode tomar várias formas: área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica ou monetária e união política (BAUMANN *et al*., 1998).

A Área de Livre Comércio consiste numa região em que os países membros eliminam barreiras ao comércio intra-regional, mas mantêm políticas comerciais independentes com relação a países não-membros. Neste caso, utiliza-se o Certificado de Origem para definir a nacionalidade do produto a ser beneficiado pela política tarifária regional.

Na União Aduaneira, além da livre circulação das mercadorias, os países membros negociam uma tarifa externa comum (TEC), para delimitar a fronteira externa da união frente aos demais parceiros comerciais. Com relação aos países membros, estes não podem fixar barreiras, pois a tarifa é zerada.

Com a criação de um Mercado Comum entre os países membros, é estabelecida a livre circulação de pessoas, serviços e capitais. Esta forma exige a criação de instituições supranacionais, que determinam a legislação do mercado comum, além de políticas comuns acima das políticas nacionais. Implica também a coordenação e harmonização da legislação fiscal, trabalhista e de sociedades, e exige a criação de um orçamento comunitário como instrumento de implantação das políticas comuns.

A União Econômica ou Monetária exige, além da existência de um Mercado Comum, uma coordenação estreita das políticas econômicas dos países membros e uma flutuação compatível nos níveis das taxas de câmbio, na criação de um sistema de bancos centrais independentes e de um banco central da União. O processo deve desencadear a criação de uma moeda única, com o desaparecimento ou não das moedas nacionais. Com o estabelecimento dessa forma de integração, a unificação dos mercados é atingida.

A última fase de integração é a União Política, que pressupõe a existência do mercado comum e da união monetária, exigindo a criação de uma política comum de relações externas, de defesa e segurança. A região transforma-se, portanto, juridicamente num único país.

Deve-se observar, segundo Baumam *et al*. (1998), que as formas de integração não formam, necessariamente, estágios de integração, pois várias formas, como a área de livre comércio ou o mercado comum, podem ser implementadas diretamente, sem que se tenha por objetivo seguir para níveis mais profundos da integração. Um aspecto que o mesmo autor considera relevante nas políticas de integração econômica são as modificações dos instrumentos existentes e a criação de instituições para permitir o aprofundamento da unificação dos mercados e o seu funcionamento.

A integração regional está sobre o alicerce do chamado regionalismo, que, segundo Galvão (1998), consiste numa tentativa de promover a liberdade de comércio num espaço geográfico limitado. Esse processo, também denominado pela CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina de "regionalismo aberto", caracteriza-se pela interdependência de acordos preferenciais de comércio, impulsionados pelos sinais de mercado resultantes da liberalização comercial. Dessa forma, tenta-se buscar políticas explícitas de integração que sejam compatíveis com políticas que proporcionem a elevação da competitividade internacional (ROSENTHAL, 2000).

Foram os trabalhos de Viner que constituíram a base analítica para a avaliação dos impactos sobre bem-estar do chamado Velho Regionalismo, que

[3] De acordo com Baumann *et al*. (1998) a questão da integração remonta ao período de formação de alguns Estados nacionais, no século XIX, bem como em séculos anteriores, como conseqüência do fim do feudalismo e da difusão de políticas mercantilistas nas economias nacionais européias.

surgiu no período pós-guerra e caracterizava-se pela formação de áreas preferenciais de comércio (AVERBUG, 1999).

Segundo Either *apud* Averbug (1999), a economia atual difere da vigente durante o Velho Regionalismo em três aspectos fundamentais: 1) os países em desenvolvimento abandonaram suas políticas autárquicas e estão crescentemente abertos ao comércio multilateral; 2) o investimento direto de nações desenvolvidas em países em desenvolvimento constitui hoje ponto fundamental na dinâmica da economia mundial; 3) a liberalização multilateral do comércio de manufaturados entre os países industrializados é muito mais completa hoje do que há 30 ou 40 anos.

A proposta do Novo Regionalismo que se iniciou a partir do final da década de 80, com as negociações de uma área de livre comércio (ALC) entre os Estados Unidos e o Canadá, e a consolidação da União Européia, procurava determinar se as áreas preferenciais de comércio representavam um obstáculo ou um impulso no caminho da liberalização indiscriminada do comércio mundial. As idéias do Novo Regionalismo surgiram em razão das mudanças ocorridas no cenário da economia internacional. Levando-se em conta as diferenças conjunturais apresentadas, ainda segundo Either apud Averbug (1999), o Novo Regionalismo tem como característica os seguintes fatos:

- as áreas de livre comércio são formadas por países de maior e menor porte econômico;
- os países menores estão passando ou passaram por reformas unilaterais significativas;
- a liberalização comercial ocorre nos países menores e não nos maiores, isto é, os acordos tendem a ser *one-sided;*
- os acordos regionais tendem a envolver uma integração mais profunda, que vai além da redução de barreiras tarifárias (área de livre comércio), incluindo uniões aduaneiras, como também a harmonização de políticas econômicas e acordos de cunho político;
- as áreas de livre comércio são formadas geralmente entre países vizinhos.

Nesse contexto, segundo Krugman *apud* Averbug (1999) as relações comerciais entre essas nações, por serem em sua maioria vizinhas, já seriam naturalmente estimuladas, mesmo antes de tomarem a forma de uma área de livre comércio. Dessa forma, as perdas originárias dos desvios de comércio podem ser limitadas, enquanto os ganhos com a criação de comércio tendem a ser expressivos.

Abordar a questão da integração no contexto do regionalismo (ou regionalismo aberto) acarreta compromissos entre os países, em alguns casos, que tendem a contribuir para uma redução gradativa da discriminação intra-regional e para a estabilização macroeconômica de cada país

Contudo, abordar a questão da integração no contexto do regionalismo (ou regionalismo aberto) acarreta compromissos entre os países, em alguns casos, que tendem a contribuir para uma redução gradativa da discriminação intra-regional e para a estabilização macroeconômica de cada país. Além disso, tais acordos estimulam o estabelecimento de mecanismos facilitadores do comércio para a construção de infra-estrutura e para a harmonização ou a aplicação não discriminatória de normas comerciais, regulamentos internos e padrões (ROSENTHAL, 2000).

A FORMAÇÃO DO MERCOSUL

Diante do contexto mundial, a América Latina empreendeu um processo de integração econômica com várias tentativas fracassadas, até meados da década de 80, apenas para instituir um modelo para a formação de uma simples área de livre comércio. Isso decorreu do fato de que os governos latino-americanos viam seus mercados domésticos como um ativo estratégico e seus vizinhos como concorrentes no fornecimento de produtos primários ou processados para um mercado internacional, cuja demanda tinha baixa elasticidade-renda.

Contudo, desde a década de 50, com a criação da CEPAL, tentou-se instituir uma integração latino-americana, de modo que, na década seguinte,

foi criada a ALALC[4] – Associação Latino-americana de Livre Comércio – tendo como objetivo a formação de uma área de livre comércio e um mercado comum para harmonizar as políticas de substituição das importações dos países membros, num período de 12 anos. Em 1978, a ALALC[5] é reestruturada e, com o Tratado de Montevidéu, em 1980, foi transformada em ALADI – Associação Latino-americana de Integração –, com o objetivo de promover o comércio bilateral entre os países membros e os não membros, através de uma área de preferência tarifária, tentando assim chegar a um livre comércio regional (RÊGO, 1995).

Esse processo de formação de blocos regionais de comércio na América do Sul foi iniciado por uma maior aproximação do Brasil e da Argentina em seus acordos bilaterais, em meados dos anos 80, com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Este Programa visava a abertura seletiva dos mercados e o incentivo à complementação setorial. Outro fato foi o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988, visando a formação de uma zona de livre comércio em 10 anos, com a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio de bens e serviços (RÊGO, 1995).

Desde meados da década de 80, as tarifas médias de importação[6] vêm sendo reduzidas com os acordos bilaterais de comércio, mas aceleraram-se após a criação do Mercosul. Em 1986, a Argentina apresentava tarifas médias de 41%, o Brasil de 80%, o Paraguai de 20% e o Uruguai 44%. A proposta é que em 2006 esses países deverão ter tarifas médias de 12%, 13%, 9% e 11%, respectivamente.

A partir da década de 90, quando foi assinado o Tratado de Assunção (1991) teve início o processo de integração do Mercosul. Este tratado previa a formação de uma zona de livre comércio, uma união aduaneira e a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a livre circulação de bens, serviços e fatores, intensificando o comércio intra-regional.

O Tratado de Assunção previa que a grande maioria dos produtos comercializados entre os quatro países membros deveria circular com isenção de tarifas alfandegárias –, que seria constituída uma zona de livre comércio. O resultado é que 90% dos bens comercializados começaram a circular livremente e os 10% restantes foram inseridos numa lista por se tratar de produtos considerados "vulneráveis" à competição externa. A lista incluía 29 produtos do Brasil, 212 da Argentina, 432 do Paraguai e 963 do Uruguai. Gradativamente essa lista para cada país seria diminuída.

O Mercosul absorve em média 12,1% das exportações totais do Brasil, bem como fornece em média 13,4% das importações brasileiras. Analisando a Tabela 1, percebe-se que o comércio exterior brasileiro apresentou um crescimento bastante significativo no período de 1990 a 2002, tanto no intercâmbio comercial com o mundo quanto com o Mercosul. As exportações brasileiras para o mundo cresceram 91%, passando de cerca de US$ 31 bilhões para US$ 60 bilhões no mesmo período, enquanto que as importações apresentaram um aumento de 128,6%, passando de cerca de US$ 20,6 bilhões para US$ 47,2 bilhões.

Os saldos da balança comercial apresentaram-se deficitários de 1995 (portanto, pós Plano Real) a 2000, mas este déficit reduziu-se a partir de 1999 quando houve uma desvalorização do Real, e a partir de 2001 iniciou um novo processo de reversão do saldo comercial, passando a apresentar superávits. Com relação à balança comercial brasileira e o Mercosul, as exportações apresentaram um crescimento de 151%, passando de US$ 1,3 bilhões, em 1990 para US$ 3,3 bilhões, em 2002. Já as importações cresceram 142%, passando de US$ 2,3 bilhões para US$ 5,6 bilhões.

Como observado, as exportações para o Mercosul apresentaram um desempenho bastante expressivo em relação às exportações para o mundo.

Apesar do aumento no fluxo comercial intra-regional, ocorrem conflitos comerciais entre as quatro partes, que tendem a adotar medidas protecionistas de acordo com seus próprios interesses comerciais.

[4] Países pertencentes a ALALC: Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Peru e Bolívia.

[5] Neste período, constituída por 11 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

[6] Desde 1991, a tarifa média dos países do bloco caiu de 58% para 14%, atualmente.

Tabela 1
Balança Comercial Brasileira – Mundo e Mercosul

(Valores em milhões FOB US$)

Ano	MUNDO				MERCOSUL			
	Exp	Imp	Saldo	CC	Exp	Imp	Saldo	CC
1990	31.413	20.661	10.752	52.074	1.320	2.319	-999	3.639
1993	38.554	25.256	13.298	63.810	5.386	3.378	2.008	8.764
1996	47.746	53.345	-5.599	101.091	7.305	8.301	-996	15.606
1998	51.139	57.714	-6.575	108.853	8.878	9.427	-549	18.305
2000	55.085	55.783	-698	110.868	7.733	7.796	-63	15.529
2001	58.223	55.581	2.642	113.804	6.363	7.009	-646	13.372
2002	60.361	47.237	13.124	107.598	3.310	5.612	-2.302	8.922

Fonte: SECEX/MDIC
Nota: CC = Corrente de Comércio

A seguir, é possível ilustrar alguns produtos que exemplificam as divergências e atritos que vêm acontecendo no Mercosul nesses últimos anos: açúcar; laticínios, sob suspeita de *dumping*; setor automotivo; papel, para o qual vigora regime de cotas de importação; aço, que limita as exportações brasileiras.

O Mercosul passou a se tornar uma união aduaneira a partir de 1995, com o Tratado de Ouro Preto, principalmente com a instituição da TEC – Tarifa Externa Comum – para os países não membros, além da lista de exceções, das negociações das regras de origem, da harmonização de políticas comerciais e do tratamento especial de certos setores estratégicos.

Analisando a Tabela 2 no período entre 1990 a 1998, as exportações intra-regionais cresceram 393%, passaram de US$ 4,1 bilhões, em 1990 para US$ 20,3 bilhões. O ano de 1999 foi excluído da tabela por não apresentar resultados satisfatórios em relação aos anos anteriores, devido às crises financeiras internacionais que abalaram todo o comércio mundial.

O Mercosul possui acordos bilaterais, do tipo 4+1,[7] com o Chile e com a Bolívia (estes países pretendem entrar formalmente no bloco), e está negociando com outros blocos regionais americanos e com a União Européia, além de estar envolvido na formação de uma área de livre comércio hemisférica.

Não obstante, a constituição de Mercado Comum representa um importante passo no processo de integração do Mercosul. A existência de um mercado comum implica que bens, serviços, capital e mão-de-obra gozem de plena liberdade de circulação entre os países membros. A meta básica é a coordenação das políticas macroeconômicas e cambiais, que é um assunto que já vem sendo discutido desde 1991.Os progressos nesta área, porém, ainda são poucos. Há uma evidente necessidade de melhor coordenação macroeconômica nos países do Mercosul, pois persistem diferenças consideráveis entre as taxas de câmbio, as taxas de inflação, o déficit público, o crescimento do nível de atividade, etc.

[7] A fórmula 4+1 significa um acordo composto pelos 4 países do Mercosul, mais um país que não pertence a um acordo regional.

Tabela 2
Intercâmbio comercial no Mercosul

(Valores em milhões FOB US$)

	1990	1993	1996	1998	2000	2001	2002
Export. Intra Mercosul	4.126	10.057	17.030	20.349	17.699	15.214	10.058
Export. Resto do Mundo	42.306	43.986	57.969	61.007	66.887	72.668	78.454
Export. Total	46.432	54.043	74.998	81.356	84.586	87.882	88.511
Import. Intra Mercosul	4.104	9.086	17.197	20.476	17.576	15.331	10.344
Import. do Resto do Mundo	23.261	36.757	66.097	74.811	69.046	66.294	49.397
Import. Total	27.365	45.843	83.294	95.287	86.622	81.625	59.741
Comércio Intra Mercosul	8.230	19.143	34.226	40.826	35.275	30.545	20.402
Comércio Extra Mercosul	65.567	80.743	124.066	135.818	135.933	138.961	127.850
Comércio Total	73.798	99.886	158.292	176.644	171.208	169.507	148.252
Saldo Com. com R. do Mundo	19.045	7.229	-8.129	-13.804	-2.158	6.374	29.057

Fonte: CEI / Argentina; * Totais = Intra Mercosul + Resto do Mundo

Dessa forma, percebe-se a importância política (maior aproximação com seus parceiros sul-americanos, reduzindo os conflitos), econômica (aumento no volume de comércio e maiores investimentos intra-regionais), e mesmo cultural da integração do Mercosul.

Dentre os benefícios da integração do Cone Sul para o Brasil, destacam-se os seguintes: expansão comercial, com aumento das exportações e importações intra-regionais, o que contribui para a melhor implementação da vigente política de abertura de mercado; ampliação e aperfeiçoamento da infra-estrutura nacional e regional; modernização econômica e social do país tendo em vista que induz a transformações no sistema produtivo, com o aumento da produtividade e da eficiência, e na sociedade, ao realçar a necessidade e a urgência da adoção de medidas de correção das presentes desigualdades; reforço da estabilidade regional; e estabelecimento, para a sub-região, de uma plataforma de negociação de sua inserção internacional mais ampla (SADENBERG, 1996).

Percebe-se a importância política (maior aproximação com seus parceiros sul-americanos, reduzindo os conflitos), econômica (aumento no volume de comércio e maiores investimentos intra-regionais), e mesmo cultural da integração do Mercosul

A BAHIA E A SUA INSERÇÃO NO MERCOSUL

A economia baiana está passando por um processo de mudança na sua estrutura produtiva, devido à diversificação da matriz industrial. Dentre os novos setores instalados e a instalar-se no Estado, estão o têxtil, o calçadista, o eletrônico, de plásticos e automotivo, além dos antigos setores, como os químicos, petroquímicos, metalúrgicos, e papel e celulose, que realizaram novos investimentos.

A estrutura produtiva da economia baiana começou a modificar-se na década de 70, com o processo de industrialização, que ocorreu a partir da consolidação da Refinaria Landulfo Alves – RLAM, do Complexo Industrial de Aratu – CIA e da implantação do Pólo Petroquímico de Camaçari – COPEC. Nesse momento, ela deixou de ser considerada somente como uma economia agroexportadora voltada à atividade cacaueira.

Nesse contexto, a Bahia passou a se inserir na matriz industrial brasileira, através da chamada "especialização regional", passando a ser um estado supridor de bens intermediários para os Estados do Sul e Sudeste, produtores de bens finais (GUERRA; TEIXEIRA, 2000). A industrialização, nesse momento, foi direcionada para os setores químicos, petroquímicos e metalúrgicos.[8]

Essas transformações estruturais deram um impulso à economia baiana, proporcionando uma taxa média de crescimento real do PIB de 11,4% na década de 70. Já na década de 80, considerada uma "década perdida" graças à forte retração da economia nacional, a economia baiana sofreu os reflexos dessa crise, passando a optar pelo mercado externo para escoar a sua produção.

A década de 90 promoveu transformações profundas para a economia brasileira e, por conseguinte, para a economia baiana, advindas, especialmente, das políticas de abertura externa e de estabilização implementadas a partir de 1990 e 1994, respectivamente. A abertura comercial da economia imposta pelo governo Collor tinha como objetivo modernizar alguns setores da economia, como também promover uma maior relação comercial do país com o resto do mundo. Esse processo se iniciou em 1991, com a redução das alíquotas de importação e, em paralelo, vários acordos foram firmados, visando à formação do bloco Mercosul (SILVA SOBRINHO, 1999).

A abertura da economia proporcionou um efeito positivo no comércio exterior baiano[9] no período de 1991 a 2000. O fluxo de comércio (corrente de comércio) dobrou, passando de U$ 2 bilhões, em 1991, para US$ 4,2 bilhões, em 2000, representando um crescimento de 108% ao longo do período. Observa-se, na Tabela 3, a evolução das exportações e das importações baianas, podendo-se identificar

[8] É o segundo segmento mais importante da indústria de transformação baiana. As siderúrgicas USIBA, SIBRA, FERBASA e a Caraíba Metais destacam-se como as grandes empresas do setor na Bahia.

[9] O comércio exterior baiano participa com cerca de 4% do total das exportações brasileiras e com 4% do total das importações.

Tabela 3
Balança comercial da Bahia

(Valores em milhões FOB US$)

Ano	Mundo				Mercosul			
	Exp	Imp	Saldo	CC	Exp	Imp	Saldo	CC
1990	1.453	904	549	2.357	81	98	-17	179
1991	1.300	710	590	2.010	98	52	46	150
1992	1.491	580	911	2.071	137	29	108	166
1993	1.450	708	742	2.158	142	45	97	187
1994	1.720	849	871	2.569	190	42	148	232
1995	1.919	1.385	534	3.304	287	102	185	389
1996	1.846	1.420	426	3.266	308	211	97	519
1997	1.867	1.683	184	3.550	351	206	145	557
1998	1.829	1.493	336	3.322	341	207	134	548
1999	1.581	1.465	116	3.046	265	174	91	439
2000	1.942	2.256	-314	4.198	294	508	-214	802
2001	2.119	2.293	-174	4.412	256	581	-325	837
2002	2.410	1.889	521	4.299	257	419	-162	676

Fonte: SECEX/MDIC; Nota: CC = Corrente de Comércio

um crescimento de 210% para as importações, enquanto que as exportações cresceram 33%, tendo em vista o efeito da valorização cambial. Portanto, o aumento significativo da corrente de comércio deveu-se, basicamente, ao salto das importações e ao surgimento de novos produtos inseridos, tanto na pauta de exportação quanto de importação.

A estrutura produtiva da economia baiana está, basicamente, caracterizada pela produção de bens agropecuários, da indústria de transformação e da construção civil. Estas categorias agregam aproximadamente 40% do total do PIB baiano, que em 2000 alcançou US$ 48 bilhões. Dentre os setores, o que apresenta maior participação na composição do PIB baiano é a indústria de transformação (19%), seguido pela agropecuária (12%) e construção civil (11%) (SEI, 2000).

Dentre os três segmentos mais importantes da pauta de exportação destacam-se os químicos e petroquímicos, que têm uma participação de 33% do total das exportações baianas; os produtos derivados do papel e celulose, com 15%; e os metalúrgicos, com 10% (SECEX, 2000). Além desses segmentos, destaca-se também a competitividade das *commodities* agrícolas no mercado internacional, como é o caso do complexo soja, cacau, café, açúcar, frutas, dentre outras.

A Bahia é o estado do Nordeste que apresenta maior dinamismo comercial com o Mercosul, participando em média com 60% das exportações do estado em relação à região para esse bloco regional. Com relação ao total das exportações brasileiras para o Mercosul, a Bahia participou em média com 4,1% nos últimos 10 anos.

O Mercosul promoveu um grande incremento no intercâmbio comercial da Bahia com os países membros do bloco desde o seu início, em 1991, com a formação da área de livre comércio, consolidando-se em 1995, com a união aduaneira. Apesar das desigualdades regionais para com os outros estados situados no Sul e Sudeste do Brasil, que têm maiores vantagens comparativas, principalmente locacionais (proximidades de mercado com o Mercosul), além de deter uma maior capacidade para ofertar produtos e serviços, a Bahia possui uma conduta complementar com os países membros. Uma forma de inserção no mercado internacional basicamente através dos bens intermediários, com forte integração vertical nas atividades de transformação do Mercosul (SILVA SOBRINHO, 1999).

As exportações baianas para o Mercosul cresceram cerca de 217% ao longo do período de 1990 a 2002, passando de US$ 81 milhões em 1990, para US$ 257 milhões em 2002. Mas o ápice do volume exportado ocorreu em 1997, chegando a US$ 350 milhões, considerado o melhor ano da relação comercial.

Em 1997, cerca de 18,8% do total das exportações baianas foi destinado ao Mercosul, em comparação com 1990, quando esse percentual foi 5,9% do total, e 2002, quando foi 10,7%. Verifica-se que esse fato contraria a expectativa inicial dos analistas sobre a formação do bloco, onde as regiões mais próximas dos países membros seriam as mais favorecidas, em detrimento das demais regiões mais distantes.

Mas, como se pode observar na Tabela 3, o fluxo exportador da Bahia para o Mercosul passou a

decrescer, a partir de 1999, devido à crise asiática, que abalou bruscamente a economia brasileira e também desencadeou a desvalorização do real, que até então mantinha-se com câmbio fixo e valorizado. Em 2000, ainda se absorvia o impacto da crise, e em 2001 a economia Argentina entra em recessão, agravando mais ainda o comércio exterior dos parceiros do bloco. Por outro lado, as importações passaram a crescer consideravelmente, devido às aquisições do setor automotivo, provocando déficits na balança comercial a partir de 2000.

Dentre as vendas externas baianas com destino para o Mercosul, destacam-se os produtos químicos e petroquímicos, com participação média de 67,1% (entre 2000 a 2002), seguido de cacau e derivados, com 13%, e metalúrgicos, com 9,5%. A partir de 2002 vem se destacando o segmento de veículos, suas peças e acessórios, com participação de 8,8%, provenientes das exportações da Ford.

Por outro lado, as importações provenientes do Mercosul apresentaram um aumento de mais de 328% de 1990 a 2002, passando de US$ 98 milhões para US$ 419 milhões. Esse grande incremento nas compras baianas deve-se, principalmente, ao ano de 2000 quando cresceu 192%, se comparado a 1999, devido à aquisição de automóveis e autopeças. Isso ocorreu porque a Ford passou a importar uma boa parte dos seus carros pelo Porto de Salvador e distribuir para todo o país.

É notório que a forte relação comercial da Bahia com o Mercosul é totalmente influenciada pelo comércio bilateral da Bahia com a Argentina. Verifica-se, portanto, que tanto nas exportações quanto nas importações a participação desse fluxo comercial fica acima de 90% do total transacionado com o bloco. O Paraguai e o Uruguai têm uma participação relativamente pequena, logo não influenciando a relação comercial, participando com 2,2% e 3,8% do total das exportações, e 0% e 1,3% do total das importações, respectivamente, em 2000.

A APLICAÇÃO DO MODELO GRAVITACIONAL

O modelo gravitacional tem sido bastante utilizado como ferramenta de análise das relações comerciais internacionais, a partir dos anos 1960. Este modelo baseia-se na análise dos fluxos de comércio bilaterais por meio de uma equação gravitacional, para identificar e comparar a influência dos parceiros comerciais através do peso do comércio (exportações, importações e/ou fluxo comercial), com o peso de outros determinantes do comércio, como PIB, população, proximidade geográfica dos países, área territorial, entre outros. Também é utilizado para identificar os impactos da integração econômica, normalmente representados por uma variável *dummy*, indicando o início do processo de integração ou a adesão ou não de determinados países.

Neste artigo, o modelo é trabalhado através das relações de dependência do fluxo exportador de comércio com o tamanho da economia dos parceiros, com o tamanho populacional e implicações no escoamento dos produtos comercializados, configurado através da distância entre as regiões. O PIB, nesse caso, exerce o papel de *proxy* da renda – quanto maior a renda do importador, maior será a quantidade demandada de produtos pelo país exportador – além disso, está implícito que, quanto maior for o PIB de uma nação, maior será a diversificação de produtos a serem ofertados, com tendência a exportar mais (BARCELOS NETO; AZEVEDO; PORTUGAL, 2002) .

A sua formulação pode ser apresentada através da seguinte expressão algébrica e da sua forma log-linear:

$$FC_{nm} = G\,[(PIB_n .\ PIB_m\ .\ POP_m) / d_{nm}]$$

$$\ln FC_{nm} = \ln G + \beta_1 .\ \ln PIB_n + \beta_2 .\ \ln PIB_m + \beta_3 . POP - \beta_4 .\ \ln d_{nm}$$

Sendo:

FC = fluxo exportador;

FC_{nm} = fluxo exportador da região n (Bahia) para o bloco m (Mercosul);

G = constante gravitacional ou de proporcionalidade;

PIB_n = Produto Interno Bruto do estado n (Bahia);

PIB_m = Produto Interno Bruto do Mercosul m (Argentina, Uruguai e Paraguai);

POP_m = População dos países do Mercosul m (Argentina, Uruguai e Paraguai);

d_{nm} = distância geográfica entre a região n (Bahia) e o bloco m (Mercosul);

β_1, β_2, β_3, β_4= parâmetro das variáveis PIB_n, PIB_m, POP_m e d_{nm}, respectivamente;
n = Bahia;
m = Mercosul (Argentina, Uruguai e Paraguai).

Na presente formulação, G é uma constante gravitacional; os parâmetros β_1, β_2, β_3, β_4 referem-se às (des)economias externas que venham a interferir no campo de forças do fluxo de comércio; e a variável distância geográfica, d_{nm}, em seu conceito espacial, deve ser acompanhada de uma análise qualitativa para poder explicar a sua importância ou não no escoamento do produto. Esta variável pode ser representada pelas óticas de custo em relação à distância, ao tempo, à informação, ao meio de transporte, etc.

A variável proximidade geográfica tem sofrido uma relativa perda de importância analítica no estudo dos fluxos de comércio, tendo em vista a modernização tecnológica nos sistemas de logística para o escoamento dos produtos: transportes, comunicação, gestão portuária, etc. Assim, para efeito da formulação da regressão econométrica, a distância é considerada de forma implícita através da sua soma com a constante G, pois em seu conceito original, representa a distância física, que corresponde a valores constantes entre a Bahia e os demais países com os quais ocorre o comércio exterior.

Neste modelo foi introduzida uma variável *dummy,* D_{1nm} nas regressões para identificar o fortalecimento e consolidação do bloco regional, com a adoção da união aduaneira e implementação da TEC (Tarifa Externa Comum), em 1995. Sendo assim, a especificação econométrica do modelo se apresenta da seguinte forma, para a estimação das regressões:

$$Y_t = A + \alpha X_{1t} + \beta X_{2t} + \delta P_t + \gamma D_{1t} + \varepsilon$$

Sendo:

$Y_t = \ln FC_{nm}$
A = G + d = constante linear
$X_{1t} = \ln PIB_n$
$X_{2t} = \ln PIB_m$
$P_t = \ln POP_m$
$D_{1t} = D_{1nm}$
ε = variável aleatória
α, β, δ, γ = parâmetros

$\alpha = (\partial Y_t/Y_t) / (\partial X_{1t}/ X_{1t})$ = Elasticidade das exportações baianas em relação ao PIB da Bahia.
$\beta = (\partial Y_t/ Y_t) / (\partial X_{2t}/ X_{2t})$ = Elasticidade das exportações baianas com relação ao PIB do Mercosul, e de cada país membro, exceto o Brasil.
$\delta = (\partial Y_t/ Y_t) / (\partial P_t/ P_t)$ = Elasticidade das exportações com relação à população dos países do Mercosul, exceto o Brasil.
$\gamma = (\partial Y_t/ Y_t) / (\partial D_t/ D_t)$ = Elasticidade das exportações em relação à variável *Dummy* 1.
t = anos: 1980-2001
n = 22 observações

As análises dos parâmetros das variáveis explicativas envolvem os testes de significância econométricos, como também o valor dos sinais estimados e as grandezas numéricas. A introdução da variável *dummy* visa detectar se houve a intensificação do comércio no processo de integração, após a implantação da união aduaneira em 1995.

Assim, adotamos a seguinte interpretação para os parâmetros α e β: espera-se uma relação direta e quanto maiores forem os seus valores estimados maiores serão os graus de integração dos fluxos comerciais. Já para o parâmetro d, espera-se uma relação inversa, e quanto maior o tamanho populacional, menor será o grau de abertura dos países, logo, menor interação comercial.

Para analisar a variável *dummy ,* seguimos os critérios abaixo descritos:

- Para, D_{1nm} = 1: Existe Integração, i.e., criação da união aduaneira através do Tratado de Ouro Preto, abrangendo os anos de 1995 a 2001;
- Para, D_{1nm} = 0: Não existe Integração, i.e., inexistência da união aduaneira, abrangendo os anos de 1980 a 1994.

A interpretação do parâmetro da variável *dummy* foi feita da seguinte maneira:

- Na hipótese de g > 0, temos uma relação direta e, quanto maior for o seu valor estimado, maior será o impacto do processo de integração no fluxo de comércio da Bahia com o Mercosul.
- Na hipótese de g < 0, temos uma relação inversa, e quanto maior for o seu valor estimado, menor será o impacto da integração no fluxo de comércio com o Mercosul.

Para mensurar o impacto do processo de integração sobre o fluxo de exportação, foi calculado o antilogaritmo do parâmetro γ, que representa, em caso positivo, em quanto aumentou o fluxo de exportação após 1995,[10] em percentagem.

Segue a equação estimada envolvendo as seguintes variáveis: Y = Exportações da Bahia para o Mercosul (variável dependente); X_1 = PIB da Bahia; X_2 = PIB do Mercosul; P = a variável População; D_1 = a variável *Dummy* 1 (variáveis independentes). Os dados de Y, X_1, X_2 e P foram log-linearizados e abrangem o período de 1980 a 2001, o que equivale a uma amostra de 22 observações.

RESULTADOS ECONOMÉTRICOS

A regressão foi estimada pelo método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO) para estimação da regressão. Os resultados das equações estimadas foram submetidos aos seguintes testes: *t student*; F; d de *Durbin-Watson*; e R^2. Para detectar o grau de multicolinearidade das variáveis explicativas das regressões foram apresentados os resultados de duas regras práticas. A primeira foi a comparação dos valores da matriz de correlação com o valor de R múltiplo; a segunda foi a verificação da significância do teste *t student* e do teste F.

Os resultados da regressão estimada com dados de série temporal foram submetidos ao teste de co-integração, seguindo os seguintes passos: inicialmente, as quatro séries das variáveis (dependente e independentes) da regressão foram submetidas ao teste *Dickey-Fuller* onde se identificou que as mesmas são não-estacionárias (resultados em anexo); em seguida, estimou-se a regressão a partir da especificação apresentada acima e foi observado um baixo valor de *Durbin-Watson* (abaixo do valor do coeficiente de determinação), o que num primeiro instante pareceu identificar uma regressão espúria;[11] por último, ao aplicar o teste de *Engle-Granger,* verificou-se que a combinação linear das variáveis é estacionária. Este último teste demonstrou que, pelos valores críticos de *Dickey-Fuller,* os resíduos gerados pela regressão não possuem raiz unitária a 1% de significância, sendo, portanto, estacionários e as séries são co-integradas.[12]

Quadro 1
Teste de Engle-Granger para co-integração
Teste DF sobre os resíduos

Coeficiente	Estatística τ
-0,922	-4,415
Valores Críticos	
1% de significância	2,682
5% de significância	-1,958
10% de significância	-1,624

O resultado da aplicação do modelo neste trabalho apresenta-se na regressão abaixo relacionada, na forma log-linear:

Quadro 2
Resultados do modelo estimado
no período 1980-2001

(Valores em milhões FOB US$)

Variáveis	Coeficientes	Erro Padrão	Estatística τ	Prob.
LnPIB BAHIA	-0,593	0,308	-1,922	0,072
LnPIB MERCOSUL	0,092	0,140	0,656	0,520
Dummy TEC	0,702	0,171	4,107	0,001
População	0,00000015	0,000	4,177	0,001
Intercepto	23,988	7,445	3,222	0,005
R-quadrado	0,937	F-statistic		63,171
R-quad. Ajustado	0,922	Prob (F-statistic)		0
Durbin-Watson stat	1,692			

Na equação estimada, as variáveis (PIB Bahia, PIB Mercosul, população e *Dummy*) explicam cerca de 92% (R^2 ajustado) da variação nas exportações. O coeficiente da variável PIB da Bahia apresentou sinal contrário ao esperado, além de ser inelástico. Apesar disso, é estatisticamente significativo. Como esperado, o fluxo exportador da Bahia correlaciona-se positivamente com o PIB do Mer-

[10] Para interpretar o coeficiente da variável *Dummy,* que é uma variável dicotômica e não contínua, Halvorsen e Palmquist apud Gujarati (2000, p. 529) sugerem que se obtenha a mudança relativa no Y médio (variável dependente) calculando-se o antilog (na base e) do coeficiente *dummy* estimado e subtraindo 1.

[11] Regressão em anexo. As séries de Exportações da Bahia para o Mercosul, PIB da Bahia e PIB do Mercosul em FOB dólar corrente foram deflacionadas pelo índice de preços ao consumidor dos Estados Unidos.

[12] O teste de *Durbin-Watson* para a regressão co-integrante apresentou o mesmo resultado, ao nível de significância de 5%.

cosul, O coeficiente desta variável porém, além de ser inelástico, não se apresentou significativo. A variável *dummy* apresentou um coeficiente significativo.

A variável população, por sua vez, apresentou um coeficiente estatisticamente significativo e positivo, mas o seu valor é muito baixo, indicando que um aumento populacional nos países do Mercosul tem um impacto quase nulo sobre as exportações baianas para este bloco. A inclusão da variável população teve como um dos objetivos principais captar o impacto do tamanho do país em termos de demanda sobre as exportações da Bahia. Como a variável PIB também capta a influência do tamanho dos parceiros comerciais sobre as exportações, foi estimada uma nova regressão excluindo a variável população, cujos resultados são apresentados abaixo. O objetivo foi captar a influência dos PIBs sem a interferência da variável população.

Quadro 3
Resultados do modelo estimado no período 1980-2001, sem a variável população

(Valores em milhões FOB US$)

Variáveis	Coeficientes	Erro Padrão	Estatística t	Prob.
lnPIBBA	0,520	0,215	2,422	0,026
lnPIBMERC	0,309	0,179	1,727	0,101
Dummy TEC	0,560	0,232	2,416	0,027
Intercepto	-1,944	5,686	-0,342	0,736
R-quadrado	0,872	F-statistic		40,971
R-quad. Ajustado	0,851	Prob(F-statistic)		0
Durbin-Watson stat	0,787			

Ao excluir a variável população o modelo gravitacional apresentou resultados significativos. As variáveis PIB da Bahia e do Mercosul, apesar do baixo coeficiente de elasticidade, apresentaram o sinal esperado e significância estatística a 5% e 10%, respectivamente. O poder explicativo do modelo é de cerca de 85%. O coeficiente da *Dummy* também é significativo e o cálculo através do seu antilogaritmo mostra que as exportações da Bahia para o Mercosul aumentaram em cerca de 75% pós-implementação da TEC (criação da União Aduaneira). Os resultados da regressão identificaram que houve intensificação das exportações da Bahia para o Mercosul depois do estabelecimento da União Aduaneira e que as mesmas são influenciadas pelo tamanho dos parceiros comerciais. Portanto, a criação da TEC proporcionou a criação de comércio entre os parceiros, além contribuir para a inserção de regiões mais atrasadas no comércio exterior.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como afirmado neste trabalho, o Mercosul proporcionou uma maior inserção das regiões menos desenvolvidas do Brasil, como a região Nordeste, no comércio com os países membros do bloco. No caso específico da Bahia, verificou-se que o seu desempenho exportador para o Mercosul apresentou-se superior em relação ao Brasil. A aplicação do modelo gravitacional evidenciou um impacto positivo do tamanho dos parceiros comerciais sobre as exportações. A variável *dummy* incluída no modelo teve como objetivo apreender o impacto da criação da Tarifa Externa Comum (TEC) sobre as exportações e os resultados mostraram que houve um aumento do fluxo exportador de cerca de 75% depois do estabelecimento da União Aduaneira.

Neste sentido, ao passo em que os países membros do bloco passaram a harmonizar as tarifas alfandegárias em relação a terceiros, houve, pelo menos no caso da relação com a Bahia, um aumento do fluxo exportador. Este impacto poderia ter sido mais significativo se não fosse a crise atravessada pela economia argentina em 2001, tendo em vista que este país é um grande parceiro comercial da Bahia e do Brasil. Assim sendo, o fortalecimento das relações comerciais do Brasil e Argentina torna-se crucial para a continuidade e consolidação do Mercosul.

Outra conclusão que se pode apreender a partir da inclusão desta *dummy* refere-se ao desempenho exportador pós-valorização do Real. No período de valorização da moeda houve desestímulo as exportações do país e estímulo às importações, expondo os produtores nacionais à competição com

os produtos importados. No caso das exportações da Bahia para o Mercosul não houve declínio das mesmas diante da moeda valorizada, mas, ao contrário, houve aumento do seu fluxo exportador.

Conclui-se que o Mercosul tem permitido a inserção das regiões relativamente mais atrasadas no comércio internacional, abrindo a possibilidade para uma diversificação na pauta exportadora e o investimento na ampliação da capacidade produtiva, inclusive em novas tecnologias. Neste sentido, reforça-se a necessidade de defender a continuidade e fortalecimento do Mercosul diante das negociações em torno da formação de uma área de livre comércio hemisférica envolvendo toda a América, a ALCA.

REFERÊNCIAS

AVERBUG, André. Mercosul: conjuntura e perspectivas. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n.10, p.135-150, dez. 1998.

_____. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA, Maurício (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

BARCELOS NETO, Paulo; AZEVEDO, André Felipe; PORTUGAL, Marcelo. *Impactos comerciais da área de livre comércio das Américas*: uma aplicação do modelo gravitacional. Porto Alegre: UFRGS, 2002. (Série Textos para Discussão, 9). Disponível em: <http://www8.ufrgs.br/ppge>. Acesso em: 26 mar. 2003.

BAUMANN, R *et al*. *A nova economia internacional.* Rio de Janeiro: Campus, 1998.

CENTRO DE ECONOMIA INTERNACIONAL. *Cuadros Estadísticos – MERCOSUR*. Buenos Aires: CEI, 2002. Disponível em: <http://www.cei.mrecic.gov.ar>. Acesso em: 16 abr. 2003.

DEARDORFF, A. V. *Determinants of bilateral trade*: does gravity work in a frictionless World? NBER Workin Papers n. 5377. National Bureau of Economic Research, 1995.

GALVÃO, Olímpio J. A. Tendências recentes do comércio internacional: impactos sobre o Brasil e a região Nordeste. In: COMÉRCIO internacional e Mercosul: impactos sobre o Nordeste brasileiro. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1998.

GUERRA, Oswaldo; TEIXEIRA, Francisco. 50 anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise e Dados*. Leituras da Bahia II. Salvador: SEI, v.10, n.1, jun. 2000.

GUJARATI, Damodar N. *Econometria básica*. São Paulo: Makron Books, 2000.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional:* teoria e política. São Paulo: Makron Books, 1999.

OLIVEIRA, Meire Jane L. *et al*. Relevância do Mercosul para as exportações baianas. *Revista FEE Indicadores*. Rio Grande do Sul, v. 30, n. 4, 2002.

PIANI, Guida; KUME, Honorio. *Fluxos bilaterais de comércio e blocos regionais*: uma aplicação do modelo gravitacional. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 2000. (Texto para Discussão n. 749).

ROSENTHAL, Gert. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: integração econômica a serviço da transformação produtiva e equidade. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinqüenta anos de pensamento da CEPAL*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

RÊGO, Elba Cristina L. O processo de integração no Mercosul. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 167-196, 1995.

SADENBERG, Ronaldo Mota. O Mercosul e o século XXI. *Correio Brasiliense*. Brasília, 02 set. 1996. Disponível em: <http://www.race.ie.ufrj.br>. Acesso em: 18 mai. 2000.

SILVA SOBRINHO, Edson A. *Fatores de competitividade da economia baiana no Mercosul*. 1999. Monografia (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFBA, Salvador.

SOUZA, Roberta Lourenço. A integração regional da Bahia com o Mercosul. In: SOUZA, Roberta L.; OLIVEIRA, Meire J. L. *Bahia e Nordeste:* um estudo do dinamismo comercial e integração com o Mercosul. Salvador, 2000. (Relatório de pesquisa apresentado ao PIBIC).

_____. *Uma análise do padrão de comércio internacional: considerações sobre o caso da Bahia no contexto do Mercosul 1990/2000*. 2001. Monografia (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFBA, Salvador.

SUDENE. O Nordeste e os blocos econômicos. Recife: SUDENE, 1999. (Relatório da SUDENE).

THORSTENSEN, Vera *et al*. O Brasil frente a um mundo dividido em blocos. São Paulo: Nobel, 1994.

Anexo

1. Regressão tendo como variável dependente as exportações da Bahia para o Mercosul

Valores a preços constantes de 2001, em dólar, deflacionado pelo IPC USA

Variáveis	Coeficientes	Estatística t	Valor de P
PIB Bahia	0,0031	1,7103	0,1044
PIB Mercosul	0,0005	2,7335	0,0136
População	4,944	0,7684	0,4522
Coeficiente linear	-2,20E+08	-1,0627	0,3020
R^2	0,855	Durbin-Watson stat	0,73
R^2 Ajustado	0,830	Estatística F	35,27

2. Teste de raiz unitária para série exportações da Bahia para o Mercosul

ADF Test Statistic	0,316864	1% Critical Value*	-2,6889
		5% Critical Value	-1,9592
		10% Critical Value	-1,6246

*MacKinnon critical values for rejection of hypothesis of a unit root.

Augmented Dickey-Fuller Test Equation

LS // Dependent Variable is D(Y)

Date: 05/30/03 Time: 15:38

Sample(adjusted): 1982 2001

Included observations: 20 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
Y(-1)	0,016359	0,051627	0,316864	0,7550
D(Y(-1))	0,084957	0,260374	0,326290	0,7480

R-squared	-0.053281	Mean dependent var	10023648
Adjusted R-squared	-0.111797	S.D. dependent var	37951478
S.E. of regression	40016713	Akaike info criterion	35.10426
Sum squared resid	2.88E+16	Schwarz criterion	35.20383
Log likelihood	-377.4213	Durbin-Watson stat	1.972220

3. Teste de raiz unitária para série PIB da Bahia

ADF Test Statistic	1,743815	1% Critical Value*	-2,6889
		5% Critical Value	-1,9592
		10% Critical Value	-1,6246

*MacKinnon critical values for rejection of hypothesis of a unit root.

Augmented Dickey-Fuller Test Equation

LS // Dependent Variable is D(X1)

Date: 05/30/03 Time: 15:42

Sample(adjusted): 1982 2001

Included observations: 20 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
X1(-1)	0,060199	0,034522	1,743815	0,0982
D(X1(-1))	0,282452	0,249230	1,133299	0,2720

R-squared	0.136921	Mean dependent var	2.08E+09
Adjusted R-squared	0.088973	S.D. dependent var	3.44E+09
S.E. of regression	3.28E+09	Akaike info criterion	43.91727
Sum squared resid	1.94E+20	Schwarz criterion	44.01684
Log likelihood	-465.5514	F-statistic	2.855574
Durbin-Watson stat	1.751724	Prob(F-statistic)	0.108303

4. Teste de raiz unitária para série PIB do Mercosul

ADF Test Statistic	0,802963	1% Critical Value*	-3,8067
		5% Critical Value	-3,0199
		10% Critical Value	-2,6502

*MacKinnon critical values for rejection of hypothesis of a unit root.

Augmented Dickey-Fuller Test Equation
LS // Dependent Variable is D(X2)
Date: 05/30/03 Time: 15:44
Sample(adjusted): 1982 2001
Included observations: 20 after adjusting endpoint

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
X2(-1)	-0,076419	0,095171	-0,802963	0,4331
D(X2(-1))	0,178695	0,239910	0,744845	0,4665
C	2,06E+10	2,14E+10	0,962635	0,3492

R-squared	0.052350	Mean dependent var	5.35E+09
Adjusted R-squared	-0.059139	S.D. dependent var	3.63E+10
S.E. of regression	3.74E+10	Akaike info criterion	48.82749
Sum squared resid	2.38E+22	Schwarz criterion	48.97685
Log likelihood	-513.6537	F-statistic	0.469553
Durbin-Watson stat	1.983681	Prob(F-statistic)	0.633154

5. Teste de raiz unitária para série população

ADF Test Statistic	-2,027343	1% Critical Value*	-3,8304
		5% Critical Value	-3,0294
		10% Critical Value	-2,6552

*MacKinnon critical values for rejection of hypothesis of a unit root.

Augmented Dickey-Fuller Test Equation
LS // Dependent Variable is D(POPUL)
Date: 05/30/03 Time: 15:48
Sample(adjusted): 1983 2001
Included observations: 19 after adjusting endpoints

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
POPUL(-1)	-0,042493	0,020960	-2,027343	0,0608
D(POPUL(-1))	0,359977	0,787347	0,457202	0,6541
D(POPUL(-2))	-0,979529	0,788483	-1,242296	0,2332
C	2676941	1252651	2,137021	0,0495

R-squared	0.281061	Mean dependent var	565074.5
Adjusted R-squared	0.137273	S.D. dependent var	324401.0
S.E. of regression	301313.7	Akaike info criterion	25.41648
Sum squared resid	1.36E+12	Schwarz criterion	25.61531
Log likelihood	-264.4164	F-statistic	1.954694
Durbin-Watson stat	1.409397	Prob(F-statistic)	0.164217

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Tradição e modernidade no Litoral Norte da Bahia: o caso do artesanato de Porto Sauípe

*Karen Sasaki**

Resumo

Este artigo se propõe a analisar as influências do turismo, dentro da Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte da Bahia, sobre a estrutura produtiva da comunidade de artesãs de Porto Sauípe-BA e sua respectiva estratégia de adaptação à nova realidade econômica.

Palavras-chave: turismo, área de proteção ambiental, artesãs, Bahia.

Abstract

This paper intends to analyze the influences of the tourism, inside the Environmental Protection Area of the Northern Coast of Bahia, on the productive structure of artisans' community of Porto Sauípe-BA and their respective adaptation strategy to the new economical reality.

***Key words**: tourism, environmental protection area, workmanship, Bahia.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo decorre da sistematização de informações acerca das influências do turismo nas alterações da dinâmica da estrutura produtiva da comunidade de Porto Sauípe-BA, em particular do ofício de artesã, desempenhado pela maioria das mulheres que lá residem. A escolha deste tema justifica-se pelo fato desse povoado encontrar-se dentro de uma Área de Proteção Ambiental - APA[1], no Litoral Norte da Bahia e por localizar-se em um dos pólos de expansão do turismo na Bahia, sendo pois, foco de fortes interesses econômicos.

Este artigo está estruturado em três partes. Na primeira daremos destaque ao movimento de expansão e disseminação da cultura do turismo na região do Litoral Norte da Bahia, apontando as suas influências para a comunidade de Porto Sauípe, especialmente as mulheres artesãs, através de uma análise do desenvolvimento histórico da região. Na segunda parte, descreveremos o ofício do artesanato na região e como ele passou, depois da inserção mais veemente do turismo, de fator secundário para primário na renda familiar da região. Ao final, teceremos considerações gerais que nos permitem analisar a estrutura produtiva de Porto Sauípe-BA e as suas relações com o Complexo Turístico Costa do Sauípe, trazendo argumentos sob a luz da teoria regional.

* Graduada em Ciências Sociais. Mestranda em Análise Regional pela Universidade Salvador – UNIFACS. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. ksasaki@terra.com.br.

[1] Segundo o substitutivo ao Projeto de Lei – PL 2.892/92, de 1996, que cria o Sistema Nacional de Unidades de Conservação/SNUC o conceito de APA é definido como sendo "uma área em geral extensa, com certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar da população residente e do entorno, e tem como objetivo disciplinar o processo de ocupação, assegurar o uso sustentável dos recursos naturais e promover, quando necessário, a recuperação de áreas degradadas".

OS CICLOS DE ATIVIDADES ECONÔMICAS DO LITORAL NORTE

A ocupação do Litoral Norte da Bahia teve início na segunda metade do século XVI, estendendo-se até o século XIX, quando os descendentes da família Garcia D'Ávila venderam parte de suas terras a Sigisfred Sigismundo Schindler, um prussiano naturalizado norte-americano, que chegou ao Brasil no ano de 1879 e instalou-se no Litoral Norte da Bahia, desenvolvendo uma atividade extrativista de produtos naturais e configurando-se como um bem sucedido exportador de produtos naturais (STIFELMAN *apud* MATTEDI, 2001).

Estudos sobre a região relatam que as terras de Schindler foram vendidas, entre 1900-1920, a uma companhia inglesa de borracha: a *British and Brazilian Rubber Planters*, que, por sua vez, assumiu a falência em 1940, e entregou as terras litorâneas da Bahia ao *Bank of London*. Já em 1949, essas terras são compradas da Companhia inglesa pela Construtora Norberto Odebrecht – CNO. Este local comprado pela CNO é onde se situa o Complexo Turístico Costa do Sauípe (STIFELMAN *apud* MATTEDI, 2001).

Com a emergência do processo de industrialização na década de 50 e a descoberta de petróleo na região foram colocados em operação diversos poços de petróleo[2] que trouxeram impactos socioambientais e marcaram intensamente a organização espacial do local. Entretanto, as atividades petrolíferas não chegaram a impulsionar significativamente o crescimento econômico regional.

O advento da crise do petróleo, na década de 70, fez ascender pela região a produção de celulose e carvão vegetal, produto que tinha, na época, alto valor no mercado internacional: "é implantado, então, o Distrito Florestal do Litoral Norte da Bahia, abrangendo 763.000 ha. e vários municípios. Instalaram-se na área empresas reflorestadoras apoiadas por uma política vantajosa de subsídios fiscais" (MATTEDI, 2001a, p. 15.).

Da década de 70 até os dias atuais, a região começou a ser vista sob a ótica do turismo. O turismo é um fenômeno típico das sociedades modernas de cunho econômico, político, social e cultural, pois movimenta pessoas, capital, e tem o poder de penetrar em culturas distintas. Segundo Rodrigues (1996, p.17-18.) o turismo é certamente

> [...] um fenômeno complexo, designado por distintas expressões: uma instituição social, uma prática social, uma frente pioneira, um processo civilizatório, um sistema de valores, um estilo de vida – um produtor, consumidor e organizador de espaços – uma indústria, um comércio, uma rede imbricada e aprimorada de serviços.

Com base nas evidências da disseminação do turismo no Litoral Norte da Bahia, pode-se dizer ainda que esse fenômeno conseguiu introduzir-se até nos lugares de mais difícil acesso, como em comunidades autóctones, sem estrutura produtiva de cunho genuinamente capitalista, e se instalar com rapidez disseminando tecnologia e novos hábitos culturais à população do local, consolidando a expressão "tradição e modernidade" e provocando alterações significativas na vida social, econômica e ambiental dessas comunidades. Para respaldar nossos argumentos Rodrigues (1996, p. 18) afirma:

> [...] o mundo tropical com grandes e diversificados recursos turísticos naturais e culturais têm sido objeto da intervenção por meio de megaprojetos de empresas de capitais transnacionais que dominam hegemonicamente o mercado mundial. Esses projetos têm, efetivamente, captado divisas; porém a um alto custo para as populações locais e para o meio natural.

Seguindo este caminho descrito por Rodrigues, da década de 1970 até os dias atuais, a região do Litoral Norte começou a ser vista sob a ótica do turismo, este que, inicialmente, era tido como fator secundário do desenvolvimento, e posteriormente foi encarado como eixo de equilíbrio da balança comercial, pois reconheceu-se que ele era um grande gerador de receitas, sendo assim, encarado como uma verdadeira "indústria turística".

Todavia, o desenvolvimento da indústria turística acarretou impactos de ordem econômica, social e ambiental para as comunidades que vivem nos municípios litorâneos. Atualmente, são as comunidade de Mata de São João e Entre Rios que mais os sentem, pois é nesta localização que se instalou o megaprojeto turístico Costa do Sauípe. Sob este movimento Mendonça (1996, p. 17-25) nos explica que

[2] Segundo Mattedi (2001a, p. 15) os municípios mais atingidos foram: Mata de São João, Entre Rios, Itanagra, Pojuca e Cardeal da Silva.

> a desconsideração dos elementos culturais locais no planejamento e desenvolvimento de atividades turísticas está profundamente relacionada à degradação ambiental gerada na grande maioria das localidades turísticas, tanto no Brasil quanto no exterior, podendo encontrar-se exemplos semelhantes por todo o mundo. [...] As comunidades nativas conhecem muito bem as características ecológicas do meio natural e seu limite de saturação. Sua participação ativa pode dar parâmetros da sustentabilidade da atividade turística. Só assim elas, e igualmente as gerações futuras, poderão ser beneficiárias deste desenvolvimento. Até aqui os povos nativos têm sido descartados desse processo, aumentando cada vez mais os índices de pobreza e marginalidade, sobretudo na faixa tropical do planeta, onde a riqueza e a diversidade de atrativos turísticos é extraordinária.

Tivemos, pois, três momentos de experiências turísticas na região do Litoral Norte da Bahia: a) a partir da década de 1970, com a instalação da *Praia do Forte Eco Resort*; b) a partir da década de 1980, na localidade de Imbassaí, com um ecoturismo oriundo de visitantes do sul do país; e, c) a partir da década de 1990 até a contemporaneidade, com o Complexo Turístico Costa do Sauípe (MATTEDI, 2002. p. 23).

Tivemos, pois, três momentos de experiências turísticas na região do Litoral Norte da Bahia: a) a partir da década de 1970, com a instalação da *Praia do Forte Eco Resort*; b) a partir da década de 1980, na localidade de Imbassaí, com um ecoturismo oriundo de visitantes do sul do país; e, c) a partir da década de 1990 até a contemporaneidade, com o Complexo Turístico Costa do Sauípe (MATTEDI, 2002. p. 23)

Com fins de minimizar impactos turísticos no meio ambiente foi criado, em 1975, o Parque Florestal Garcia D'Ávila, através do Decreto Estadual nº 24.643/75, abrangendo os municípios de Mata de São João e Camaçari. Em 1977, a área foi transformada em Refúgio Particular de Animais Silvestres, através do IBDF/IBAMA.

Já em 1982 foi construída a ponte sobre o Rio Pojuca, consolidando o trecho Arembepe – Rio Pojuca da BA-099, tempo em que se ampliou a rede de energia elétrica, e o Projeto TAMAR foi institucionalizado, até que, em 1992, através do PRODETUR-1, foi finalizada a construção da rodovia BA-099 ou Linha Verde, a qual marcou decisivamente a história e a vida de cada um dos moradores do Litoral Norte da Bahia (MATTEDI, 2002, p. 16).

A construção da rodovia "Linha Verde" foi parte do processo de desenvolvimento turístico na Bahia. Antes da construção da estrada,[3] em 1993, a APA-LN era servida por vias de má qualidade, tornando o contato com a capital inconstante e de difícil acesso, principalmente na época das chuvas. A "Linha Verde" modificou essa realidade, pois ela ligou diretamente o aeroporto de Salvador aos pontos turísticos da região, favorecendo, inclusive, a comercialização dos produtos que eram confeccionados nos arredores da "Linha", como é o caso do artesanato de Porto Sauípe, o nosso foco de discussão.

Mattedi (2002) faz uma síntese comparativa sobre as características do turismo na APA LN da Bahia. Cabe salientar o impacto sobre o artesanato da palha de piaçava na região de Mata de São João e Entre Rios, objeto de nosso próximo tópico.

TRADIÇÃO E MODERNIDADE EM PORTO SAUÍPE: O CASO DO ARTESANATO

A estrutura econômica da região do Litoral Norte, bem como de Porto Sauípe, é baseada em atividades ligadas à agricultura familiar, pesca, mariscagem, coleta de frutos e confecção de artesanato. Para a execução destas atividades, respeita-se a divisão social do trabalho (há os que são realizados por mulheres e outros exclusivamente por homens) e as estações do ano, ou seja, "pesca-se mais no verão, trabalha-se na roça no inverno, produz-se farinha, artesanato e se coleta coco todo o ano" (STIFELMAN, 1997, p. 98).

Focalizando nossa atenção para Porto Sauípe verificamos que esse é um povoado que localiza-se ao sul do município de Entre Rios[4] no litoral norte baiano. O acesso a Porto Sauípe pode se dar pela BA-099/Linha Verde ou pela BR-101, sendo que a sua distância até o centro de Salvador é de 104 km. Este povoado recebeu o mesmo nome do rio que

[3] Antes deste período só havia estrada asfaltada até a Praia do Forte.

[4] Entre Rios limita-se com os municípios de Alagoinhas, Aporá, Cardeal da Silva, Esplanada, Inhambupe, Itanagra, Mata de São João, Araçás e com o Oceano Atlântico.

Quadro 1
Características do turismo na APA LN da Bahia

Mata de São João e Entre Rios	Esplanada, Conde e Jandaíra
Configura-se a partir de elementos exógenos, tendo início na década de 1970.	Tradicional, mantendo-se como atividade endógena, de caráter local e/ou regional.
Padrão internacional, voltado para o mercado nacional e/ou internacional.	Padrão local, voltado para o mercado local e regional.
Alto impacto socioespacial e ambiental, com importantes transformações na organização social do espaço, apresentando elementos de segregação socioespacial.	Os impactos socioespacial e ambiental estão associados a outras atividades econômicas como o reflorestamento e a agropecuária tradicional, e, ao turismo, apenas secundariamente.
Alto impacto sobre a estrutura produtiva local: emergência de atividades e serviços ligados ao turismo.	Pequeno impacto sobre a estrutura produtiva local, em que as atividades tradicionais são ainda predominantes.
Conflitos sobre o uso de recursos naturais, agora destinados ao uso turístico, envolvendo uma acelerada privatização dos mesmos.	Uso extensivo da base de recursos naturais para o desenvolvimento de diferentes atividades econômicas, entre elas o extrativismo, assentamentos rurais destinados à reforma agrária e, secundariamente, para o turismo.
Modernização da pesca, desestruturação de antigas colônias de pesca e **impacto sobre o artesanato da piaçava**.	Pesca artesanal e manutenção da tradicional Feira do Conde.
Presença de megaprojetos turísticos e grandes investimentos, públicos e privados, na atividade.	Pequenos empreendimentos turísticos, padrões construtivos precários e investimentos privados de pequena monta na atividade turística.
Turismo como "devorador de paisagens".[5]	Grande potencial paisagístico e utilização espontânea desses recursos.

Fonte: MATTEDI, 2002, grifo nosso.

passa pelo local, favorecendo o acesso turístico do “sol e praia” para banhos de mar e rio, e gerando uma renda para os barraqueiros que ali se instalaram.

Segundo Queiroz e Almeida (1997) o acesso até o centro da vila é de 4 km de vias pavimentadas, com uma paisagem de mar aberto e extensas áreas de coqueirais, além da praia de areia branca e fina.

O povoado possui uma infra-estrutura precária, porquanto não possui serviços de rede de esgoto, o posto de saúde não funciona regularmente, e a iluminação pública é carente. Todavia, quem conhece Porto Sauípe sabe que não é preciso procurar muito para encontrar uma das principais formas de subsistência da região e o nosso objeto central de discussão: a confecção do artesanato local, que configura uma simbiose entre pobreza e criatividade.

O artesanato de Porto Sauípe sobrevive da palha da piaçava (*Attalea funifea*), uma espécie de palmeira muito abundante no litoral da Bahia, a partir de cujo tronco extrai-se o palmito, e de cujas fibras podem-se confeccionar cobertura de casas, utensílios domésticos, além de servir de matéria-prima para as tranças do artesanato local.

Reconstruir a história do artesanato em Porto Sauípe é muito difícil, pois ele é a base da cultura local e foi sendo passada de geração em geração. As mulheres aprendem o ofício de trançar desde meninas, numa relação de amizade e maternidade na qual a sua avó aprendeu com a bisavó, a sua mãe com a avó, e a menina com a mãe. A estrutura do processo de produção foi ensinada e praticada do mesmo jeito até que, com o advento do turismo, o que antes era ludicidade hoje é fonte de renda. Segundo Mattedi (2002, p. 87):

> O envolvimento da menina e da jovem no trabalho, ocorre por volta dos oito ou nove anos de idade e, não raro, observa-se a participação de crianças menores em algum momento do processo produtivo [...] os pais são os responsáveis pela transmissão do conhecimento [...]; as artesãs que dizem ter aprendido sozinhas, o que equivale a dizer “vendo fazer”, [...]. É interessante notar que, embora na atualidade não exista envolvimento masculino no processo produtivo propriamente dito, parece que houve um tempo em que esse trabalho também era de conhecimento dos homens, pois [...] [algumas] artesãs [disseram ter aprendido] o ofício com o pai.

Inicialmente, a produção era centrada em um único produto: o chapéu, e comercializado, junto com o coco seco, em feiras nas redondezas de Sauípe, mais precisamente, em Pojuca, Subaúma e Alagoinhas. O empacotamento dos chapéus era feito pelos homens/chefes da casa e transportado no lombo de cavalos ou jegues até as feiras. Havia também relações comerciais com Salvador, para

[5] Este conceito é desenvolvido por KRIPPENDORF (1989).

ser revendido no Mercado Modelo, e, para os turistas da Praia do Forte, embora em menor escala (MATTEDI, 2002, p. 101).

O processo produtivo para a confecção do artesanato inicia-se com a coleta das fibras da piaçava de forma tradicional, ou seja, as mulheres entram no "mato" e coletam livremente. Em seguida, a palha é levada para casa e inicia-se o processo de beneficiamento das fibras com a finalidade de deixá-las suficientemente flexíveis para o manuseio das artesãs. Neste momento a palha é cozida em panelas ou latas nos quintais das casas em fogo de lenha no chão e, se necessário, tingida. A partir de então, a palha é colocada para secar e, se ficar sem manchas, pode ser trançada e costurada. Existem, entretanto, pessoas que comercializam a palha, mas são poucos casos.

Figura 1
Viseira confeccionada pelas artesãs

O carnaval dos municípios vizinhos incentivou o tingimento dos chapéus, e o turismo aperfeiçoou o *design* dos produtos e aumentou a quantidade de modelos. As cores utilizadas variam entre o vermelho, o preto e o amarelo, todas obtidas de produtos naturais encontrados na região. Das folhas secas de cipó de rego, o vermelho; da lama do mangue com o cipó de rego, o preto; e da capianga (um tipo de madeira comum à vegetação da região), o amarelo. Atualmente, a variedade das cores aumentou, pois as artesãs passaram a utilizar anilinas químicas (MATTEDI, 2002, p. 103).

Com o advento do turismo e da especulação imobiliária as coisas mudaram na vida das artesãs de Porto Sauípe. Dois problemas apareceram, dois dos quais podemos destacar. O primeiro é com relação à extração do palmito das piaçaveiras, que as destroem, dizimando a sua quantidade livre. Sobre a prática de extração de palmito, Stifelman (1997, p. 100) noz diz que "essa prática não é tradicional, pois começou com a instalação de uma empresa de produtos agroalimentares na fazenda que pertence à construtora Norberto Odebrecht, no ano de 1993". Em um relato de um morador do local fica nítido esse problema:

> [...] a piaçava a gente consegue aí na estrada, mas a Odebrecht tá acabando com a piaçava. Ele tira aí em qualquer lugar. Tirou o palmito, acabou o pé da piaçava. A gente vai tirar distante. Quando chega lá só acha o mato cavado. Nego arranca, tira o pé e não nascede novo não. Depende de plantar um coquinho, um coco de piaçava, mas aí vai rolar dez, quinze vinte anos para ele ter o olho [...] (QUEIROZ; ALMEIDA, 1997, p. 69).

O segundo refere-se à questão fundiária, pois com o estabelecimento dos 'cercamentos', produto da especulação imobiliária do local, o acesso das comunidades tradicionais aos recursos naturais está cada dia mais difícil. Este fato mostra o próprio paradoxo entre a tradição e a modernidade que invadiu a vida dessa comunidade, porquanto a coleta de piaçava para o artesanato há muito tempo faz parte da cultura tradicional. Nas palavras de Mattedi (2002):

> [...] a dificuldade de acesso ao litoral via terrestre, seja pela costa ou pelo interior, assegurou à população local, durante praticamente quatro séculos, o livre acesso e um uso diversificado dos recursos naturais disponíveis na área, mantendo-se um modo de vida tradicional voltado para a pequena produção, a pesca, a caça, a confecção do artesanato de palha e a extração de diversos produtos naturais.

Figura 2
Bolsas confeccionadas pelas artesãs

Em contrapartida, ascendeu-se um movimento de cooperativismo e inserção dos produtos artesanais no mercado com a criação de novos modelos, aperfeiçoamento da qualidade dos produtos pelos cursos oferecidos pelo Comunidade Solidária,[6] novos parceiros para a distribuição no mercado de Salvador foram encontrados, para evitar a propagação e aumento de atravessadores de seus produtos, e até um *site* na Internet para divulgação e comercialização dos produtos está sendo mantido.

Desta forma, para enfrentar as rápidas mudanças econômicas impostas no povoado pela implantação do projeto turístico Complexo Sauípe, o símbolo maior da especulação imobiliária do local, foi formada uma associação intitulada *Associação das Artesãs de Porto Sauípe – APSA*. Esta associação estruturou-se com o objetivo de preservar e desenvolver a artesanato como meio de vida tradicional da região que precisa ser valorizado, aproveitando o contexto do novo mercado consumidor: o turístico. No *site* mantido pela associação está explícito que

> a Associação das Artesãs de Porto Sauípe, localizada no interior de uma área de proteção ambiental no Litoral Norte do estado da Bahia, nasceu de uma necessidade natural e espontânea de desenvolver, organizar e defender o artesanato local. Tem importância significativa na economia local, onde 150 pessoas tem no artesanato um meio para complementar a renda familiar.[7]

Fazendo um paralelo desta realidade com a teoria do desenvolvimento endógeno, trazemos as palavras de Vázquez Barquero (2001, p. 46) que ilustram perfeitamente o movimento interno da comunidade de artesãs de Porto Sauípe:

> As inovações incrementais são formadas por todas as mudanças e adaptações de tecnologia que pressupõem uma melhoria progressiva de produtos e processos. As pequenas alterações de engenharia introduzidas nos processos produtivos – de forma a incorporar e utlizar mais eficientemente as matérias-primas disponíveis – e as mudanças de *design* e de especificação dos produtos – de modo que os bens finais atendam às necessidades dos clientes – buscam sempre melhorar a articulação da produção com o mercado. Quando são bem-sucedidas, os resultados evidenciam-se em aumentos de produtividade e de receitas das empresas.

Acerca da teoria do desenvolvimento endógeno sabemos, contudo, que: a) este tipo de desenvolvimento local se dá "por baixo", ou seja, nasce da articulação da comunidade local, e não "por cima", ou melhor, como iniciativa do poder público ou privado e que, b) paradoxalmente, ao lado de Porto Sauípe, existe um complexo turístico. Mesmo assim, insistimos em afirmar que as relações da comunidade sauipense com o turismo internacional são bastante esparsas. No máximo, alguns poucos produtos são comercializados dentro do Complexo Turístico Costa do Sauípe. Porém, a relação comercial se dá de igual formato com outros estabelecimentos comerciais na cidade do Salvador. Assim, a demanda do turismo fez com que mulheres se associassem e se organizassem, criando novos produtos, com novos *designs* e cores, auferindo melhoras sobre a renda familiar.

Desta forma, tentamos enfatizar os aspectos da mudança tão presentes e proeminentes no âmbito da tradição da comunidade sauipense e apontar que está havendo significativas transformações na forma da sociedade se relacionar com o meio ambiente. Parece evidente que a comunidade sauipense caminha a passos largos para a definição de sua inserção de forma mais contundente na economia nacional e mundial, e indica que, se não houver nenhuma mudança muito forte e houver um programa de reflorestamento da piaçava, o seu destino está traçado pelas tranças de seus produtos rumo aos princípios do desenvolvimento sustentável.[8]

As informações que recolhemos indicam que ao longo dos anos de 2000-2001 a associação contou

[6] Comunidade Solidária é um projeto social do programa de políticas públicas do Governo Federal, criado em 1995, e que combina um novo modelo de atuação social baseado no princípio da parceria entre o Estado e a sociedade civil, com fins de gerar desenvolvimento local sustentável. Este projeto já atendeu mais de 53 milhões de pessoas com investimentos da ordem de 7,8 bilhões de reais, através de programas de educação, saúde, alimentação, saneamento, habitação e geração de renda para combater com eficiência a pobreza e a exclusão social.

[7] Disponível on line [http://www.galeriadeexpressoes.com.br]. Acesso em 10 jun 2003, grifo nosso.

[8] Adotamos o conceito de desenvolvimento sustentável a partir de Haddad (2003). Segundo este autor *desenvolvimento sustentável*, apresenta quatro dimensões mais relevantes: a *econômica*, relativa à capacidade de sustentação econômico-financeira dos empreendimentos; a *social*, relativa à capacidade de incorporação das populações marginalizadas e manutenção da cultura local; a *ambiental*, relativa à necessidade de conservação dos recursos naturais e da capacidade produtiva da base física; e a *política*, relativa à estabilidade dos processos decisórios e às políticas públicas de desenvolvimento. Assim, a combinação dos elementos econômicos, sociais, ambientais e políticos de forma equilibrada garantem a sustentabilidade e a inserção de uma nova cultura de desenvolvimento (ao contrário de crescimento), tendo a qualidade de vida do ser humano como eixo central.

com o apoio financeiro do Comunidade Solidária, que permitiu a contratação de assistência técnica para treinamento em técnicas de produção, em comercialização e negócios e o fortalecimento da própria associação.

Neste ano as informações sobre os investimentos na região indicam a criação do Programa Berimbau, um programa social auto-sustentável fruto de uma parceria da Sauípe S.A., Fundação Banco do Brasil, Previ-Caixa de Previdência dos funcionários do Banco do Brasil e consultas às comunidades locais. O Berimbau visa criar núcleos produtivos agregando as famílias em projetos direcionados para o processamento de resíduos, revitalização da pesca, criação de pequenos animais e desenvolvimento do artesanato local. Esse programa se propõe a atender às comunidades vizinhas ao Complexo Turístico Costa do Sauípe, o qual abrange a localidade de Porto Sauípe.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, buscamos apontar elementos característicos da estrutura produtiva das artesãs de Porto Sauípe e evidenciar como elas estão se reestruturando economicamente em face das transformações da lógica turística imposta pelo capitalismo global, haja visto ser o Litoral Norte um significativo vetor de crescimento turístico da Bahia.

Não estamos desconsiderando que esse segmento sofre problemas de cunho social, econômico e ambiental. Todavia, não podemos deixar de frisar que faz parte da própria dinâmica interna da comunidade buscar alternativas para a sua manutenção e defesa de suas raízes e valores sócio-culturais.

Em nossos estudos sobre a região, as pesquisas apontam que os principais impactos são: a) a desestruturação da estrutura produtiva local e da cultura, do ponto de vista antropológico, das comunidades tradicionais, nas quais se baseavam em economias agrícolas, na maioria de subsistência, e atividades pesqueiras e de confecção de artesanatos; b) transformações cíclicas e dinâmicas nas relações de trabalho, pois a partir deste momento o fenômeno do assalariamento surge em áreas de pequenas propriedades onde o trabalho autônomo e/ou de subsistência era proeminente; c) mudanças no modo de se relacionar com os recursos naturais e conscientização de sua vitalidade para a sustentabilidade humana; e d) o fenômeno da ocupação desenfreada das áreas litorâneas, até então inexploradas, acompanhadas da ascensão de problemas

> [...] tipicamente urbanos em áreas oficialmente rurais. Assim, problemas como os de abastecimento de água, poluição de rios e fontes, deposição de resíduos sólidos, saúde pública, segurança pública, violência, prostituição infanto-juvenil, invasões e favelização, antes inexistentes nos pequenos povoados ou cidades médias litorâneos (MATTEDI, 2002).

Todavia, diante de tantas dificuldades apresentadas, é essencialmente necessário que haja consolidação da articulação entre os poderes público e privado, bem como a comunidade local, para que se busquem alternativas, como as que já foram relatadas com a finalidade de compatibilizar, ao máximo possível, o desenvolvimento econômico da região com a sustentabilidade dos seus recursos naturais e a própria qualidade de vida das comunidades que residem no Litoral Norte. Tem-se, pois, que fazer com que os “novos tempos” tragam em si, inclusive, novos valores que orientem a construção de um mundo sustentável e façam enxergar novos horizontes. Para terminarmos, ressaltamos as considerações de Boisier (Apud MELLO E SILVA, 2003):

> Construir socialmente uma região significa potencializar sua capacidade de auto-organização, transformando uma sociedade inanimada, segmentada por interesses setoriais, pouco perceptiva de sua identidade territorial e definitivamente passiva, em outra, organizada, coesa, consciente de sua identidade, capaz de mobilizar-se em torno de projetos políticos comuns, ou seja, capaz de transformar-se em sujeito de seu próprio desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ARTESÃS DE PORTO SAUÍPE ASSOCIADAS. Disponível em: <http://www.galeriadeexpressoes.com.br>. Acesso em: 10 jun. 2003.

BONFIM, José. A Sauípe que não está nos guias turísticos. *A Tarde*, Salvador, 26 jul. 2003.

HADDAD, Paulo. *Cluster e desenvolvimento endógeno*. Disponível em: <http://www.iel-ideies.com.br/artigo-econ-cluster03.htm>. Acesso em: 10 jul. 2003.

HOLANDA, Luciana de; VIEIRA, Marcelo. Sobre a Falácia da Relação Direta entre Turismo e Desenvolvimento Local. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9º, 2003, Salvador. *Anais...* Salvador: NEPOL-PDGS-UFBA, 2003. 1 CD-ROM.

KRIPPENDORF, Jost. *Sociologia do turismo.* Para uma nova compreensão do lazer e das viagens. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

LIMA, Gustavo da Costa. *Consciência ecológica:* emergência, obstáculos e desafios. 1998. Disponível em: <http://www.cefetsp.br/edu/eso/ecologiacritica.html>. Acesso em: 05 maio 2003.

MATTEDI, M. R. M. *Sociedade e meio ambiente no litoral da Bahia*: transição para a (in)sustentabilidade. 2002. Diploma de Estudos Avançados (Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional) - Universidade Salvador, Salvador.

_____. *Diagnóstico sócio-ambiental da APA do Litoral Norte da Bahia*. Salvador, 2001c. 2. v. Relatório Técnico.

_____. Pesquisa e planejamento ambiental no Litoral Norte da Bahia. *Revista Gestão & Planejamento*. Salvador: UNIFACS, n. 3, p. 9-31, jul./dez. 2001a.

_____. Espaço e sociedade na área de proteção ambiental do Litoral Norte da Bahia. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador: UNIFACS, v. 3, n. 5, p. 104-113, dez. 2001b.

MELLO E SILVA, Sylvio Bandeira de. Organização sócio-territorial e dinâmica dos lugares e regiões. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 9º, 2003, Salvador. *Anais...* Salvador: NEPOL-PDGS-UFBA, 2003. 1 CD-ROM.

MENDONÇA, Rita. Turismo ou meio ambiente: uma falsa opinião? In: LEMOS, Amália Inês Geraiges (Org.). *Turismo*: impactos socioambientais. São Paulo: Hucitec, 1996.

OGATA, Maria Gravina. Política ambiental na Bahia: diagnóstico e perspectivas. *Revista Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 4, n. 2/3, p. 77-83, dez. 1994.

QUEIROZ, Alberto Luiz Cravo Pinto de; ALMEIDA, Izabela, Correia. *Porto Sauípe*: o traçado de uma linha e as transformações no verde. 134 f. 1997. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Salvador – UNIFACS, 1997.

RODRIGUES, Adyr. Desafios para os estudiosos do turismo. In: RODRIGUES, Adyr (Org.). *Turismo e geografia: reflexões e enfoques regionais.* São Paulo: Hucitec, 1996.

SILVA, Danniela. Desemprego cerca o luxo em Sauípe. *A Tarde.* Salvador, 14. set. 2003.

STIFELMAN, G. M. *Sauípe em três tempos.* Um processo de desapropriação no litoral norte da Bahia. 1997. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

TEIXEIRA, Ana Lúcia; PIMENTEL, Rita; LIMA, Sônia. O final do século e a questão ambiental. *Revista Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 8, n. 2/3, p. 68-88, dez. 1998.

VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Avanços e desafios para a universalização dos serviços de energia elétrica no estado da Bahia

Osvaldo Soliano Pereira, Tereza Mousinho Reis**, Ricardo Valente***,*
*Helio Abreu****, Eduardo F. Barreto*****, Maria da Graças Figueiredo******
*Márcio Pimenta Machado*******

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo analisar os desafios colocados atualmente para a realização da universalização do fornecimento de energia elétrica no Brasil, em particular na Bahia. Parte-se da análise da eletrificação rural na década de oitenta, até à implementação do Programa Luz no Campo. Procura-se salientar o papel dos recursos públicos, federal e estadual, nesse processo, acabando por concluir que a universalização dos serviços de energia elétrica não poderá ser levada a cabo sem um arranjo institucional que envolva União, Estados e concessionárias. Enfatiza-se como, no processo de reestruturação do setor elétrico, uma parte substancial dos recursos aportados pelo Tesouro Estadual poderá ser transferida para um fundo nacional (CDE) criado pela Lei 10.438. Por fim, demonstra-se que em determinadas condições tecnologias de geração descentralizada poderão ser utilizadas trazendo como benefício expressiva economia para o conjunto dos investidores, transferíveis para consumidores e contribuintes.

Palavras-chave: universalização, energia elétrica, eletrificação rural, renováveis, políticas públicas.

Abstract

This paper aims to analyze the challenges currently put in place to reach full coverage of electric power services in Brazil, and particularly in Bahia. The starting point is an analysis of rural electrification programs since the eighties up to the Luz no Campo program. A strong emphasis is put on the importance of a concerted effort by federal and state governments, along with the local concessionaires. A key finding is the evidence of reduction of requirements of resources to be allocated by state treasury, as funds from national electric sector – CDE can replace the former, as defined by Law 10.438. Finally, it is demonstrated that, under certain circumstances, decentralized production can contribute to reduce the volumes invested.

Key words: *power sector, full coverage, rural electrification, renewable energy, public policies.*

INTRODUÇÃO

A universalização é um grande desafio para as distribuidoras de energia elétrica do país, haja visto o tamanho do mercado a ser atendido e as suas características. São quase 2,5 milhões de domicílios em todo o Brasil que não dispõem de eletricidade, quase todos situados na zona rural, pobres,

* Professor e pesquisador da Universidade Salvador – UNIFACS, Ph.D. em Política Energética. osoliano@unifacs.br.

** Pesquisadora da UNIFACS, mestre em Regulação da Indústria de Energia. tereza@unifacs.br.

*** Engenheiro eletricista, Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia – COELBA. rvalente@coelba.com.br

**** Engenheiro eletricista, Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia – COELBA. habreu@coelba.com.br.

***** Economista, mestrando em Regulação da Indústria de Energia. eduardof@posgrad.unifacs.br

****** Economista, mestrando em Regulação da Indústria de Energia. maria.figueredo@posgrad.unifacs.br

******* Economista, mestrando em Regulação da Indústria de Energia. marcio.pimenta@posgrad.unifacs.br

distantes da rede elétrica, com elevado grau de dispersão geográfica e de difícil acesso. Deste total mais de 50% estão situados na região Nordeste, com a Bahia ficando com o maior número de domicílios não-atendidos de todo Brasil, em torno de 17,71%.

Embora pareça haver um consenso na sociedade quanto à necessidade de realizar a universalização, o grande problema reside no volume de recursos necessários para realizar tal empreendimento: cerca de 7,3 bilhões de reais, segundo estimativa da ANEEL,[1] Agência Nacional de Energia Elétrica. A cobertura total do território nacional com serviços de energia elétrica representa um grande desafio, não só pelo volume de recursos exigidos, mas, também, pelos urgentes requerimentos do setor elétrico, cuja reestruturação precisa ser concluída com um modelo que assegure a sua expansão, mantenha o equilíbrio financeiro dos contratos de concessão e que garanta a modicidade tarifária. Ou seja, existem demandas conflitantes da parte dos diversos atores que atuam no setor elétrico ou que por ele é atingido, cujo equacionamento remete à necessidade de arranjos institucionais de forma que os interesses sejam acomodados.

Ainda que a universalização represente um desafio muito mais complexo de ser enfrentado hoje do que a eletrificação rural o foi no passado, é imprescindível que se faça uma rápida revisão dos principais programas realizados, principalmente daqueles desenvolvidos no Estado da Bahia, com o objetivo de investigar os arranjos institucionais conseguidos à época e colher experiência com histórias de sucesso e lições aprendidas.

Ainda que a universalização represente um desafio muito mais complexo de ser enfrentado hoje do que a eletrificação rural o foi no passado, é imprescindível que se faça uma rápida revisão dos principais programas realizados, principalmente daqueles desenvolvidos no Estado da Bahia, com o objetivo de investigar os arranjos institucionais conseguidos à época e colher experiência com histórias de sucesso e lições aprendidas

A ELETRIFICAÇÃO RURAL NA BAHIA NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

A partir da década de 70 são desenhados os primeiros programas nacionais de eletrificação rurais, apoiados preponderantemente em recursos da União e em recursos de organismos internacionais. Pereira (1998),[2] intenta periodizar a história desses programas, identificando duas fases. Na primeira, foi criado o I Programa Nacional de Eletrificação Rural (PNER), com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, da União e das cooperativas de eletrificação rural. Entretanto, esse modelo não foi bem sucedido no Nordeste, devido à estrutura fundiária altamente concentrada dessa Região e à manipulação à qual foram submetidas as cooperativas de eletrificação rural. Quase no final dessa década, a Eletrobrás lançou um programa de eletrificação rural, no qual dividia os recursos quase meio a meio com as concessionárias, e ainda foi implementado o II PNER, novamente financiado parcialmente pelo BID. Na segunda fase, a partir do final da década de 80, o ritmo de investimento na eletrificação rural arrefeceu. Dois são os motivos que podem explicar esse fato: 1) retração do interesse dos organismos in-

Tabela 1
Domicílios não-eletrificados Brasil e Regiões – 2000

Região	Domicílios eletrificados	Domicílios não-eletrificados	Total domicílios	Percentual não-eletrificados	Percentual região/país
Norte	2.290.675	518.129	2.808.804	18,45%	21,19%
Nordeste	9.996.237	1.401.840	11.398.077	12,30%	57,34%
Bahia*	**2.746.770**	**433.052**	**3.179.822**	13,62%	**17,71%**
Sudeste	19.967.332	248.064	20.215.396	1,23%	10,15%
Sul	7.057.199	143.979	7.201.178	2,00%	5,89%
Centro-Oeste	3.020.374	132.907	3.153.281	4,21%	5,44%
Total	42.331.817	2.444.919	44.776.736	5,46%	100,00%

Fonte: UNIFACS a partir dos dados do Censo Demográfico de 2000
* COELBA com base no Censo Demográfico 2000

[1] Nota técnica nº 008/2002-SRC/ANEEL. *Universalização do acesso aos serviços de energia elétrica no Brasil.* Brasília, jan. 2003.

[2] Eletrificação rural. In OLIVEIRA (1998).

ternacionais, posto que as análises realizadas dos programas de eletrificação rural por elas patrocinadas não resultaram nos benefícios esperados em termos de desenvolvimento rural; 2) escassez de recursos do setor elétrico, motivado por tarifas inadequadas.

Com relação à Bahia, os dados da Tabela 2 revelam os programas mais importantes implementados na década de 90. Durante a década anterior os programas de eletrificação apoiados em recursos do BID se destinavam tanto à zona rural quanto à zona urbana.

Tabela 2
Custos comparados dos programas

Programa	Ano	Valor(1)	US$(2)
Interluz (US$)	1989/91	119.842	119.842
BIRD/PRONI (US$)	1991/96	20.626	20.626
CAR/PAPP (US$)[4]	1993/94	12.000	12.000
Eletrificação Rural 1998 (R$)	1998	49.800	52.034
TOTAL			204.502

Fonte: Estimativas próprias
(1) Valor na moeda original do programa (x 1000)
(2) Valor em dólar (x 1000)

O Programa Interluz, lançado em julho de 1989 pelo governo do Estado, era um programa de eletrificação rural basicamente bancado pelo Estado e pelos clientes, com exceção dos minifúndios produtivos, nos quais a participação dos proprietários não ultrapassava a 7% . O programa BIRD/PRONI (Programa Nacional de Irrigação) aconteceu na Bahia em 1991, com a celebração de convênio entre o Governo do Estado e o Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. Seu objetivo era o de apoiar a implementação de obras de suporte elétrico à irrigação na região dos cerrados do Estado da Bahia. O programa de eletrificação rural do Estado da Bahia conhecido como CAR/PAPP consistia basicamente de convênios com a Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional (CAR) em áreas de atuação do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP). Este Programa levou a rede elétrica a distritos e povoados do Estado. E por fim, em julho de 1998 a COELBA, já privatizada, assinou um contrato com o governo estadual no valor de 49,8 milhões de reais para a realização de um programa de obras de eletrificação rural, destinado ao atendimento a minifúndios produtivos e a pequenas localidades do interior do Estado.

Nota-se, portanto, que grande parte dos recursos dos programas de eletrificação rural desta década foi bancada pelo governo estadual, seja com recursos diretos do tesouro, seja com financiamentos de órgãos federais ou instituições financeiras internacionais, devendo-se salientar que a eletrificação rural é, portanto, historicamente realizada quando recursos públicos são aportados.

A reestruturação do setor elétrico, ocorrida no final da década de 90, com as privatizações da maior parte das empresas do segmento de distribuição de energia, não trouxe nenhuma mudança com relação ao atendimento da população rural. A premissa de que aportes significativos poderiam ser feitos pelo Setor privado para a expansão do sistema, em particular para as áreas rurais, se mostrou falsa. As concessionárias passaram a ser obrigadas, por contrato,[3] a participar de programas governamentais de eletrificação rural, desde que garantido o princípio do equilíbrio econômico-financeiro dos seus contratos de concessão. Como os potenciais impactos sobre as tarifas tenderiam a ser significativos e as recomposições tarifárias se dão, apenas, a cada quatro anos, e sempre aquém do pleiteado pelas concessionárias, estas têm se apegado à regra antiga de participação financeira no investimento, não buscando cumprir o que é definido no artigo 14 da Lei 9.427 que:

> "... o regime econômico e financeiro da concessão de serviço público de energia elétrica, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende a contraprestação pela execução do serviço, paga pelo consumidor final com tarifas baseadas no serviço pelo preço, nos termos da Lei n. 8.987." (Valente *et al*, 2002).

Assim, em plena vigência do novo modelo do setor elétrico, a sociedade passou a debater o problema da universalização dos serviços de energia elétrica: no Congresso Nacional o Projeto de Lei 2.905/2000 definia as regras para a universalização dos serviços de energia elétrica, e a ANEEL emitia uma minuta de Resolução específica sobre a universalização e convocava Audiência Pública – em outubro de 2000 – para discuti-la. Enquanto

[3] A cláusula 5ª do contrato de concessão da COELBA determina que a concessionária deve dar atendimento abrangente ao mercado, sem exclusão das populações de baixa renda e das áreas de baixa densidade populacional, inclusive as rurais (...) e obrigação de participar de programas de eletrificação rural, oriundos de políticas públicas.

isso, o governo federal decidia empreender o maior programa de eletrificação rural jamais realizado no País: o Programa Luz no Campo. Estas ações certamente derivaram da compreensão de que com a reestruturação em curso a eletrificação rural não deslancharia e a universalização do atendimento ficaria postergada indefinidamente.

PROGRAMA LUZ NO CAMPO NA BAHIA

O Programa Luz no Campo representa o primeiro grande passo dado pelo governo federal no intuito de generalizar o serviço de energia elétrica no País, não só pela dimensão do empreendimento, eletrificar um milhão de domicílios rurais no Brasil entre 2000 e 2003, mas também pelo uso efetivo dos instrumentos postos à disposição para realizá-lo. A utilização de recursos setoriais subsidiados, o respaldo dos contratos de concessão com as distribuidoras e a auditoria técnica realizada sobre as obras pela ELETROBRÁS se constituíram nas condições essenciais para a realização do Programa.

Este Programa conta com recursos da Reserva Global de Reversão (RGR), que financia, a uma taxa de 5% ao ano, 75% dos custos diretos da concessionária com a eletrificação. O investimento restante é de responsabilidade da própria concessionária (15%), governo municipal (5%) e consumidores (5%). No entanto, o Governo da Bahia, conforme lei estadual, nº 7.595 de 26 de janeiro de 2000, decidiu conceder subsídios à concessionária no valor de R$ 176,25 milhões,[4] correspondente àqueles 75% emprestados pela Eletrobrás, o que equivale a US$ 96,5 milhões, convertidos à época da assinatura do contrato, conforme demonstrado nas Tabelas 3 e 4. Resgata-se, portanto a tendência histórica de uso de recursos do tesouro para viabilizar a eletrificação de áreas rurais.

Dos recursos contratados para o Brasil, o Nordeste ficou com a maior parte: 32,4%, correspondendo a cerca de R$ 801 milhões. A Bahia internaliza cerca de 42% deste valor e 13,6% do total do Brasil[5], totalizando R$ 217 milhões, como apresentado na Tabela 3. Desse total, contratado em duas etapas, 18 milhões de reais foram acordados para o atendimento de cerca de nove mil consumidores rurais com energia solar fotovoltaica. A participação financeira dos agentes está discriminada na Tabelas 3 e 4.

O Programa, lançado na Bahia em janeiro de 2000, deverá estar concluído em dezembro de 2003, abrangendo 397 municípios no estado. São 149.000 domicílios previstos para serem atendidos, correspondendo a uma população em torno de 600.000 beneficiados. Deve-se observar que depois de atingidos os objetivos do Programa para a Bahia, ainda restarão cerca de 433.000 domicílios rurais sem eletrificação, o que corresponderia a 14% dos domicílios totais do Estado.

Tabela 3
Programa luz no campo na Bahia – participação dos agentes (milhares de reais)

Agentes	1ª etapa R$	2ª etapa R$	1ª e 2ª	1ª etapa US$*	2ª etapa US$*
ELETROBRÁS/ Governo do Estado	162.750,00	75.000,00	75%	89.096,00	35.715,00
COELBA	32.550,00	15.000,00	15%	17.819,90	7.143,00
Município	10.850,00	5.000,00	5%	5.940,00	2.381,00
Pretendentes	10.850,00	5.000,00	5%	5.940,00	2.381,00
Total	217.000,00	100.000,00	100%	118.793,00	47.619.00

Fonte: UNIFACS, com base nos Contratos estabelecidos entre ELETROBRÁS e COELBA: Nº ECF 1953/99 e Nº ECF-2074/2001.
* Conversão realizada com base na data da assinatura do contrato.[5]

Tabela 4
Programa luz no campo na Bahia – componente de energia solar fotovoltaica (milhares de reais)

Agentes	R$	%	US$ *
ELETROBRÁS/ Governo do Estado	13.500,00	75%	7.390,00
Estado	4.500,00	25%	2.464,00
Total	18.000,00	100%	9.854,00

Fonte: UNIFACS, com base no Contrato de Nº ECF – 1953/99.
*Conversão realizada com base na data da assinatura do contrato.[6]

[4] R$ 162,75 milhões para a rede elétrica e R$ 13,5 milhões para solar fotovoltaica. Ver Tabelas 3 e 4.

[5] Fonte: ELETROBRÁS. Disponível em: www.eletrobras.gov.br. Acesso em: 22 de ago. 2003.

[6] Utilizado o conversor disponibilizado pelo Banco Central através do site: www.bacen.gov.br. Acesso em: 14 out. 2003.

A despeito da rapidez com que o Programa foi executado no Estado no que toca à expansão da rede – 86% da meta já realizada – o atendimento com tecnologia solar fotovoltaica foi iniciado apenas no ínicio de 2002. Até agosto de 2003 foram instalados cerca de 1.400 sistemas de 75 Wp, a um custo unitário de R$ 2.000,00, representando apenas 16% do previsto pela meta, segundo informações da concessionária. Essa diferença de ritmo na implantação do Programa, no que se refere às diferentes tecnologias utilizadas para a realização do atendimento, parece revelar uma certa resistência da concessionária na utilização de sistemas descentralizados. A reforçar a atitude conservadora da empresa quanto à adoção de novas tecnologias de fornecimento de energia, a inexistência de regulamentação específica que assegure a prestação adequada do serviço – regularidade; continuidade; eficiência; segurança; atualidade; generalidade; cortesia; modicidade nas tarifas – por essa tecnologia e que determine a forma de incorporação do ativo no patrimônio da empresa.

O Programa, lançado na Bahia em janeiro de 2000, deverá estar concluído em dezembro de 2003, abrangendo 397 municípios no estado. São 149.000 domicílios previstos para serem atendidos, correspondendo a uma população em torno de 600.000 beneficiados

PROGRAMA DE ELETRIFICAÇÃO SOLAR DA CAR

Num programa paralelo, aos esforços de universalização empreendidos no âmbito do Programa Luz no Campo, e procurando atingir as populações mais remotas e carentes, fora do arcabouço vigente, situa-se o programa de eletrificação rural, através de sistemas solares fotovoltaicos, da Companhia de Ação e Desenvolvimento Regional – CAR. O programa, também bancado com recursos do Tesouro Estadual, complementa as ações da concessionária, embora fora de qualquer arcabouço regulatório, quer pela agência nacional – ANEEL – ou estadual – AGERBA, ou dos esforços de universalização empreendidos pelo Ministério das Minas e Energia.

O Programa de Eletrificação da CAR era, até 1997, direcionado para a eletrificação rural, através da extensão de rede, mas desde 1998 foi reestruturado, passando a utilizar exclusivamente sistemas solares fotovoltaicos. Assim, foi criado o maior e mais arrojado programa de eletrificação rural com energia solar do País, que faz parte de um programa mais amplo do governo estadual, destinado à área rural, denominado Programa Produzir.

Esse Programa financia, com recursos do tesouro, 75% dos quais financiados pelo Banco Mundial, associações rurais situadas em áreas remotas, aportando, a fundo perdido, recursos para aquisição dos kits solares de 50 Wp e sua instalação. O programa requer uma contrapartida da ordem de 10% da comunidade beneficiada, além da manutenção, operação e reposição dos sistemas. O volume de recursos aportados entre 1998 e 2002 é da ordem de R$ 18.362.521,77. Foram mais de 15 mil sistemas instalados no Estado, sendo que cerca de 1.000 deles alimentam equipamentos comunitários em escolas, postos de saúde, etc.

Além do programa solar da CAR, outros programas em menor escala foram realizados na Bahia, desde 1993, com fins produtivos, comunitários e residenciais, incluindo o Programa de Desenvolvimento Energético de Estados e Municípios – PRODEEM, do Ministério de Minas e Energia, que instalou sistemas comunitários em 416 vilas, o programa da Associação de Pequenos Agricultores da Bahia – APAEB, que instalou mais de 500 sistemas residenciais e o programa da Companhia de Engenharia Rural – CERB que instalou mais de 150 poços artesianos movidos a energia solar. De forma que a Bahia concentra as maiores experiências em escala (Pereira *et al*., 2002) com esse tipo de tecnologia, utilizadas em escolas, residências, centros comunitários, igrejas, poços de água, iluminação pública e irrigação.

As experiências com energia solar fotovoltaica na Bahia, e mesmo no Brasil, especialmente a da CEMIG no Estado de Minas Gerais – que criou o conceito de pré-eletrificação para o fornecimento de energia elétrica a partir desta tecnologia – são de fundamental importância se a universalização

dos serviços de energia elétrica é pensada como um empreendimento que deve ser realizado ao menor custo para a sociedade. Para determinadas condições de distância da rede e de dispersão dos domicílios rurais, considerando que esses possuem baixa perspectiva de consumo,[7] é mais vantajoso para a sociedade eletrificá-los com sistemas descentralizados do que com rede elétrica convencional. Este é o ponto que será analisado em seguida, tomando como parâmetro os números projetados para a Bahia.

O CUSTO DA UNIVERSALIZAÇÃO NO ESTADO DA BAHIA

O custo para universalizar o serviço para atender o estoque de domicílios não atendidos na Bahia foi estimado em torno de 1,2 bilhões de reais, 16,4% do valor estimado para o Brasil. Esse valor é uma projeção gerada a partir das Matrizes de Custo e de Domicílios, construídas tendo como base o banco de dados do Programa Luz no Campo da COELBA. Essas matrizes constituem o núcleo básico da metodologia criada para estimar os custos de universalização do atendimento no Estado.[8]

O banco de dados, acima mencionado, é composto de 4.180 obras, localizadas por município, contendo cada uma delas informações sobre número de quilômetros de rede primária e secundária, número de postes, custo da obra e número de consumidores atendidos. O Programa Luz no Campo, pela sua magnitude, forneceu dados satisfatórios para a elaboração dessa metodologia e para fornecer respostas aos problemas levantados, permitindo extrapolar conclusões para o processo de universalização.

A partir da organização desse banco de dados, foram criadas duas classes de informações que constituirão as matrizes, a saber: distância do domicílio em relação à rede (em km), para a qual foram utilizados dados referentes à extensão da linha primária de distribuição; e o grau de dispersão desses domicílios (poste por consumidor), para o qual foram utilizados os dados relativos a linha de distribuição e à rede urbana. Cada classe foi organizada em intervalos, como mostra as Matrizes de Custo Unitário Médio da Rede e de Número de Domicílios atendidos pelo Programa, em seguida apresentadas, nas Tabelas 5 e 6, respectivamente.

Os valores apresentados na Matriz devem ser contrapostos aos valores médios oficiais do Programa, que são: R$ 2.028,04/consumidor, para o primeiro contrato e R$ 2.380,95/consumidor, para o segundo contrato.[9] Pode-se notar que, nos dois últimos intervalos de classe do grau de dispersão, os custos médios efetivos de eletrificação por rede são superiores ao custo médio acordado com a ELETROBRÁS como referência para a realização do Programa Luz no Campo. Os valores apresentados nessa Matriz servirão de base para a projeção do custo da universalização.

É importante ressaltar que a metodologia desenvolvida permite que sejam feitas projeções mais sofisticadas, a exemplo de: variação nos custos

Tabela 5

Matriz custo da rede por consumidor – programa luz no campo

Bahia	Custos da rede por consumidor - R$ Distância da Rede em km					
Grau de dispersão (poste/consumidor)	0 - 1	> 1 - 5	> 5 - 10	> 10 - 20	> 20 - 50	> 50
<= 0,5	724,1	711,12	0,00	0,00	0,00	0,00
> 0,5 - 1	1.245,15	1.280,38	1.318,39	987,47	787,47	0,00
> 1,1 - 2	2.150,04	2.258,75	2.454,60	2.456,68	2.642,67	0,00
> 2,1 - 4	3.763,39	3.832,33	3.812,12	3.899,83	4.528,25	5.243,80
> 4	6.944,23	7.658,87	7.207,84	6.893,02	6.876,99	7.127,42

Fonte: Dados atualizados do artigo de BARRETO *et al.* (2003).

[7] A COELBA tem mais de 700,000 mil consumidores faturados com um consumo mensal igual a 30 kWh. Sendo o consumo médio desde contingente é inferior a 15 kWh/mês.

[8] Esta metodologia foi desenvolvida pela UNIFACS/COELBA, como parte do Programa de Pesquisa e Desenvolvimento da empresa.

[9] Valores válidos para os contratos referidos na Tabela 3.

Tabela 6
Matriz número de consumidores – programa luz no campo

Bahia	Número de consumidores Distância da Rede em km						Total
Grau de dispersão (poste/consumidor) – RU	0 - 1	> 1 - 5	> 5 - 10	> 10 - 20	> 20 - 50	> 50	
<= 0,5	4.206	4.094					8.727
> 0,5 - 1	3.608	9.411	3.355	1.078	336		17.788
> 1,1 - 2	1.838	18.461	18.005	16.481	6.977	1.318	63.080
> 2,1 - 4	516	7.251	12.581	18.398	10.096	1.739	50.581
> 4	20	606	877	1.483	683	194	3.863
Total	10.188	39.823	35.176	37.509	18.092	3.251	144.039

Fonte: Dados atualizados do artigo de BARRETO *et al*. (2003).

médios, aumento no grau de dispersão, variação da população não-eletrificada, capacidade de execução de obras da concessionária, variação cambial e permissão para definir qualquer intervalo de tempo, em anos, para realizar a universalização.[10] Entretanto, dado os limites de espaço, esse trabalho se restringirá a uma análise estática das informações obtidas.

A Matriz Número de Consumidores, apresentada na Tabela 6, que revela a distribuição em relação à rede elétrica dos consumidores atendidos pelo Programa Luz no Campo, permitirá que se projete o número de domicílios não-atendidos com a mesma distribuição pelos intervalos de classe por ela apresentada. Essa é uma hipótese conservadora, haja visto que esse Programa atendeu a cerca de 30% dos domicílios e propriedades rurais não-eletrificadas da Bahia, e não se incorporou a hipótese de escalada nos custos médios encontrados. Esta tabela evidencia que quase 90 mil consumidores, 62% do total conectado, estavam situados em áreas que exigiam menos de dois postes por consumidor. Igualmente evidente, é que mais de 50 mil novos consumidores estavam a menos de 5 km da rede existente, o que se justifica pensar apenas na extensão de rede. Além destes limites, todavia, seria justificável avaliar a viabilidade de outras alternativas de atendimento. Pode-se ainda observar, da Tabela 5, que cerca de 38% dos domicílios foram atendidos com custos mais de 50% superiores àqueles custos-referência da ELETROBRÁS.

Assim, a Tabela 7 projeta o número de consumidores a serem universalizados com serviços de energia elétrica para o Estado, com a sua respectiva distribuição pelos mesmos intervalos de classe construídos para o Programa Luz no Campo. Essa matriz revela que mais de 163 mil domicílios necessitam de mais de dois postes para serem atendidos, 62% potencialmente situados a mais de 5 km da rede existente.

Seria necessário cerca de 1,2 bilhões de reais (611 milhões de dólares[11]) para eletrificar o estoque de domicílios não-atendidos na Bahia, como demonstra a Tabela 8. Esse custo pode ser comparado

Tabela 7
Matriz distribuição projetada dos consumidores para a universalização

Bahia	Projeção do número de consumidores não-eletrificados Distância da Rede em km						Total
Grau de dispersão (poste/consumidor)	0 - 1	> 1 - 5	> 5 - 10	> 10 - 20	> 20 - 50	> 50	
<= 0,5	23.327	2.570	0	0	0	0	25.897
> 0,5 - 1	30.641	15.214	3.440	784	176	0	50.256
> 1,1 - 2	30.966	81.341	41.997	26.465	9.843	0	190.612
> 2,1 - 4	7.374	52.022	52.583	32.841	7.112	2.364	154.297
> 4	332	3.463	3.265	3.485	1.214	232	11.991
Total	92.641	154.610	101.284	63.576	18.344	2.596	433.052

Fonte: Dados atualizados do artigo de BARRETO *et al*. (2003).

[10] Foi desenvolvido um *software* para realizar essa projeção.

[11] Conversão feita pela média das taxas de câmbio consideradas na Tabela 3.

Tabela 8
Matriz distribuição projetada do investimento para a universalização

Bahia	Custo total projetado da eletrificação convencional – R$ mil Distância da Rede em km						Custo Total R$
Grau de dispersão (poste/consumidor)	0 - 1	> 1 - 5	> 5 - 10	> 10 - 20	> 20 - 50	> 50	
<= 0,5	16.892,00	1.827,53	0,00	0,00	0,00	0,00	18.719,52
> 0,5 - 1	38.152,99	19.479,88	4.535,63	774,60	138,25	0,00	63.081,35
> 1,1 - 2	66.578,40	183.729,97	103.085,29	65.016,18	26.010,93	0,00	444.420,78
> 2,1 - 4	27.749,74	199.367,24	200.451,58	128.075,52	32.205,49	12.398,90	600.248,47
> 4	2.308,59	26.520,23	23.531,48	24.022,83	8.348,62	1.650,66	86.382,41
Total	151.681,72	430.924,85	331.603,98	217.889,13	66.703,30	14.049,55	1.212.852,53

Fonte: Dados atualizados do artigo de BARRETO *et al*. (2003).

com uma estimativa a partir do produto do custo médio do Programa Luz no Campo com os domicílios a serem beneficiados, o que resultaria em cerca de 878 milhões de reais (442 milhões de dólares). Essa diferença justifica a procura por meios mais precisos de se calcular o custo da universalização.

Por outro lado, pode-se realizar expressiva economia de recursos se sistemas descentralizados de produção de energia forem utilizados na universalização, desde que determinadas circunstâncias sejam respeitadas. Observe-se, a partir do custo unitário de rede/consumidor (Tabela 5), que para o conjunto dos intervalos de classe no qual os custos da rede são superiores aos custos unitários de sistemas fotovoltaicos domiciliares, única tecnologia alternativa até então testada,[12] pode-se alcançar reduções significativas com a adoção destes sistemas, como mostra a Tabela 9. A economia chega a cerca de 350 milhões de reais (176 milhões de dólares). Entretanto, é necessário considerar que parte dos domicílios que está situado no intervalo de classe que necessita de mais de dois postes para serem atendidos pode possuir carga que só pode ser satisfeita com rede elétrica convencional.

Tabela 9
Universalização com rede convencional e PV – R$ mil

Grau de dispersão	Investimento Rede	Investimento PV	Investimento Total
<=0,5 até 2	526.221,65		526.221,65
>2 até >4		332.576,00	332.576,00
Investimento Total	526.221,65	332.576,00	858.797,65

Fonte: Dados atualizados do trabalho de BARRETO *et al*. (2003).

[12] Custo de R$ 2.000,00 para sistemas com potência de 75 Wp.

De qualquer modo, o volume necessário para realizar a universalização na Bahia excede a capacidade financeira da concessionária e do Estado, este último limitado pela condição do contribuinte e pela lei de responsabilidade fiscal, uma vez que os valores estimados ultrapassam aqueles por ele alocados ao longo das últimas duas décadas e até mesmo no Programa Luz no Campo. Pode-se concluir que o arranjo institucional para realizar a universalização no Estado passa necessariamente pelo aporte de recursos de outras fontes, incluindo recursos setoriais nacionais, o que será em seguida desenvolvido à guisa de conclusão. Deve-se ainda ressaltar que se tais custos fossem integralmente repassados para as tarifas estaduais, elas poderiam sofrer impactos substanciais.

RECURSOS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO

O setor elétrico vive hoje o grande drama da escassez de recursos, o que de resto é o drama de todo o País. Entretanto, esse é um setor estratégico, pois toda a economia e a sociedade dele dependem. E esses requerimentos estratégicos precisam ser equacionados pelo Estado, a exemplo de: i) garantia do abastecimento; ii) manutenção da competitividade econômica do País e de suas empresas; iii) gestão de recursos naturais; iv) proteção dos consumidores e v) externalidades e irreversibilidades (MARTIN, 1990).

É considerando esse contexto que se devem avaliar as iniciativas do governo federal no sentido de intentar a universalização dos serviços de energia elétrica. Com a aprovação da Lei 10.438, em abril de 2002, ficou definida a obrigação de se uni-

versalizar o serviço, segundo cronograma que deveria ser definido pela ANEEL,[13] e se garantiu, através da criação da Conta de Desenvolvimento Energético – CDE, recursos para tanto. Todavia, o Decreto que regulamentava a Lei criou impasses, alocando apenas uma parte dos recursos da CDE para a universalização. Assim ao definir metas, a ANEEL estabeleceu horizontes muito longos, que no caso da Bahia iriam para 2013. Recentemente, a Medida Provisória nº 127/2003 alterou as regras que incidiam sobre a CDE, assim como limitou a obrigação do acesso sem ônus aos potenciais consumidores a serem atendidos em baixa tensão. Esse fundo, entretanto, desde a sua origem, está comprometido ainda com a solução de outros problemas, tais como estimular a expansão, em longo prazo, da oferta de energia elétrica com base em fontes renováveis, gás natural e carvão mineral nacional, o que tende a gerar potenciais disputas pelo seu uso.

A CDE tem basicamente três fontes: pagamento pelo uso do bem público, pagamento de multas à ANEEL e quotas anuais pagas por todos os agentes comercializadores de energia.[14] Entretanto, esses recursos são claramente insuficientes para fazer frente às necessidades da universalização. A MP 127/2003, apesar de autorizar o uso da CDE para subsidiar o consumo de consumidores de baixa-renda, abriu a possibilidade para que parte do investimento necessário para a universalização seja subvencionada com recursos da RGR. Assim, com o advento da Lei 10.438, e os avanços alcançados com o Projeto de Conversão da Medida Provisória 127, são equacionados recursos, fazendo uso dos fundos setoriais nacionais – CDE e RGR, para se viabilizar a universalização, aliviando a pressão sobre os tesouros estaduais dos estados mais carentes. No caso da Bahia, onde o tesouro estadual bancou em torno de 75% dos recursos despendidos no Programa Luz no Campo, tal extrapolação levaria a necessidade da ordem de 900 milhões de reais.

Assumindo a hipótese conservadora de que a CDE e RGR assumam algo em torno de 50% dos recursos necessários à universalização no Estado, e a concessionária participe financeiramente com 25%, a participação do tesouro estadual cairia para algo na faixa de 300 milhões de reais, o que, aliás, coincide com as expectativas de gasto do governo estadual com a universalização, já incluídos no planejamento plurianual 2004/2007.[15]

Ressalta-se que a eficiência alocativa para o uso dos recursos da CDE e RGR disponibilizados para os programas estaduais de universalização deve ser buscada, na medida que eles são formados, em última instância, com dinheiro dos consumidores, cujo valor é cobrado através das tarifas de energia elétrica. Desse modo, quanto maior a necessidade de recursos para a universalização, maior também será o impacto desses custos sobre as tarifas e, conseqüentemente, maior será o ônus para os consumidores, em nível nacional. Esse raciocínio é válido também para o uso dos recursos oriundos do tesouro estadual e da concessionária, nos programas de universalização. No primeiro caso, há o risco de que esses custos sejam repassados para o contribuinte, e, no segundo, certamente a empresa os repassará, em nível estadual, para as tarifas cobradas.

Assim, espera-se que este esforço de transferência de ônus do tesouro estadual para o conjunto dos consumidores nacionais não resulte em ineficiências no setor elétrico que, aliás, marcaram o período anterior à reestruturação do setor.

Para finalizar, vale lembrar que a utilização de sistemas descentralizados de produção para atendimento domiciliar em determinadas condições pode significar economias expressivas para os diversos agentes. No exemplo selecionado anteriormente, da opção por sistemas fotovoltaicos, a redução do aporte poderia chegar a 35% do total necessário para universalizar o Estado. Entretanto, pesa, contra uma decisão dessa natureza, a resistência da concessionária em utilizar tecnologias de geração descentralizada, apoiada numa cultura alimentada pela exclusiva utilização da rede convencional, e pela ausência de regulamentação específica para uso dessas tecnologias para a finalidade de

[13] O que foi feito com a Resolução 223, de 2003.

[14] Definidos no § 1º do art 13, da Lei 10.438/2002.

[15] Conforme informação colhida no site: www.canalenergia.com.br Acessado em 16 de outubro de 2003

atendimento domiciliar nos marcos legais da concessão.

CONCLUSÕES

Embora o processo de universalização do fornecimento de energia elétrica a domicílios e pequenas propriedades rurais permaneça como um grande desafio para a sociedade e para os agentes diretamente envolvidos e responsáveis pelo cumprimento das metas de universalização no estado da Bahia, do ponto de vista legal, os resultados alcançados com a aprovação da Lei 10.438, de abril de 2002 e da Medida Provisória no 127, de outubro de 2003, apontam para um considerável avanço no sentido da desoneração do governo estadual e concessionária, em relação aos custos decorrentes do atendimento às populações não atendidas, que residem em áreas rurais pobres e carentes de serviços de infra-estrutura, localizadas nas regiões Norte e Nordeste do país.

Com efeito, até então, todos os programas de eletrificação rural na Bahia foram implementados com recursos públicos estaduais, seja através de repasses dos recursos pela administração direta, seja através dos investimentos realizados diretamente pela concessionária pública estadual de energia. Recentemente e, em menor escala, a concessionária de energia estadual privatizada participou com recursos próprios, cerca de 15%, do Programa Luz no Campo.

Com a nova legislação o setor elétrico assume a maior parte da responsabilidade financeira da universalização, ao transferir uma parcela ponderável dos recursos oriundos dos seus fundos setoriais (CDE e RGR) para as concessionárias estaduais, visando o cumprimento das metas programadas de universalização.

Essa reorientação quanto à origem dos recursos traz consigo importantes desdobramentos, com impactos positivos sobre as finanças do governo estadual, ao eliminar os gastos com eletrificação no estado; sobre a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessionária, ao reduzir as suas obrigações financeiras com a universalização e, sobretudo, protege o consumidor baiano, ao desonerar as tarifas estaduais e distribuir os impactos tarifários decorrentes dos custos associados à universalização, com o conjunto dos consumidores em todo o país.

Por outro lado, observa-se também a necessidade de que o programa de universalização a ser implementado pela Concessionária maximize a sua relação benefício/custo, ao equilibrar a energia ofertada à sua demanda. Para tanto, torna-se fundamental que o planejamento do programa de universalização contemple o uso de pequenos sistemas descentralizados, que utilizam fontes alternativas de energia, a exemplo da energia solar, para o atendimento a comunidades localizadas muito distantes do sistema elétrico da concessionária e que apresentem um baixo perfil de consumo, compatível com as restrições da oferta disponibilizada pelos sistemas descentralizados.

Esse é um aspecto muito importante, na medida que a eletrificação com sistemas descentralizados, conforme ficou demonstrado em parte anterior do presente artigo, poderá representar uma significativa redução dos gastos com o programa de universalização. Trata-se, portanto, de buscar a melhor eficiência alocativa dos recursos disponíveis para cumprir as metas de universalização, combinando o máximo atendimento (número de unidades atendidas), menor custo, adequada confiabilidade e satisfação do consumidor.

REFERÊNCIAS

BARRETO, E. *et al*. Luz no campo – Uma matriz para o planejamento energético da universalização dos serviços de energia elétrica na Bahia. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS, 3º. *Anais...* Disponível em: <www.abar.org.br/congresso>. CD-ROM. 2003.

CORREIA, J.; VALENTE, A.; PEREIRA, O. *A universalização do serviço de energia elétrica – aspectos jurídicos, tecnológicos e socioeconômicos*. Salvador: UNIFACS, 2002. 173 p.

CORREIA, J.; BARRETO, E. A Recente crise do setor elétrico e as perspectivas para as energias renováveis no Brasil. *Energia Solar – Revista de Energias Renováveis & Ambiente*, Lisboa. n. 51, jul./dez. 2002

ESMAP. *Brazil – Rural Electrification Strategy. Background Document* Version II. Oct. 2002, Consultant Report for the World Bank: Input for Stakeholders Discussions, Based on 1 st Stakeholder Consultation Workshop 6-18-2002. Energy Sector Management Assistance Program – ESMAP, Washington, 2002.

FONTOURA, P. *A qualidade do fornecimento de energia elétrica por meio de sistemas fotovoltaicos no processo de universalização do atendimento na Bahia*. 2002. Dissertação (Mestrado) – UNIFACS, Salvador.

MARTIN, J. M. *A economia mundial da energia*. São Paulo: Unesp, 1990.

OLIVEIRA, A. *Energia e desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 1998.

PEREIRA, O.; BARRETO, E.; FONTOURA, P. Full coverage of public electric energy services in Brazil and changes in the utilization scale of photovoltaic systems in rural areas. In: *PV In Europe. From PV Technology To Energy Solutions – Conference and Exhibition.* Anais da Conferência Internacional. Roma, 2002.

PEREIRA, O. Universalização do acesso e segurança de abastecimento. In: OLIVEIRA, Adilson (ed.). *Energia e desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 1998.

UNIVERSIDADE SALVADOR; COELBA. *Desenvolvimento de metodologia para definição de um programa de eletrificação rural para a universalização do atendimento*. Relatório final. Salvador: UNIFACS, jul. 2003. Circulação Restrita. Não publicado.

VALENTE, A. *et al*. Condicionantes para a regulamentação da universalização do fornecimento de energia elétrica. In: CORREIA, James et al. *A universalização do serviço de energia elétrica – aspectos jurídicos, tecnológicos e socioeconômicos*. Salvador: UNIFACS, 2002. 173 p.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Arranjos produtivos locais – uma abordagem socioeconômica no estado da Bahia

*Alexandre Santana de Miranda Ferreira**

Resumo

As questões relativas ao desenvolvimento local têm sido um dos principais pontos de interesse das políticas públicas do governo do estado da Bahia, tendo em vista que por muitos anos estas políticas se pautaram pela ênfase na capital baiana e em pólos produtivos ativos, relegando a segundo plano outras áreas com potencial produtivo, o que desencadeou um profundo desnível econômico no estado.

Compondo o estudo, abordo alguns conceitos técnicos que buscam suprir gargalos produtivos em regiões menos favorecidas, demonstrando a tendência da utilização dos Arranjos Produtivos Locais como ferramenta básica para o desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: metodologia, arranjo produtivo, desenvolvimento sustentável, tendência, gargalos.

Abstract

Questions relative to the local development have been one of the main points of interest of public policy of the government of the state of Bahia, so that, for many years, they were based in the Bahian capital and in active productive regions, relegating other areas with productive potential to second plan.These policies caused a deep economic unevenness in the state.

Composing the study, I approach some technical concepts that try to supply productive bottlenecks in less favored regions, demonstrating the trend of using the Local Productive Arrangements as a basic tool for the sustainable development.

***Key words**: methodology, productive arrangement, sustentable development, tends, bottlenecks*

INTRODUÇÃO

As disparidades regionais de um país como o Brasil fazem com que o desenvolvimento sustentável se torne um desafio no confronto com os paradigmas do século XXI. As conquistas alcançadas pelo estado da Bahia, na ultima década, ajudaram na configuração de um quadro cujas progressivas melhorias institucionais proporcionaram reflexos significativos na qualidade de vida da população.

> O agir estatal e administrativo se baseia em formas clientelistas de interação, visa mais o caso individual e não soluções coletivas. A política efetiva não vem sendo produzida e implementada, ou só em proporções limitadas, dentro das instituições e de acordo com os procedimentos formalmente previstos na constituição ou nas leis orgânicas dos municípios, e segue só de forma restrita os padrões de política aspirados teoricamente com os respectivos arranjos institucionais e procedimentais (FREY, 2000, p.49).

Infelizmente, apesar de grandes esforços, muitos projetos de escopo regional ainda não se desenvolveram em uma proporção eficientemente necessária para inserir o estado no contexto global, haja visto existirem lacunas na política estratégica de desenvolvimento regional para o estado da Bahia.

* Mestrando em Análise Regional e Assessor técnico da SECTI – Secretaria Extraordinária de Ciência Tecnologia e Inovação.
alexandre@secti.ba.gov.br

> A crise do planejamento federal relacionado com a questão regional coloca, em síntese, um grave problema que é o da ausência de uma perspectiva integrada em nível nacional que dê prioridade aos problemas regionais brasileiros, justamente em um país de dimensões continentais e com grandes problemas econômicos e sociais (SILVA; SILVA, 2003, p. 57).

Um projeto de desenvolvimento regional deve gerar um conjunto de resultados diretos e indiretos, nos campos econômico, social, tecnológico e de qualidade de vida. No campo econômico, as agressivas políticas de atração de investimentos vêm criando condições de fortalecimento de alguns setores da economia, reforçando assim a matriz produtiva do estado, focando ações para o desenvolvimento sustentável.

> Quase sempre, falar de desenvolvimento é falar de futuro, do mundo que se quer e não do mundo que se vive. Desenvolvimento é uma forma de percepção que tem modelado a realidade, produzindo mitos, fantasias, paixões e violências (CORIOLANO, 2003, p.13).

O que se pretende com a metodologia dos Arranjos Produtivos Locais (APL's) é transformar regiões de forma que alcancem níveis mais elevados de desenvolvimento empreendedor, repercutindo no desenvolvimento sócio-econômico e conseqüentemente em uma progressiva melhoria da qualidade de vida da população envolvida. Como exemplo deste desenvolvimento empreendedor, contemplarei a implementação do processo agro-industrial sustentável na cultura do Sisal, Cacau e Rochas Ornamentais.

Um projeto de desenvolvimento regional deve gerar um conjunto de resultados diretos e indiretos, nos campos econômico, social, tecnológico e de qualidade de vida. No campo econômico, as agressivas políticas de atração de investimentos vêm criando condições de fortalecimento de alguns setores da economia, reforçando assim a matriz produtiva do estado, focando ações para o desenvolvimento sustentável

ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APL'S)

Os Arranjos Produtivos Locais são constituídos por uma junção de atores econômicos, políticos e sociais, localizados em um determinado território físico comum a todos e apresentando vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem, apresentando, na maioria das vezes, vantagens microeconômicas advindas da interação destes.

A proximidade física destes atores permite que pequenas e médias empresas compartilhem atividades como compra de insumos, treinamento de mão-de-obra, contratação de serviços e logística, viabilizando redução de custos e melhoria dos processos produtivos, agregando valor ao processo produtivo, o que culmina em maior competitividade dos envolvidos.

Não se pode negar a importância dos APL's como um instrumento compensador dos custos decorrentes das vantagens sistêmicas. Este elemento dinamizador deve ser otimizado e acelerado pelos componentes indutores (Governo, Iniciativa privada, Comunidades locais e Órgãos de classe).

> As pesquisas puras no campo econômico, muitas vezes, são criticadas por não se relacionarem diretamente com exigências da empresa ou da sociedade. No entanto, por serem geradas no meio acadêmico, com maior grau de descomprometimento, costumam apresentar elevado grau de capacidade crítica, podendo, portanto, servir como importante elemento de orientação à ação governamental (GIL, 2002, p. 45).

O conceito e abordagem metodológica dos APL's destacam um papel central da inovação e do aprendizado interativo como fatores de competitividade sustentada, constituindo uma alternativa ao foco tradicional em setores econômicos e empresas individuais. A aglomeração de empresas e o aproveitamento das sinergias por suas interações fortalecem suas chances de sobrevivência e crescimento, constituindo-se em importante fonte de vantagens competitivas.

> Uma estratégia genérica não leva a um desempenho acima da média, a menos que seja sustentável frente aos concorrentes, embora ações que melhorem a estrutura industrial possam melhorar a rentabilidade ao nível de toda a industria, mesmo que sejam imitadas (PORTER, 1992, p.17).

A participação dinâmica tem auxiliado empresas, principalmente as de micro, pequeno e médio porte, a superarem as conhecidas barreiras que impedem o crescimento, a produzirem eficiente-

mente e a comercializarem seus produtos em mercados internos e externos.

Assim, os Arranjos Produtivos Locais (APL's), buscam ampliar as condições de inserção das organizações no mercado interno ou externo, promovendo a competitividade de empresas que atuam fundamentalmente no mercado brasileiro, e que convivem com intensas e crescentes competições mercadológicas.

REDE BAIANA DE APL

Buscando garantir o sucesso dos arranjos produtivos, promovendo novas ações que permitam a continuidade dos projetos de escopo regional, tornam-se necessários interiorizar este processo de desenvolvimento e atrair empresas de bens finais, de modo a fomentar com eficiência a inserção do estado no contexto global, e uma política estratégica de desenvolvimento regional para o estado da Bahia.

Os primeiros Arranjos Produtivos Locais implantados na Bahia foram originados a partir do convênio entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – FAPESB e o Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT do Governo Federal, com o lançamento do Programa Plataformas Tecnológicas

Entretanto, este avanço está vinculado à eliminação de alguns obstáculos, dentre os quais podemos destacar a ausência de uma rede de pequenas e médias empresas que poderiam prestar suporte à grande e moderna empresa capitalista, e uma desarticulação institucional envolvendo o Governo do Estado e as entidades empresariais que dão apoio ao setor produtivo.

Com base nestes problemas é que a Rede Baiana de Arranjos Produtivos Locais se torna uma ferramenta de articulação, proporcionando maior interação dentre os diversos atores que realizam ações em APL, desenvolvendo ações conjuntas que garantam melhor definição do foco das ações de suporte aos setores considerados estratégicos, alavancando maior volume de recursos e controlando e definindo sua aplicação, garantindo um ambiente propício à implantação e consolidação dos APL's, além de desenvolver estudos e pesquisa de modo a identificar os Arranjos Produtivos Locais do Estado da Bahia, planejando estratégias de formação dos arranjos e seu modelo de gestão, e elaborando o projeto de financiamento para estes.

A criação destes grupos visa evitar uma dispersão de esforços, tempo e recursos ao fazer fluir a informação sobre as ações dos envolvidos, possibilitando traçar ações conjuntas entre o Estado e a Iniciativa Privada.

Os primeiros Arranjos Produtivos Locais implantados na Bahia foram originados a partir do convênio entre a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – FAPESB (fundação vinculada a SECTI – Secretaria Extraordinária de Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia) e o Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT do Governo Federal, com o lançamento do Programa Plataformas Tecnológicas, onde o modelo de Arranjos Produtivos Locais foi escolhido como a melhor alternativa para promover o desenvolvimento regional.

> A mobilização garante que o cidadão não se veja sozinho frente ao Estado e ao seu aparato técnico para dar voz às suas demandas. Além disso, apenas a mobilização social permite um efetivo e duradouro controle da sociedade sobre o Estado proporcionado maior transparência à coisa pública. A mobilização social nasce e é fruto da comunidade, mas é papel do Estado proporcionar e assessorar espaços públicos não estatais que permitam o diálogo entre o aparato técnico do setor público e a organização comunitária, seja esta urbana ou rural (BARTH; BROSE, 2002, p. 32).

Ao lançar o programa, o MCT solicitou à SECTI indicação de segmentos econômicos para aplicação do modelo de APL´s onde a metodologia fosse capaz de organizar sistemas locais de inovação para a definição das ações públicas estratégicas, bem como para a construção de parcerias voltadas ao desenvolvimento sustentável local.

Utilizando critérios como geração de empregos, desconcentração espacial dos adensamentos industriais, integração de cadeias produtivas e de comercialização, vocação regional e sub-regional. desenvolvimento tecnológico, responsabilidade social e impacto ambiental, foram escolhidos os segmentos de produção do sisal, cacau, rochas ornamentais, fruticultura irrigada e ovinocaprinocultura.

Os APL's já implantados mais bem estruturados trabalham com sisal, cacau e rochas ornamentais, sendo que estas experiências ocorreram em paralelo e com pouca interação entre os autores, não podendo se dimensionar totalmente o resultado dessas ações. O que pode ser afirmado é que ambas as iniciativas abrem excelentes oportunidades de trabalho conjunto, tendo em vista suas interfaces e, principalmente, os interesses gerados pela oportunidade que se apresenta.

ARRANJO PRODUTIVO DO SISAL

Proveniente do México, a cultura de sisal chegou ao Brasil na década de 40 e se instalou na região semi-árida dos estados da Bahia, Paraíba e Rio Grande do Norte, pois estas regiões apresentaram clima propício para o desenvolvimento da cultura sisaleira.

Mas desde sua implantação até o final da década de 70, não houve qualquer avanço tecnológico realizado nesta área, sendo que o processo de extração da fibra permanecia rústico como no passado. Tendo em vista a precariedade das técnicas empregadas, a produtividade brasileira sempre foi caracterizada pela sua pouca competitividade frente a outros países que desenvolveram tecnologias mais avançadas, e que possuem uma produtividade muito superior a do Brasil.

A partir da década de 80, com a criação da APAEB, Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia, a região do sisal, no sertão semi-árido baiano, começa a se transformar. Eliminando os intermediários, a associação passou a comprar e vender o sisal dos produtores, instalando máquinas, implantando uma fábrica e apoiando a ovinocaprinocultura, com financiamento e difusão tecnológica.

A área envolvida na produção de sisal abrange três microrregiões do Estado da Bahia: Nordeste, Piemonte da Diamantina e Paraguaçu, com uma extensão geográfica de 398.599 km², envolvendo mais de 80 municípios produtores com uma população de cerca de 2,9 milhões de habitantes. Estima-se que são utilizados 119 mil hectares para cultura de sisal

O objetivo do Arranjo Produtivo do Sisal é otimizar o segmento sisaleiro no Estado da Bahia, aproveitando os diversos subprodutos do sisal. Assim, fazem-se necessários o aperfeiçoamento das tecnologias já existentes e a criação de novas formas de aproveitar os rejeitos. É importante lembrar também que a cultura sisaleira apresenta-se como uma das melhores alternativas de desenvolvimento para o semi-árido baiano, uma das regiões mais secas e mais pobres do Nordeste brasileiro.

Utilizando tecnologias mais avançadas, outros países produtores chegam a aproveitar 80% da planta, produzindo, além da fibra, detergentes, fertilizantes, gás natural, medicamentos e outros, enquanto no Brasil somente 4% da planta do sisal era aproveitada. Frente a esta realidade, a comissão nacional do sisal, em conjunto com instituições públicas e privadas, passou a reestruturar, desde o ano 1998, todo o sistema produtivo nacional, passando a pesquisar técnicas disponíveis em outros países como México e China, buscando tornar o processo de produção mais competitivo e rentável.

Como principal produtor de sisal do País, a Bahia contribui hoje com cerca de 85% da produção brasileira, transformando regiões semi-áridas sem alternativa econômica em pólos reconhecidos internacionalmente, proporcionando a sobrevivência da população dessas áreas. De seu processo produtivo até seu beneficiamento, o sisal abre mercado para cerca de 700 mil pessoas em mais de 40 municípios baianos, o que evita o êxodo rural, uma vez que fixa o homem ao campo.

ARRANJO PRODUTIVO DO CACAU

A partir do seu centro natural, o cacaueiro ultrapassou os Andes, formando as populações da Venezuela, Colômbia, Equador, países da América Central e México, como também se dispersou ao longo do rio Amazonas, originando as populações encontradas no Brasil e nas Guianas. Do Brasil, o cacaueiro foi introduzido na África, sendo que as primeiras plantações ocorreram nas ilhas de São Tomé, Príncipe e Fernando Pó. Posteriormente, foi introduzido em Gana, expandindo-se por diversos países como Nigéria, Costa do Marfim, Camarões e Malásia, de onde provem hoje cerca de 70% da produção mundial de cacau.

Na Bahia, o cacaueiro foi introduzido em 1746, pelo colono francês Luis Frederico Warneaux, que trouxe as sementes do Pará, doando-as a Antonio Dias Ribeiro. Estas sementes foram plantadas por Antonio Dias Ribeiro na fazenda Cubículo, situada à margem direita do Rio Pardo, na época pertencente à Capitania de São Jorge dos Ilhéus, atualmente município de Canavieiras.

Como vemos, a história da cacauilcultura na Bahia se confunde com a própria história da região, pois o cacau motivou o desbravamento para o interior do estado, fundando cidades, formando gerações. O cacau criou uma civilização no sul da Bahia, um patrimônio, uma identidade histórico-cultural determinada pela atividade agrícola.

A lavoura vinha se desenvolvendo até meados da década de 30 quando, então, uma série de problemas internos vividos pelo Brasil na República Velha e mais a situação econômica internacional, resultante da crise de 1929, deu início a um período de dificuldades crescentes para o produtor e conseqüentemente para a região.

As dificuldades foram se acumulando, uma vez que as crises eram cíclicas, mas mesmo assim organismos estaduais e programas federais tentavam minimizar os problemas agronômicos e financeiros que afetavam as lavouras.

Criou-se então, em 1931 o Instituto de Cacau da Bahia – ICB e em 1942 a Cooperativa Central dos Agricultores do Sul da Bahia.Os problemas foram se agravados e a cacauilcultura, em 1957, passou a viver a pior crise de sua história. A atividade caiu a níveis antieconômicos, uma vez que os preços do produto no mercado internacional foram reduzidos desastrosamente, a tecnologia para sustentar o seu desenvolvimento era insuficiente e o crédito se tornou caro e escasso.

Predominava a lavoura extensiva, infestada de doenças e pragas, e o cenário era constituído por agricultores endividados, sem recursos ou estímulos, levados, portanto, ao desânimo e em muitos casos ao abandono do cultivo. O cacau era um produto-problema, considerado uma cultura sem perspectivas.

No auge dessa crise, mais precisamente em 20 de fevereiro de 1957, o governo federal criou a "Comissão Executiva do Plano de Recuperação Econômica Rural da Lavoura Cacaueira" – CEPLAC, objetivando a recuperação e racionalização da lavoura.

O crédito orientado foi o instrumento prioritário usado pela CEPLAC para recuperar uma lavoura em crise. Através do crédito, os cacauicultores puderam empregar a tecnologia recomendada pela CEPLAC, modernizar e ampliar suas lavouras e dotar as fazendas de infra-estrutura apropriada para produzir mais, com menos custos. Durante quinze anos a CEPLAC prestou efetiva assistência financeira aos produtores de cacau.

Com base neste histórico e com as dificuldades dos últimos anos causados pela vassoura de bruxa, praga que ataca a planta do cacau diminuindo a produção por hectare, é que a metodologia dos Arranjos Produtivos objetiva fomentar o desenvolvimento e aprimoramento de novas tecnologias de resistência genética e enxertia, potencializando essa atividade econômica.

Este arranjo compreende o Sudeste do Estado, envolvendo uma área com cerca de 62 municípios com 25.000 produtores. Estima-se que são utilizados 600 mil hectares no plantio do cacau, que emprega mais ou menos 130 mil pessoas. A Bahia, assim como no sisal, também é o principal produtor brasileiro de cacau, com uma produção de 120 mil toneladas/ano.

ARRANJO PRODUTIVO DE ROCHAS ORNAMENTAIS

A Bahia é geologicamente um dos mais bem conhecidos estados brasileiros, dispondo de uma completa cobertura de mapas geológicos, abrangendo regiões de potencial mineral mais expressivo ou de maior complexidade geológica. Este desenvolvimento fez com que a região e suas rochas sejam conhecidas e reconhecidas nos principais mercados nacionais e internacionais, uma vez que suas exportações de granito e mármores alcançam patamares bem expressivos.

Em termos de produtos comerciais, a Bahia tem mostrado extraordinária expansão pela diversidade de ambiências geológicas onde estão localizadas suas rochas ornamentais, favorecendo ao estado reconhecimento nacional e internacional pela variedade cromática e textural de seus tipos ornamentais.

Para este arranjo, envolvem-cerca de 46 municípios com 58 produtores. Estima-se que a mão-de-obra empregada seja de cerca de 15 mil pessoas, com uma produção total de 97.700 m^3 entre mármores e granitos por ano.

O objetivo deste arranjo produtivo é agregar maior valor à produção baiana de rochas ornamentais, praticamente comercializada em sua totalidade na forma de blocos, com baixíssimo valor agregado. Neste sentido, fazem-se necessários o aperfeiçoamento de tecnologias já existentes e a criação de novas formas de aproveitar a matéria-prima dessa importante extrativa mineral.

Pretende-se então, com a organização de sistemas produtivos locais, criar externalidades para fornecimento de produtos diferenciados, de maior valor agregado, dinâmicos, cuja demanda, nos últimos anos, tenha aumentado a taxas superiores às taxas médias de crescimento do mercado interno ou externo.

Propõe-se encontrar mecanismos que possam estimular a simples aglomerações de empresas a transformarem-se em Arranjos Produtivos ou sistemas produtivos locais dinâmicos com economias de escala.

CONCLUSÃO

A urgência em pensar soluções para problemas de desequilíbrio regionais é algo que inquieta as políticas publicas. A competitividade dos APL's depende muitas vezes da qualidade de sua massa crítica, do nível intelectual e da competência dos empreendedores, bem como sua capacidade de articulação.

Estudar e entender casos bem sucedidos de desenvolvimento de áreas outrora deprimidas constitui uma oportunidade de aprendizado em desenvolvimento econômico. Um dos pontos mais importantes nos casos de APL's bem sucedidos e que de fato funcionam como eixos de desenvolvimento em suas regiões diz respeito à sua composição em termos de empresas, assim como a forma como as mesmas se relacionam.

Embora envolvidas em um mesmo negócio, as empresas sabem que não poderão sobreviver sozinhas, dependendo de cooperação e de inovação para se desenvolver. O surgimento de uma atmosfera propícia à inovação exige que os individuos estejam constantemente trocando idéias e informações, e para que esta atmosfera surja, os indivíduos devem estar à vontade uns com os outros, tendo abertura para discutir com espontaneidade sobre suas idéias e criações.

Portanto, o desempenho econômico potencializado por ações tecnológicas construído através dos Arranjos Produtivos Locais propicia uma organização, de forma endógena, na base do sistema produtivo, construindo um conjunto de complexas relações socioeconômicas valorizando a identidade historicamente construída e introduzindo sempre inovações em vários segmentos, além de fortalecer os laços de coesão e de solidariedade entre os pequenos produtores, evitando conflitos que possam interromper o processo e envolvendo também diversas organizações públicas e privadas, desenvolvendo tecnologias baratas e simples, tornando os segmentos potenciais baianos mais competitivos para esse mercado globalizado que surge neste novo século.

REFERÊNCIAS

BARTH, Jutta; BROSE, Markus. *Participação e desenvolvimento local*: balanço de uma década de cooperação técnica alemã no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Sulina, 2002.

CORIOLANO, Luiza Neide Teixeira. *O turismo de inclusão e o desenvolvimento local*. Fortaleza: Primus, 2003.

FREY, Klaus. *Políticas públicas*: um debate conceitual e reflexão referentes a pratica da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília: IPEA, 2000.

GIL, Antonio Carlos. Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PORTER, Michael E. *Estratégia competitiva*: técnicas para analise de industria e da concorrência. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

PORTER, Michael E. *Vantagem competitiva*: criando e sustentando um desempenho superior. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

SILVA, Silvio Bandeira de Mello; SILVA, Barbara-Christine Nentwig. *Estudos sobre globalização, território e Bahia*. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Departamento de Geografia, Mestrado em Geografia, 2003.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

A conservação da biodiversidade através da gestão de unidades de conservação do estado da Bahia – atualidades, potencialidades e desafios[1]

*José Geraldo Magela Ângelo**

Resumo

Este trabalho teve o objetivo de apresentar de forma ampla algumas potencialidades de conservação da biodiversidade nas áreas protegidas, contextualizando-as quanto à ocupação e representatividade dentro do território do estado da Bahia, se atendo, porém, mais às áreas de proteção integral. Procurou-se ainda denotar que, com relação aos desafios enfrentados, estes são comuns também a outras unidades de conservação, sejam de outros estados ou a nível federal. Buscou-se apontar algumas necessidades de pesquisa que as mesmas demandam evidenciando alguns trabalhos científicos já realizados que muitas vezes são desconhecidos. Por fim evidenciou-se que os desafios de gestão da conservação ambiental devem envolver toda a Sociedade da Bahia e não somente o Poder Público e lideranças governamentais, já que preservar o patrimônio natural constitui em dever de todo o coletivo.

Palavras-chave: biodiversidade, áreas protegidas, pesquisa científica, poder público, comunidades.

Abstract

This work had the goal of introducing in a wide form some conservation potentialities of the biodiversity in the State protected areas, contextualizing them as to the occupation and representativity within the territory of the State of Bahia, restraining itself, however, more to the areas of integral protection. It strove still to denote thatthe challenges faced also pertainto other units of preservation, at either State or Federal level. It pointed out some research needs in this field, showing some scientific jobs, sometimes unknown, already accomplished. Finally it showed that the administration challenges of the environmental preservation must involve the whole of Bahia's society, not only the Public Powers and government leaderships, since the natural patrimony constitutes a duty for all.

Key words: *biodiversity, protected areas, scientific search, public power, communities.*

INTRODUÇÃO

Um dos mecanismos mais tradicionais utilizados no mundo para a conservação de biodiversidade é o estabelecimento de um sistema representativo de unidades de conservação, geralmente na forma de parques e reservas, acrescidos de áreas sob outras categorias de manejo, protegendo frações de ecossistemas naturais sem a interferência do homem. Cerca de 130 países já criaram um total aproximado de 8.000 áreas protegidas, equivalentes a 3% da extensão territorial dos países (WRI *et al.*, 1992; McNEELY, 1992; NOSS, 1996a, *apud* Fonseca *et al*., 1999).

Apesar de se tratar de um instrumento bastante antigo no trato dessas questões, a expansão do

[1] O documento reflete a opinião do autor, que não é, necessariamente, compartilhada pela SEMARH.

* Engenheiro Florestal, mestre em Geodinâmica Superficial/Geoquímica Ambiental – Universidade Federal de Ouro Preto, coordenador de Controle e Fiscalização (nov. 2001 a jul.2002) e coordenador de Conservação e Biodiversidade (jul. 2002 a abr. 2003), da extinta Diretoria de Desenvolvimento Florestal – DDF. Técnico em Recursos Naturais da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH.
magelangelo@yahoo.com.br

número de áreas protegidas no mundo foi considerada uma estratégia particularmente vital para a conservação dos recursos naturais do planeta a partir do III Congresso Mundial de Parques, realizado em Bali, em 1982. A Declaração de Bali enfatiza a importância das áreas protegidas como elementos indispensáveis para a conservação de biodiversidade, já que assegurariam, se adequadamente distribuídas geograficamente e em extensão, a manutenção de amostras representativas de ambientes naturais, da diversidade de espécies e de sua variabilidade genética, além de promover oportunidades para a pesquisa científica, educação ambiental, turismo e outras formas menos impactantes de geração de renda, juntamente com a manutenção de serviços ecossistêmicos essenciais à qualidade de vida do homem. Essa premissa foi reforçada pela Convenção sobre a Diversidade Biológica, certamente o mais significativo acordo internacional nessa área, quando a conservação *in situ* foi reconhecida como uma das principais prioridades para a conservação de biodiversidade em todo o mundo. No âmbito da convenção, um sistema adequado de áreas protegidas é considerado como o pilar central para o desenvolvimento de estratégias nacionais de conservação da diversidade biológica (IUCN, 1994).

O gerenciamento de unidades de conservação, de forma simplificada, implica no estudo, criação e implementação de medidas para a consolidação destas unidades, dotando-as de mecanismos que permitam a eficaz proteção/ conservação de sua biodiversidade. Estes mecanismos devem ainda incluir a melhoria da qualidade de vida das comunidades adjacentes e/ou residentes, via desenvolvimento sustentável, além do envolvimento das mesmas na gestão dos recursos naturais

Dentro deste contexto, a ação dos estados na criação e administração de espaços protegidos em seu território é extremamente importante e deve ser externalizada por atitudes e atos que comprovem este compromisso com a sociedade civil e científica.

O estado da Bahia ocupa uma área de 56.729.503,00 ha (cinqüenta e seis milhões, setecentos e vinte e nove mil, quinhentos e três hectares). O diagnóstico rápido da situação atual mostra-nos que a área total de unidades de conservação, na categoria de uso sustentável abrange 3.081.980 ha (três milhões, oitenta e um mil, novecentos e oitenta hectares),[2] e as áreas de proteção integral 58.639 ha (cinqüenta e oito mil, seiscentos e trinta e nove hectares) (Tabela 3). De certa forma uma área bem representativa, mas pouco significativa em termos de ocupação, já que o estado da Bahia possui hoje somente 0,6% do seu território em unidades de conservação de proteção integral (incluindo as Federais), dos quais 0,1% de unidades Estaduais, algo abaixo do desejável e do ideal, principalmente se considerarmos que aqui se abrigam três Biomas: Mata Atlântica, Cerrado e a Caatinga, alem das áreas de Ecótono. Noss (1996a) e Soulé e Sanjayan (1998) apud Fonseca *et al*. (1999) resumem o debate recente sobre os percentuais a serem alocados na forma de unidades de conservação pelas diferentes nações, recomendados por diferentes estudos e comissões em nível internacional, concluindo que nem a meta de 10% sugerida pelo Congresso Mundial de Parques em 1982, nem a de 12% apresentada pela Comissão Brundtland em 1987 encontram amparo científico.

Assim, a Diretoria de Unidades de Conservação da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos tem sob a sua gestão 36 unidades de conservação, sendo 30 de uso sustentável, 05 de Proteção integral e 01 Parque Zoobotânico, que somados alcançam 3.140.619 hectares, distribuídos em diversas regiões do estado.

O gerenciamento de unidades de conservação, de forma simplificada, implica no estudo, criação e implementação de medidas para a consolidação destas unidades, dotando-as de mecanismos que permitam a eficaz proteção/conservação de sua biodiversidade. Estes mecanismos devem ainda incluir a melhoria da qualidade de vida das comunidades adjacentes e/ou residentes, via desenvolvi-

[2] Resultado do somatório das Tabelas 1 e 2.

Tabela 1
As unidades de conservação de uso sustentável

1- Áreas de Proteção Ambiental - APA's Estaduais				
	Denominação	**Diploma Legal**	**Município**	**Área (ha)**
1	Gruta dos Brejões/Vereda do Romão Gramacho	Decreto 32.487/85	Morro do Chapéu, São Gabriel e João Dourado	11.900
2	Lagoas e Dunas do Abaeté	Decreto 351/87	Salvador	1.800
3	Lagoas de Guarajuba	Res. CEPRAM 387/91	Camaçari	230
4	Mangue Seco	Decreto 605/91	Jandaíra	3.395
5	Litoral Norte	Decreto 1.046/92	Jandaíra, Esplanada, Conde, Entre Rios e Mata de São João	142.000
6	Guaibim	Decreto 1.164/92	Valença	2.000
7	Tinharé/Boipeba	Decreto 1.240/92	Cairú	43.300
8	Bacia do Rio de Janeiro	Decreto 2.185/93 e Decreto 7.971/01	Barreiras e Luis Eduardo Magalhães	351.300
9	Costa de Itacaré/ Serra Grande	Decreto 2.186/93	Itacaré e Uruçuca	14.925
10	Serra do Barbado	Decreto 2.183/93	Abaíra, Piatã, Rio de Contas, Rio do Pires e Érico Cardoso,Jussiape	63.652
11	Coroa Vermelha	Decreto 2.184/93	Porto Seguro e Santa Cruz de Cabrália	4.100
12	Caraíva/Trancoso	Decreto 2.215/93	Porto Seguro	31.900
13	Marimbus/Iraquara	Decreto 2.216/93	Lençóis, Iraquara, Seabra, Palmeiras,Andaraí	125.400
14	Ponta da Baleia/Abrolhos	Decreto 2.218/93	Caravelas e Alcobaça	34.600
15	Rio Capivara	Decreto 2.219/93	Camaçari, Região Metropolitana de Salvador	1.800
16	Lagoa Encantada	Decreto 2.217/93	Ilhéus	11.800
17	Santo Antônio	Decreto 3.413/94	Santa Cruz de Cabrália e Belmonte	23.000
18	Lagoa Itaparica	Decreto 6.546/97	Xique-Xique e Gentio do Ouro	78.450
19	Dunas e Veredas do Baixo Médio São Francisco	Decreto 6.547/97	Barra, Xique-Xique, e Pilão Arcado	1.085.000
20	Lago de Pedra do Cavalo	Decreto 6.548/97	Conceição de Feira, Cachoeira, Antônio Cardoso, Santo Estevão, Governador Mangabeira, Castro Alves, Cruz das Almas, Feira de Santana, Muritiba, São Felix, São Gonçalo dos Campos e Cabaceiras do Paraguaçu.	30.156
21	Pratigi	Decreto 7.272/98 e Decreto 8.036/01	Ituberá ,Igrapiúna, Nilo Peçanha, Piraí do Norte e Ibirapitanga	85.686
22	Baía de Todos os Santos	Decreto 7.595/99	São Francisco do Conde, Santo Amaro, Madre de Deus, Salvador, Itaparica, Salinas das Margaridas, Vera Cruz, Jaguaripe, Saubara, Maragogipe, Cachoeira, Candeias, Simões Filho	80.000
23	Joanes – Ipitanga	Decreto 7.596/99	Camaçari, Simões Filho, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Candeias, São Sebastião do Passé, Salvador e Dias D'Ávila	64.463
24	Bacia do Cobre/ São Bartolomeu	Decreto 7.970/01	Salvador e Simões Filho	1.134
25	Serra Branca/ Raso da Catarina	Decreto 7.972/01	Jeremoabo	67.234
26	Baía de Camamu	Decreto 8.175/02	Camamu, Maraú e Itacaré	118.000
27	Caminhos Ecológicos da Boa Esperança	Decreto Estadual 8.552/03	Ubaíra, Jequiriçá, Teolândia, Wenceslau Guimarães, Nilo Peçanha, Taperoá, Cairú e Valença	230.296
28	Plataforma Continental do Litoral Norte	Decreto Estadual 8.553/03	APA Marinha	362.266
	Área Total			3.069.787

Tabela 2
Unidades de conservação de uso sustentável exceto APAS – Áreas de Proteção Ambiental

	2- Áries/Jardim Zoobotânico			
	Denominação	**Diploma Legal**	**Município**	**Área (ha)**
1	Parque Zoobotânico Getúlio Vargas	Decreto Estadual nº 17.461 de 15.09.59	Salvador	25
2	Área de Relevante Interesse Ecológico – Nascentes do Rio de Contas	Decreto Estadual nº 7.968 de 05.06.01	Piatã e Abaíra	4.771
3	Área de Relevante Interesse Ecológico – Serra do Orobó	Decreto Estadual nº 8.267 de 06.06.02	Ruy Barbosa e Itaberaba	7.397
	Área Total			12.193
	Total Geral			3.081.980

Tabela 3
Unidades de conservação de proteção integral

	Denominação	**Diploma Legal**	**Município**	**Área (ha)**
1	Parque Estadual Serra do Condurú	Decreto Estadual nº 6.227 de 21.02.97	Itacaré, Uruçuca e Ilhéus	7.000
2	Estação Ecológica de Wenceslau Guimarães	Decretos Estaduais 6.228 de 21.02.97 e 7.791 de 19.04.00	Wenceslau Guimarães	2.418
3	Monumento Natural Cachoeira do Ferro Doido	Decreto Estadual no 7.412 de 17.08.98	Morro do Chapéu	400
4	Parque Estadual do Morro do Chapéu	Decreto Estadual no 7.413 de 17.08.98	Morro do Chapéu	46.000
5	Parque Estadual das Sete Passagens	Decreto Estadual nº 7.808 de 25/05/00	Miguel Calmon	2.821
	Área Total			58.639

mento sustentável, além do envolvimento das mesmas na gestão dos recursos naturais.

Outra questão crucial a ser resolvida é a distribuição ideal de recursos financeiros para as unidades, pois, enquanto uma ou outra no orçamento é contemplada com algum recurso, a grande maioria fica negligenciada por anos a fio, sem suficientes recursos financeiros e humanos e, portanto, sem qualquer atividade relacionada à conservação, o que compromete a sua credibilidade perante a comunidade local e regional, além de favorecer a depredação de seus recursos naturais por residentes, próximos ou não.

As unidades de conservação de proteção integral são áreas definidas pelo poder público onde estão restringidas a exploração ou aproveitamento dos recursos naturais de forma direta, admitindo-se apenas o aproveitamento indireto dos seus benefícios, de modo a garantir a diversidade biológica que detêm. De acordo com o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação (1998), o objetivo básico das unidades de proteção integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

As unidades de conservação de uso sustentável são áreas definidas pelo poder público com o objetivo de se conciliar as atividades diversas com a preservação dos recursos naturais, ou seja, é permitida a exploração ou aproveitamento dos recursos naturais e dos seus benefícios de forma direta, porém de formaregulamentada, que não traga danos ao meio ambiente. De acordo com o SNUC , o objetivo básico das unidades de uso sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

Vêm sendo desenvolvidas ações prioritárias para conservação de biodiversidade dos biomas das unidades de conservação ambiental sob a administração da SEMARH, com o objetivo de preservar os ecossistemas naturais através da criação, implantação e gestão das unidades, herdadas da extinta DDF – Diretoria de Desenvolvimento Florestal (Tabela 2 e 3) e do CRA – Centro de Recursos Ambientais (Tabela 1).

Além das categorias acima citadas, podem e devem fazer parte da estratégia de conservação da biodiversidade, no âmbito do estado da Bahia, a inclusão de mecanismos de incentivo à criação de Reservas Particulares de Patrimônio Natural – RPPN's, averbação de Reservas Legais – RL's, Servidão Ecológica, a manutenção de Áreas de Preservação Permanente e a formação de Corredores Ecológicos

interligando as unidades de conservação, sejam elas Municipais, Estaduais ou Federais.

Relação das Unidades de Conservação Estaduais

Vale observar que estas unidades de conservação estaduais contemplam hoje 78 do total de 417 municípios baianos, ou seja, 18,70% do total de municípios. Não há, contudo, uma equidade nesta distribuição, pois municípios como Camaçari, Itacaré, Morro do Chapéu e Simões Filho, estão contemplados com até 03 unidades de conservação em seu território, o município de Salvador com 06 unidades, além de outros 13 que possuem 02 unidades cobrindo parte da sua área territorial. Além disto, existem municípios de área muito extensa que não possuem nenhuma área protegida pelo estado, a exemplo de Jaborandi, Correntina, Cocos, Formosa do Rio Preto, dentre outros.

MATERIAL E MÉTODOS

Os dados apresentados foram compilados de documentos existentes em relatórios técnicos e levantamentos de campo da extinta Diretoria de Desenvolvimento Florestal, do Centro de Recursos Ambientais e da atual Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, bem como de trabalhos de pesquisa realizada por cientistas do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais do Sul da Bahia – IESB e por pesquisadores de Universidades da Bahia e de outros estados do Brasil e textos técnicos particulares.

DISCUSSÃO

As potencialidades dos recursos naturais

O Brasil é o país mais privilegiado do mundo: possui 10% da biodiversidade mundial, com um número superlativo de espécies, muitas das quais ainda desconhecidas pela ciência. Temos também 13,7% dos estoques hídricos disponíveis no mundo e 10% de todas as florestas. Se imaginarmos que 40% dos medicamentos do planeta são sintetizados ou produzidos a partir de espécies naturais, destinados a um mercado consumidor de centenas de milhões de consumidores, concluímos que conservar é, acima de tudo, estratégia no mercado globalizado em que vivemos (PÁDUA, 2000).

A garantia dos recursos naturais para as futuras gerações é compromisso de todos nós enquanto protetores e usuários dos mesmos. A questão que se apresenta enquanto dilema é a pressão de consumo por produtos e bens que têm influência direta e indireta sobre os recursos naturais, assim exercendo maior pressão sobre o meio ambiente, quer seja de forma individual ou coletiva, que, via de regra, aumenta o impacto ambiental já existente. O incremento do impacto ambiental traz, então, uma perda de qualidade de vida que gera maiores pressões e demandas, de forma cíclica, comprometendo ainda mais a sustentabilidade ambiental a longo prazo.

Assim, para amenizar a degradação dos recursos naturais e garantir a proteção de amostras significativas e representativas dos Biomas, o estado define pela criação de áreas protegidas sob a forma de unidades de conservação. O Art. 5°do Código Florestal (1965), aliás, delega esta competência e dever ao Poder Público, prevendo a criação destas áreas protegidas com vistas à proteção e ao desenvolvimento de atividades educacionais, recreativas e científicas.

Dentro desta ótica, o Estado é responsável por unidades de conservação que contemplem áreas representativas nos Biomas existentes em todo território da Bahia. Das unidades de conservação de proteção integral, duas encontram-se no domínio da Mata Atlântica – Estação Ecológica Estadual de Wenceslau Guimarães e o Parque Estadual da Serra do Conduru. O Parque situa-se nos municípios de Itacaré, Uruçuca e Ilhéus e a Estação Ecológica no município de Wenceslau Guimarães. Duas outras se situam em áreas de Caatinga e Cerrado – o Parque Estadual de Morro do Chapéu e o Monumento Natural da Cachoeira do Ferro Doido, ambos em Morro do Chapéu. Nas áreas de Campos Rupestres e Cerrado destaca-se o Parque Estadual de Sete Passagens, no município de Miguel Calmon.

Quanto às unidades de uso sustentável em áreas de Caatinga e Cerrado, pode-se destacar a Área de Relevante Interesse Ecológico Nascentes do Rio de Contas, localizada entre os municípios de

Piatã e Abaíra. A Área de Relevante Interesse Ecológico da Serra do Orobó encontra-se em área de Floresta Estacional e Campos Rupestres, abrangendo os municípios de Itaberaba e Ruy Barbosa, além de 28 APAS, impossíveis de serem citadas individualmente, que cobrem todo o estado, contemplando as mais diversas tipologias vegetais em inúmeros municípios.

Devido a esta diversificação de ecossistemas no estado, a Bahia possui um atrativo especial, que vai desde o desenvolvimento de pesquisa científica e desenvolvimento de ecoturismo, até a prática de esportes não convencionais, denominados de esportes radicais.

Devido a esta diversificação de ecossistemas no estado, a Bahia possui um atrativo especial, que vai desde o desenvolvimento de pesquisa científica e desenvolvimento de ecoturismo, até a prática de esportes não convencionais, denominados de esportes radicais

Com os principais objetivos de: proteger os mananciais hídricos da Bacia do Rio das Almas, inserido na Bacia Hidrográfica do Leste visando garantir o abastecimento de água para a população local; o incentivo à pesquisa científica através de estudos e monitoramento de natureza ambiental; a conservação da biodiversidade e dos remanescentes da Floresta Atlântica e promoção de atividades de educação ambiental, a Estação Ecológica Estadual de Wenceslau Guimarães surge com ótimas possibilidades de pesquisa científica. Aliado a isto se tem a conveniência desta estar afastada de centros urbanos, ser de difícil acesso e possuir uma boa infra-estrutura de recepção a pesquisadores, o que já atraiu pesquisadores de diversos estados brasileiros.

Dentre os vários aspectos ambientais relevantes da Estação Ecológica, pode-se citar a biodiversidade, que inclui espécies vegetais como o jacarandá (*Dalbergia nigra*), a sucupira (*Diplotropis* cf. *ferruginea*), a peroba (*Paratecoma peroba*), o aderno (*Astronicum cocinum*), pau-d'arcos (*Tabebuia* sp.), pequi-doce (*Carijocar edule*), a jussara (*Eutorpe edulis*) dentre outras; diversos primatas como o macaco-de-bando (*Cebus apella*), o jupará (*Callicebus personatus*), o guigó (*Alouatta fusca*); carnívoros como o papa-mel (*Eira barbara*), o quati (*Nasua nasua*), o gato-do-mato-pequeno (*Leopardus tigrinus*), além de outros mamíferos; como o tamanduá-mirim (*Tamandua tetradactyla*), a preguiça (*Bradypus torquatos*) e o caititu (*Pecari tacaju*). Dentro do grupo de Avifauna foram identificadas quatro espécies migratórias, nove raras, sete ameaçadas de extinção e 33 espécies endêmicas da Mata Atlântica (FUNATURA, 1997). De acordo com Moura *et al.* (2001), diversas espécies de aves consideradas ameaçadas de extinção também podem ser vistas na região, como o gavião de penacho (*Spizaetus ornatus*), a jandaia sol (*Aratinga auricapilla*) e o fura-mato (*Pyrrhura cruentata*). A ocorrência dessas espécies indica uma grande importância da reserva na região, que pode apresentar outras ocorrências de aves ameaçadas.

Ainda segundo Moura *et al.* (2001), mesmo com a fragmentação e perda do habitat da região da Estação Ecológica Estadual, nota-se ainda uma diversidade biológica alta e importante para a manutenção da integridade da biodiversidade regional.

Quanto à produção científica realizada até o momento, pode-se citar os seguintes trabalhos: a). "Poleiros Artificiais como Aceleradores da Sucessão Vegetal em Áreas Degradadas no Sul da Bahia" – Universidade Estadual da Santa Cruz, Valério Andrade Melo e Ana Cristina Schiling, Maio 2002; b). "Miscellaneous New Species of Brazilian Bromeliaceae – II" Elton M. C. Leme e Harry E. Luther, Selbyana 19 (2):183-190, 1998; c). "New Species of Brazilian Bromeliaceae: A tribute to Lyman B. Smith" – Elton M. C. Leme, Harvard Papers in Botany, Vol. 4. N. 1, pp. 135-168, 1999 e d). "Abordagens Ecológicas e Intrumentos Econômicos para o Estabelecimento do Corredor do Descobrimento: Uma Estratégia para Reverter a Fragmentação Florestal na Mata Atlântica do Sul da Bahia" – Instituto de Estudos Socio-Ambientais do Sul da Bahia – IESB 2001, Raquel Teixeira de Moura e outros. Vale atenção especial para os trabalhos b. e c., nos quais novas espécies de bromélias são descritas pelos pesquisadores.

Dentre os vários aspectos ambientais relevantes do Parque Estadual da Serra do Conduru,

pode-se citar: o alto potencial para a conservação da biodiversidade, constatado em pesquisa feita pela CEPLAC/Jardim Botânico de Nova York, que detectou, num hectare de floresta, 458 diferentes espécies arbóreas; um dos mais importantes blocos de remanescentes florestais da costa nordestina, com altíssima biodiversidade e elevados níveis de endemismo. A conservação das florestas das Serras do Conduru e do Capitão mantém a qualidade e oferta regular de água a diversos municípios do Litoral Sul, uma vez que abriga as nascentes de cerca de 30 rios e riachos; um alto potencial para o ecoturismo.

Posto isto, destaca-se que o alto índice de espécies vegetais, aliado ao endemismo, justificam, por si, a necessidade de realização de pesquisa cientifica direcionada para, entre outras, a conservação genética de germoplasma e de potencialidade medicinais da floresta. Ainda é possível destacar a presença de primatas, que se constitui em um campo aberto de estudo da área da biologia da conservação. Existe além disso a zona de amortecimento da unidade de conservação (UC), que necessita, conjuntamente com a questão social, de estudos e de desenvolvimento de atividades ambientalmente sustentáveis para a as comunidades envolvidas. Estudos sobre a implantação de Sistemas Agroflorestais (SAF's) preferencialmente sem a visão de exploração madeireira e com o intuito de explorar de outras formas a zona de amortecimento, estudos para a criação de abelhas nativas para a produção de mel e subprodutos protegendo a floresta, estudos visando o desenvolvimento de atividades turísticas e estudos de identificação de potencialidades de uso de plantas medicinais podem ser citados como apenas algumas das possibilidades reais a serem feitas.

Quanto à produção científica, está sendo desenvolvido um trabalho denominado "Avaliação das Populações do Macaco Prego do Peito Amarelo (*Cebus xanthosternus*) e Proposta de Estratégia de Manejo e Conservação da espécie", pela Dra. Maria Cecília Martins Kierulf, do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais do Sul da Bahia – IESB.

Podem ser citados, até agora, os seguintes trabalhos de produção científica: a) "Princípios de Sucessão Ecológica Aplicados ao Processo de Reprodução de Áreas Agrícolas e Fragmentos Florestais no Parque Estadual da Serra do Conduru"; b) "Modelos de Recuperação Ambiental para Ecossistemas Pertubados e Degradados do Parque Estadual da Serra do Conduru"; c) "Uma visão crítica do Parque Estadual Serra do Conduru – BA, através da Teoria de Biogeografia de Ilhas".

O Parque Estadual do Morro do Chapéu objetiva proteger uma parcela significativa da Caatinga, principalmente arbórea, sítios arqueológicos e campos de dunas, habitats de grandes felinos, promover a pesquisa científica, a promoção de atividades de educação ambiental; o fomento ao turismo ecológico e a proteção de mananciais de hídricos.

Uma paisagem exuberante envolvendo os bordos da Chapada Diamantina, e que engloba as Serras do Badeco, Estreito Carnaíbas, Cangalha, Isabel Dias e Martim Afonso; tendo presença de felinos de grande porte e áreas de grande beleza natural, formando verdadeiros jardins naturais sobre as rochas nos afloramentos rochosos, com grande presença de bromélias, como as macambiras (*Encholirium spectabile*, *Bromelia laciniosa*) e cactáceas, a exemplo do xiquexique (*Pilocereus gounellei*) e da coroa-de-frade (*Melocactus bahiensis* e *M. oreas*), são alguns dos muitos aspectos ambientais importantes que o Parque Estadual do Morro do Chapéu apresenta. Vale, porém, ressaltar que praticamente nenhum estudo científico foi ainda realizado no mesmo.

Dentre os vários atributos naturais que valorizam sobremaneira o Parque Estadual das Sete Passagens, pode-se citar a Cachoeira do Sinvaldo e a ocorrência de grandes vales com remanescentes de Floresta Estacional com espécies florestais de grande porte, que no seu conjunto conferem à área uma paisagem ímpar. Entre as muitas espécies vegetais encontradas no Parque, destacam-se o oiti, o garimpeiro e o cedro, enquanto que da fauna, há ocorrência de aves, como arapongas, tucanos, gaviões e beija-flores; mamíferos, como gatos-do-mato, caititus, tamanduás cangula, macacos-prego e veados. De observações dos guarda-parques que trabalham no Parque, foi constatada ainda a presença do urubu-rei (*Sarcoramphus papa*), espécie de ave reconhecidamente ameaçada de extinção, segundo lista oficial do IBAMA.

A comunidade do município de Miguel Calmon adotou este Parque Estadual. Hoje, juntamente com a Prefeitura local e trabalhos da ONG – Organização Não Governamental Protetores da Serra, praticamente todos moradores da cidade e da zona de amortecimento compreenderam a sua importância ambiental local e estadual, constituindo-se em verdadeiros e orgulhosos guardiães deste recurso natural.

Praticamente nada, além de um levantamento ecológico rápido realizado pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, foi realizado em pesquisa científica realizada nesta Unidade.

E finalmente, a última unidade de proteção integral do estado é o Monumento Natural Cachoeira do Ferro Doido. As formações vegetais são constituídas pela Floresta Estacional Decidual ou Semidecidual, com espécies que chegam a atingir até 20m de altura com madeiras de grande valor ecológico e econômico e a ocorrência de vegetação rupestre nas formas herbáceas/arbustivas, predominando espécies de orquídeas, bromélias, diversas espécies das famílias Melastomatáceas e Malpighiáceas, típicas dos Cerrados.

Dentre os citados, outros aspectos ambientais relevantes são as belezas naturais da Cachoeira do Ferro Doido, a exuberante paisagem do Vale do Rio do Ferro Doido e a ocorrência do colibri dourado (*Augastes lumachellus*).

Como se pode perceber, das poucas unidades de conservação existentes onde se podem desenvolver trabalhos científicos, pouco foi realizado, sendo que ainda existe um grande potencial de pesquisa a ser explorado. É até mesmo urgente uma lista mais completa da flora e da fauna existente nestas unidades, já que pelos nomes vulgares não é possível ter informações precisas e disponíveis para consulta.

De acordo com Fonseca *et al.* (1999), a maioria dos estados não possui informações sistematizadas e nem mesmo conhece a situação real das unidades sob sua administração. A busca de um maior conhecimento biológico e administrativo sobre as áreas protegidas é prioritário, e os estados têm um papel fundamental neste processo, já que possuem mais da metade das unidades de conservação do sistema, além de estarem mais próximo dos problemas e também das possíveis soluções para cada unidade. Enquanto não se souber com um mínimo de precisão a composição das principais comunidades florísticas e faunísticas das unidades de conservação, as tendências populacionais das espécies mais susceptíveis e as inter-relações entre os elementos da fauna e flora será difícil a elaboração de sistemas de monitoramento e identificação das estratégias que levem ao manejo e proteção adequados da diversidade biológica que elas contêm.

As demais unidades de conservação de uso sustentável, como as APAs e ARIEs, embora não sejam destinadas ao fim principal de pesquisas científicas, não deixam de ser interessantes ou importantes, considerando-se seu endemismo, as espécies raras, sítios arqueológicos, pinturas rupestres que nelas existem, sua beleza natural sem igual, suas cavernas, e, principalmente, os recursos que sequer foram estudados pela ciência.

Apontamentos de perspectivas futuras e desafios para as Unidades de Conservação do Estado da Bahia

Sugerimos, a seguir, quanto a estudos que poderiam favorecer os nossos conhecimentos de potencial dos recursos naturais, o desenvolvimento de planos estratégicos para desenvolvimento de atividades sustentáveis, onde o zoneamento permitir, na zona de amortecimento das UC's de proteção integral e naquelas de uso sustentável. Estas sugestões, porém, não se constituem em verdades absolutas, visto que em campo podem ser detectadas outras prioridades e interesses científicos pelo pesquisador. Não se deseja aqui direcionar nenhum trabalho, mas sim provocar os leitores e possíveis interessados nos temas.

Na área de conservação da biodiversidade

De acordo com Caldeira *et al.* (2000), a definição mais abrangente da palavra biodiversidade foi apresentada durante a Convenção para a Diversidade Biológica do Rio de Janeiro, em 1992 como: "A variabilidade entre organismos vivos originários de vários sistemas incluindo, *inter alia*, sistemas terrestres, marinhos e outros sistemas aquáticos,

bem como a complexidade dos quais estes fazem parte; considera-se assim a diversidade dentro da própria espécie, a diversidade entre espécies e a diversidade entre ecossistemas".

Dentro desta área, as linhas de pesquisa mais diversas poderiam ser aqui apontadas, como, por exemplo, a seguir:

1. Ocorrências de espécies de grande importância para a conservação da biodiversidade, no Parque Estadual da Serra do Conduru, a exemplo do macaco prego do peito amarelo (*Cebus xanthosternus*);
2. Comportamento de espécies de importância para a conservação da biodiversidade, na Estação Ecológica de Wenceslau Guimarães, a exemplo do macaco-de-bando (*Cebus apella*), do jupará (*Callicebus personatus*), do guigó (*Alouatta fusca*); do papa-mel (*Eira barbara*), do quati (*Nasua nasua*), do gato-do-mato-pequeno (*Leopardus tigrinus*), do tamanduá-mirim (*Tamandua tetradactyla*), da preguiça (*Bradypus torquatos*), do caititu (*Pecari tacaju*);
3. Estudos de relação interespecífica entre abelhas nativas, como a jataí (*Tetragonisca angustula*) e a mandaçaia (*Melipona quadrifasciata*) e espécies florestais, com vistas à proteção e conservação de espécies de flora e fauna;
4. Identificação de medidas mitigadoras para os posseiros residentes em áreas de unidades de conservação de proteção integral, desde a criação da unidade até o seu remanejamento e reassentamento.

Na área de desenvolvimento sustentado

A grande questão que se apresenta é se as atividades que ocorrem na zona de amortecimento terão resultados positivos ou negativos, diretos e indiretos na zona núcleo de unidades de conservação de proteção integral. De nada adianta somente desapropriar as populações que ocupam estas áreas se, ao serem assentadas no seu entorno, provocarem danos ainda maiores fora da poligonal que delimita a unidade, ou se não tiverem alternativas de renda e de sobrevivência.

Este mesmo raciocínio se aplica à posição simplória de que uma nova delimitação de poligonal, excluindo posseiros e proprietários, resolverá o problema de parques, estações ou categoria similar de proteção, pois se esquece aqui que vários animais têm acesso e percorrem um raio de quilômetros a partir de seu habitat, quer para realizar suas atividades vitais, quer por questão de territorialidade, e que processos de dispersão de propágulos não obedecem a limites colocados pelo homem. Os recursos da biodiversidade não podem ser contidos somente nas áreas protegidas em questão, como se esta fosse uma caixa criada por nós. Este fato pode ser provado pela caça ilegal de animais como caetitus (*Pecari tacaju*) e pacas (*Agouti paca*), que migram da zona núcleo da Estação Ecológica para as comunidades existentes no entorno, quando são abatidos.

Assim evidencia-se que o grande e necessário desafio é fazer com que aquelas populações residentes nas zonas de amortecimento de áreas protegidas se sintam também guardiãs daquele patrimônio, e que compreendam que dele dependem para a sua sobrevivência e que depredá-lo, é negar o seu próprio futuro. A criação de abelhas surge como uma boa alternativa, já que existe uma relação direta com a proteção de florestas e com a de outros animais.

Entre as abelhas sociais brasileiras, as pertencentes à subfamília Meliponinae, chamadas popularmente de abelhas indígenas sem ferrão, são as mais conhecidas. Existem mais de 200 espécies diferentes, algumas das quais freqüentemente criadas para a produção de mel (CAMPOS, s.d). Ainda segundo Campos (s.d.) os ninhos dessas abelhas são encontrados, de acordo com a espécie, em locais bastante diversos, havendo aquelas que constroem ninhos subterrâneos, dentro de cavidades preexistentes, formigueiros abandonados, entre raízes de árvores etc, como a guira ou mulatinha-do-chão (*Schwarziana quadripunctata*) ou a mombuca (*Geotrigona mombuca*) ou, ainda, a mandaçaia-do-chão (*Melipona quinquefasciata*). Outras constroem ninhos aéreos, presos a galhos ou paredes como a arapuá (*Trigona spinipes*) ou a sanharão (*Trigona truculenta*). A maioria das espécies, entretanto, constrói seus ninhos dentro de cavidades existentes nos troncos ou galhos das árvores como a jataí (*Tetragonisca angustula*), a mandaçaia (*Melipona quadri-*

fasciata), a manduri (*Melipona marginata*), a mandaguari (*Scaptotrigona postica*), a timirim (*Scaptotrigona xanthotricha*) e muitas outras espécies.

De acordo com Alonso (1998), são necessárias medidas de proteção dos ecossistemas, o uso sustentado dos recursos naturais, o respeito às leis ambientais vigentes e a implementação da educação ambiental desde a escola. Aliado ao fato de que no território de nosso país se encontram nada menos que metade das 400 espécies existentes de abelhas sem ferrão, percebe-se que, além de privilegiados, somos donos de um enorme potencial natural a ser explorado e depositários de uma responsabilidade extraordinária frente à presente e às futuras gerações.

São necessárias medidas de proteção dos ecossistemas, o uso sustentado dos recursos naturais, o respeito às leis ambientais vigentes e a implementação da educação ambiental desde a escola

Desta forma, algumas alternativas sustentáveis podem ser apontadas:

1. Implantação de Sistemas Agroflorestais com a utilização de espécies florestais como pau-pombo (*Tapirira guianensis*), vinhático da mata (*Platymenia foliolosa*), palmito (*Euterpe edulis*) dentre outras, em zona de amortecimento de U.C em Área de Domínio do Bioma Mata Atlântica;
2. Implantação de Sistemas Agroflorestais envolvendo espécies florestais nativas angico (*Anadenanthera colubrina*), madeira nova (*Pterogyne nitens*), jatobá (*Hymenaea coubaril*), sabiá (*Mimosa caesalpinaefolia*), baraúna (*Schinopsis brasiliensis*) em zona de amortecimento de U.C presente em Áreas do Bioma Caatinga e Cerrado;
3. Estudos e Implantação de Sistemas de criação de abelhas nativas como a jataí (*Tetragonisca angustula*), a mandaçaia (*Melipona quadrifasciata*), a uruçu (*Melípona* spp.) visando a produção de mel e subprodutos, envolvendo a proteção das florestas, em especial no entorno das unidades de conservação, como garantia de geração de emprego e renda para populações residentes.
4. Programa de desenvolvimento sustentável para as comunidades adjacentes ao Monumento Cachoeira do Ferro Doido, integrando-as à retirada ilegal de orquídeas e bromélias, ao agronegócio do ramo de floricultura da Bahia;

Na área de turismo ecológico

Conceitualmente o ecoturismo é uma atividade que utiliza o patrimônio natural como fonte de atrativos para a atividade turística, fazendo-o de maneira sustentável, buscando a promoção da consciência ambientalista por intermédio da interpretação do ambiente e incentivando a sua conservação. A atividade busca também promover o bem-estar das populações envolvidas.

Em todo o mundo o turismo é uma atividade em expansão, que movimenta imensos volumes de pessoas e de capital todos os anos, representando notável fonte de renda, empregos e divisas para muitos países. Nos Estados Unidos, as 367 áreas protegidas pelo Sistema Nacional de Parques recebem mais de 270 milhões de visitantes, que geram receita de 10 bilhões de dólares e 200.000 empregos (PÁDUA, 2000).

Todavia, é ainda uma atividade que predomina entre os países desenvolvidos, existindo grande espaço para expansão do setor, sobretudo naquelas nações onde a atividade permanece com um grande potencial inexplorado. É neste último caso que se enquadra o Brasil. Nosso país já encontrou no turismo uma atividade econômica de importância bastante significativa que representa um de nossos principais itens de arrecadação de divisas junto ao mercado internacional. Porém, a atividade ainda ocupa uma pequena parcela de participação no quadro deste segmento em todo o mundo.

De acordo com Pádua (2000), a Costa Rica, um país 167 vezes menor que o Brasil, conseguiu utilizar adequadamente seu potencial natural e hoje é o destino mais comum para o turista que deseja conhecer uma floresta tropical.

Posto isto, uma das muitas opções de pesquisa para esta área poderiam ser estudos de potencialidades e de capacidade de carga visando o desenvolvimento de atividades ecoturísticas em unidades de conservação estaduais.

Na área de recuperação de áreas degradadas e conservação genética

A grande maioria das unidades de conservação estadual não possui ainda o documento mestre que estabelece as Diretrizes de Uso, que são os Planos de Manejo, nos quais poderiam estar contempladas as áreas prioritárias para recuperação de degradação na zona núcleo e zona de amortecimento, dentre outras informações. Contudo, muitas atividades devem ser rapidamente iniciadas com o intuito de proteger e melhorar a conservação da biodiversidade, as quais, sem estes estudos básicos, são de difícil execução. Assim, algumas opções podem ser apresentadas, como:

1. Estudos fitossociológicos e fenológicos em zonas de amortecimento de unidades de conservação de proteção integral com os objetivos de implantação de programas de coletas de sementes, recuperação de áreas degradadas, e conservação genética *in situ* de espécies florestais constantes em listas oficiais de espécies ameaçadas de extinção;
2. Levantamento de áreas prioritárias para execução de pilotos e/ou planos de recuperação de áreas degradadas unidades de conservação de proteção integral.

Quanto à (re) introdução de espécies e conservação genética

A Bahia é hoje um dos grandes estados no Brasil em que existe um intenso tráfico de animais silvestres, que são apreendidos pelos OEMAS (Órgãos Estaduais de Meio Ambiente) e levados para Centros de Triagens. Porém, muitos destes animais, após passarem por estes centros, poderiam estar sendo reintroduzidos, com o devido acompanhamento de dados científicos, nas unidades de conservação de proteção integral, que estariam cumprindo, assim, a sua missão maior, que é a pesquisa científica. Uma possibilidade seriam estudos de reintrodução de fauna em unidades de conservação de proteção integral com o objetivo de conservação genética *in situ* de espécies, principalmente aqueles constantes em listas oficiais de espécies ameaçadas de extinção.

CONCLUSÕES

Pode-se concluir que, dentre os muitos desafios existentes, caberá a toda a Sociedade Baiana, juntamente com o Estado, desenvolver programas e projetos buscando soluções e saídas nos seguintes aspectos:

a. Criar incentivos fiscais para patrocínios e doações às unidades de conservação, principalmente de aquelas de proteção integral;
b. Redistribuir impostos considerando esforços de conservação ambiental e desenvolvimento sustentado (ICMS Ecológico);
c. Promover a certificação ambiental de produtos adequadamente produzidos e advindos de unidades de conservação (como em áreas de proteção ambiental), e de zonas de amortecimento de unidades de conservação de proteção integral;
d. Destinar parcelas de arrecadação de loterias e similares (como ocorre na Inglaterra), para fins de regularização fundiária e manutenção das unidades de conservação;
e. Criar programas de crédito para as atividades econômicas sustentáveis desenvolvidas por comunidades locais em unidades de conservação em que isso seja adequado;
f. Estudar a possibilidade de emitirem-se “títulos de regularização fundiária” em unidade de conservação (similar ao que ocorre com a reforma agrária);
g. Promover com recursos próprios ou de fontes externas a elaboração de Planos de Manejo para as unidades de conservação estaduais;
h. Elaborar um programa de educação ambiental amplo que contemple as realidades e anseios locais de cada comunidade envolvida com a unidade de conservação;
i. Desenvolver parcerias com Órgãos Federais como Embrapa e Estaduais como CRA e Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola, EBDA, visando o desenvolvimento de pilotos de projetos sustentáveis em comunidades do entorno de unidades de conservação de proteção integral;
j. Garantir equilíbrio e representatividade na criação de espaços protegidos no Estado, contemplando unidades de proteção integral e de desenvolvimento sustentável, não priorizando so-

mente questões políticas, mas principalmente as de cunho técnico-cientifico;

k. Criar um sistema de co-gestão com ONG's e até com prefeituras locais para gerir as áreas protegidas, tornando-as auto sustentáveis;

l. Disponibilizar técnicos especificamente para cuidar de cada unidade de conservação, *in loco*, preferencialmente via criação de cargos direcionados para este fim;

AGRADECIMENTOS

A Deus primeiramente;

Aos meus Pais, a minha esposa Patrícia Helena de Azevedo e ao meu filho José Mário de Azevedo Ângelo, incentivadores maiores de meus atos e atitudes;

A Dra. Karla Patrícia Canuto que me incentivou a redigir este artigo;

Aos colegas de trabalho que foram meus fiéis e verdadeiros companheiros durante todo este tempo;

Àqueles que acreditaram e deram-me a chance de fazer algo em prol da biodiversidade baiana;

Agradeço.

REFERÊNCIAS

ALONSO, W. J. As abelhas sem ferrão – centenas de espécies para polinização de mel, lazer e educação. *A Lavoura*. n. 629, p. 30-33, R.J. set. 1998.

CALDEIRA, M. C.; BUGALHO, M. N.; PEREIRA, J. S. Biodiversidade e funcionamento de ecossistemas. *Revista de Ciências Agrárias* – Tapada de Ajuda, Lisboa, v. 23, n. 3/4, 2000.

CAMPO, L. A. de O. A criação de abelhas sem ferrão. Informe Técnico. Viçosa, MG.: Universidade Federal de Viçosa. Conselho de Extensão, v. 12, n. 67, [s.d.]. Disponível em: http://www.rge.fmrp.usp.br/beescience/criação.htm, 29 de agosto de 2003 (internet).

CÓDIGO FLORESTAL. Lei Federal nº 4.771 de 15 de setembro de 1965. Disponível em: http://www.silex.com.br/leis/l_4771.html**,** 06 de setembro de 2003 (internet).

Convênio SEAGRI/DDF/BA – FUNATURA. Governo do Estado da Bahia. Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária. Diretoria de Desenvolvimento Florestal. *Plano de Manejo Estação Ecológica Estadual de Wenceslau Guimarães*, 1997, 186 p.

FONSECA, G. A.B. da., RYLANDS, A. B., PINTO, L. P. *Estratégia Nacional de Diversidade Biológica Contribuição para a Estratégia de Conservação In-Situ no Brasi*l. Grupo de Trabalho Temático: Contribuição para a Estratégia de Conservação *In-Situ* no Brasil. Depto. Zoologia da Universidade Federal de Minas Gerais & Conservation International do Brasil, Belo Horizonte, M.G, 1999, 36 p.

FUNATURA. Convênio SEAGRI/DDF/BA – Governo do Estado da Bahia. Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária. Diretoria de Desenvolvimento Florestal. *Plano de Manejo Estação Ecológica Estadual de Wenceslau Guimarães*, BA, 1997, 186 p.

IUCN – The World Conservation Union. *A Guide to the Convention on Biological Diversity.* IUCN, Gland, Switzerland, 1994.

MOURA, R. T., FONSECA, G. A. B. da, PIMENTA, B., SILVANO, D., CORDEIRO, P. *Abordagens Ecológicas e Instrumentos Econômicos para o Estabelecimento do Corredor do Descobrimento: Uma Estratégia para Reverter a Fragmentação Florestal na Mata Atlântica do Sul da Bahia* - Instituto de Estudos Sócio-Ambientais do Sul da Bahia – IESB, Pesquisa Biológica – Relatório Técnico, Ihéus, B.A. 2001. 28 p.

PÁDUA, J. A. *500 Anos de Destruição Ambiental no Brasil: Uma lição a ser aprendida*, Série Técnica – Brasília – D.F., WWF – Brasil. Volume V, 2000. 17 p.

SNUC – *Sistema Nacional de Unidades de Conservação* – Lei Federal 9.985 de 18 de julho de 2000.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Diferenciais de rendimentos na ocupação não registrada de Salvador

Wilson F. Menezes, Leormínio M. Bispo Filho***

Resumo

Este trabalho analisa os diferenciais de rendimentos dos indivíduos ocupados não registrados na previdência social, usando dados da cidade de Salvador. Utilizou-se a base da Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Salvador para os anos de 2000 e 2001. Foi utilizado o procedimento de Heckman para corrigir possíveis vieses de seleção da amostra, bem como foi aplicada a decomposição de Oaxaca para se separar os elementos produtivos dos não produtivos constitutivos dos rendimentos desses trabalhadores. Os resultados permitiram distinguir os diferenciais de rendimentos provocados pela segmentação e por procedimentos discriminatórios no mercado de trabalho. Os trabalhadores sem registro na previdência social recebem, em média, menos que os registrados, enquanto as mulheres e os negros sofrem discriminação no segmento sem registro do mercado de trabalho.

Palavras-chave: ocupação, ocupação não registrada, diferenciais de rendimento, segmentação, discriminação.

Abstract

This essay analyzes the differentials of earnings of workers non-registered in the social welfare, using data from the city of Salvador. The data were collected from Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Salvador for 2000 and 2001. It used Heckman's procedure to correct the sample selectivity bias and the Oaxaca's decomposition to separate the productive and non-productive components of workers' earnings. The results distinguished two elements that explain the differentials of earnings: the labor market segmentation and discriminatory procedures. In conclusion, these results showed that the non-registered workers have less gain than the registered ones. Furthermore, the results also showed the existence of a discrimination against women and black people in the non-registered segment of Salvador labor market.

Key words: *occupation, non-registered workers, differentials of earnings, segmentation, discrimination.*

INTRODUÇÃO

A ocupação não registrada constitui um fenômeno de grande importância, por um lado, para os próprios indivíduos implicados, na medida em que subtrai alguns de seus direitos trabalhistas e, por outro lado, para o governo, em virtude das implicações sobre a receita da previdência social. Trata-se, portanto, de um importante tema a ser analisado na pesquisa econômica, com implicações sobre outras áreas do conhecimento. A importância desse tema ganha relevo quando se sabe que, na cidade de Salvador, a ocupação sem registro na previdência social corresponde a um contingente significativo de pessoas (39% da ocupação total dessa cidade). O contingente de trabalhadores sem registro na previdência é composto de assalariados sem registro em carteira e de trabalhadores autônomos, donos de pequenos negócios familiares, domésticos e trabalhadores familiares.

Os assalariados sem carteira enfrentam a problemática do não registro na previdência na seqüência de uma perda de direitos, enquanto os demais trabalhadores enfrentam uma difícil decisão pesso-

* Professor do Curso de Mestrado em Economia da UFBa e doutor pela Université de Paris I. awilson@ufba.br

** Mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia, técnico da Pesquisa de Emprego e Desemprego da RMS. leorminio@hotmail.com

al: alocar recursos para a contribuição da previdência social em detrimento da renda presente ou dispor de uma renda presente mais elevada, mas em detrimento de suas condições futuras de existência. Esses trabalhadores vivenciam uma precariedade da relação de trabalho e, como conseqüência, enfrentam graves problemas econômicos no final de suas vidas profissionais, já que não serão cobertos pelo sistema de previdência social. Nesse momento, essas pessoas acabam ficando a mercê de familiares ou de benefícios do sistema de seguridade social (após uma certa idade e segundo determinadas condições), onerando toda a sociedade.

A preocupação com os diferenciais de rendimentos não é nova na literatura econômica brasileira. Esses diferenciais foram analisados sob o prisma dos distintos segmentos do mercado de trabalho, tal como em Fernandes (1996), que buscou observar o papel que a qualificação da mão-de-obra exerce na determinação dos diferenciais de salários entre mercados regulamentados e não regulamentados. Por outro lado, Silva e Kassouf (2000), apontaram os diferenciais de rendimentos dos mercados formais e informais de trabalho, enquanto Leme-Wajnman (2001), trataram das especificidades dos diferenciais de rendimento por gênero como decorrentes do estágio de desenvolvimento dos mercados de trabalho.

Quanto aos estudos dos diferenciais de rendimentos sob a ótica da discriminação, pode-se apresentar Loureiro-Carneiro (2001), que mostraram a discriminação nos mercados de trabalho urbanos e rurais; Soares (2000), que estimou os diferenciais de rendimentos para homens e mulheres na perspectiva da cor; e Kassouf (1998), que calculou os retornos da educação, da experiência e a discriminação salarial por gênero, presentes em diferentes segmentos do mercado de trabalho.

Todas essas análises se enquadram, nem sempre de maneira explícita, no escopo teórico dos estudos sobre a segmentação do mercado de trabalho (DOERINGER; PIORE, 1971). Abordagem essa que ainda se mostra muito fecunda para analisar questões relativas à firma, ao mercado de trabalho e aos processos distributivos da renda. Nessa perspectiva, o estudo que se pretende considera apenas o mercado externo de trabalho. Mercado esse que será considerado, para efeito dessa análise, como composto dos trabalhadores de Salvador que não dispõem de registro no sistema da previdência social. Portanto, essas pessoas ficam a mercê das regras baseadas na oferta e demanda de mão-de-obra, sujeitas à ausência de regras e plano de cargos e salários, além de se encontrarem expostas às vicissitudes das flutuações econômicas e desprovidas de direitos básicos, cuja expressão maior aparece na não-contribuição para o órgão previdenciário brasileiro. Trata-se, pois de uma força de trabalho precarizada, relativamente indefesa e sem o menor futuro em termos profissionais, cujos rendimentos são baixos e flutuam ao sabor do mercado, problematizando as condições de vida. Além dessas dificuldades, essas pessoas são ainda espoliadas da previdência social e enfrentam comportamentos discriminatórios no mercado de trabalho.[1]

Tentando contribuir para um melhor conhecimento das condições econômicas desse importante contingente de trabalhadores na cidade de Salvador, analisou-se a formação do rendimento dos ocupados sem registro na previdência social, além de comparar esses rendimentos com os rendimentos dos trabalhadores registrados. Com isso, buscou-se levantar os mais importantes determinantes dos rendimentos dos trabalhadores não registrados, bem como separá-los por critérios que distingam condicionantes de desigualdade e de discriminação. Para atingir esse fim, utilizam-se os dados da base PED-RMS,[2] referentes ao ocupados do

[1] Os diferenciais de rendimentos entre indivíduos ocupados podem ser originários de três características presentes no mercado de trabalho: a) diferenças nas dotações dos atributos produtivos dos trabalhadores, dentre os quais destacam-se a educação e a experiência. Nessa situação, pode-se dizer que o mercado de trabalho estaria traduzindo, de maneira justificada, os distintos rendimentos, de forma que os que possuem as maiores quantidades desses atributos alcançam também as maiores remunerações; b) discriminação no mercado de trabalho, quando trabalhadores igualmente produtivos são remunerados de maneira diferenciada, em decorrência de avaliações subjetivas quanto aos seus atributos não produtivos, tais como gênero e cor; e c) segmentação no mercado de trabalho para trabalhadores igualmente produtivos. Essas características podem ser avaliadas por distintas bases teóricas. Nesse trabalho, optou-se pela teoria da segmentação como referência teórica, muito embora se faça uso da teoria da discriminação internamente ao segmento em análise.

[2] A Pesquisa de Emprego e Desemprego da Região Metropolitana de Salvador segue orientação metodológica do Seade-Dieese e foi realizada na RMS entre setembro de 1987 e outubro de 1989, em convênio com Setrab, Sine e UFBa. Desde julho de 1996, ela vem sendo realizada em convênio com a SEI, Setras e UFBa. Esta pesquisa é atualmente desenvolvida em mais cinco regiões metropolitanas do país: Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Recife e São Paulo.

município de Salvador no período compreendido entre os anos 2000 e 2001.

Além desta introdução, o trabalho encontra-se dividido em mais três partes. Inicialmente, avança-se uma análise dos componentes teóricos que nortearam a pesquisa, quando foram apresentados os conceitos de segmentação, discriminação e ocupação sem registro na previdência social. Em seguida, procede-se uma estimativa dos determinantes dos rendimentos, bem como dos diferenciais desses rendimentos entre trabalhadores registrados na previdência social e trabalhadores sem registro. Isolando os trabalhadores sem registro, procedeu-se a uma análise dos diferenciais de rendimentos provocados por processos discriminatórios. Por fim, algumas considerações são emitidas.

AVALIAÇÃO TEÓRICA DA SEGMENTAÇÃO E DA DISCRIMINAÇÃO

Desde os estudos de Clark Kerr (1954), sobre a "balcanização" do mercado de trabalho, esse mercado vem sendo visto como um múltiplo de forças e dispositivos que regula as profissões e permite seus respectivos confrontos, deixando de ser visto, nessa linha de entendimento, como linear e contínuo, onde cada nível de remuneração corresponde a uma determinada oferta de trabalho, tal como apresentado no modelo neoclássico de base, e passando a ser visto como dotado de espaços distintos que são impostos à força de trabalho. A mobilidade da força de trabalho necessariamente deve considerar a descontinuidade desses espaços. Na seqüência dessas observações, Doeringer; Piore (1971) apresentaram uma formulação dicotômica desse mercado, a qual compõe os estudos sobre segmentação do mercado de trabalho.

Para esses autores, existe uma importante oposição de ordem organizacional no mercado de trabalho. Os elementos organizacionais permitem distinguir dois tipos de empresa, cujas estratégias de absorção de força de trabalho se diferenciam: um primeiro tipo de empresa, que cria seu mercado interno de trabalho e passa a explorar uma competitividade entre os indivíduos já empregados por ela, enquanto o segundo tipo de mercado de trabalho, externo à empresa, funciona de maneira semelhante aos moldes walrasianos. Existem, dessa forma, dois segmentos bem distintos de mercado de trabalho, os quais impõem formas diferenciadas de determinação dos ganhos e das condições de trabalho. Esses segmentos formam o mercado interno e o mercado externo.[3]

Por mercado interno entende-se uma unidade administrativa, uma empresa, por exemplo, no interior da qual estabelecem-se regras e protocolos específicos para a alocação do trabalho e para a determinação de sua remuneração. A fixação dos salários decorre então de um procedimento administrativo e segue orientação do plano de cargos e salários da empresa. Dessa forma, os postos mais importantes também aportam rendimentos mais significativos aos seus ocupantes. A definição dos postos de trabalho, por parte da empresa, segue uma orientação necessária aos procedimentos técnicos seqüenciais de sua atividade econômica. Esses postos são então definidos por intermédio de uma hierarquia previamente determinada pela técnica selecionada pela empresa, de maneira que as remunerações, respeitando essa técnica, são também hierarquizadas em níveis diferenciados. Assim, as empresas levam em conta as competências individuais dos trabalhadores, alocados nos postos específicos de trabalho, para definir o nível salarial de cada trabalhador, e tem-se, por conseguinte, uma diferenciação de salários definida, por um lado, pela hierarquia dos postos de trabalho e, por outro, pela performance do trabalhador no cotidiano da empresa. Dessa forma, fica justificado o fato de haver vários níveis salariais para um mesmo posto de trabalho.

Quanto ao mercado externo de trabalho, há regras que o regulam estimulando uma concorrência muito forte entre os trabalhadores. Assim, as estruturas que definem as remunerações, as alocações do trabalho e a formação dos trabalhadores são controladas por critérios eminentemente econômicos. O resultado desse tipo de controle é que essas

[3] À agregação de mercados internos às empresas pode-se dar o nome de mercado primário, enquanto que o mercado externo pode também ser chamado de mercado secundário de trabalho. Assim, o mercado primário encontra-se associado às ações das grandes firmas, enquanto que, em relações de trabalho ainda subordinadas aos fluxos de oferta e demanda, o mercado externo pode ser considerado como um mercado secundário de trabalho, ou seja, trata-se de um mercado que exclui as garantias oferecidas pelo mercado primário.

regras são flexíveis e suscetíveis de serem modificadas a qualquer momento, desde que mudem as condições da concorrência entre as firmas, ou seja, desde que mude o jogo entre a oferta e a demanda dos bens e serviços.

Em relação ao mercado externo, o segmento interno permite salários relativamente mais elevados, mas também exige qualificações mais elevadas. Para tanto, esse segmento costuma oferecer melhores condições de trabalho, maior possibilidade de sindicalização, maior duração, estabilidade e segurança do emprego, além de fortes possibilidades de formação e promoção no próprio emprego. O mercado externo fica então como uma espécie de depositário dos malefícios do mercado de trabalho, exatamente na medida em que ele se subordina apenas às condições impostas pela concorrência, daí uma menor remuneração do trabalho, na medida em que a força de trabalho enfrenta uma maior rotatividade do trabalho, uma mais elevada flutuação salarial ou até mesmo uma maior exposição a condições precárias de trabalho.

Assim, para a existência de uma segmentação, duas condições devem ser satisfeitas: a) cada segmento deve funcionar de maneira independente, logo suas leis e regras devem ser diferentes e b) existência de uma forte barreira à mobilidade entre os segmentos. Assim, os empregos do mercado interno são racionados e escassos, mesmo que não se saiba exatamente o que conduz os trabalhadores a cada segmento do mercado de trabalho, visto que é perfeitamente factível encontrarem-se indivíduos, possuindo as mesmas dotações economicamente produtivas, tendo acesso a um ou outro segmento do mercado de trabalho. É essa possibilidade que permite a formação dos segmentos, ou seja, um mesmo tipo e qualidade de oferta de trabalho alcançando níveis diferenciados de remuneração.

Não é demais lembrar que o mercado interno se verifica mais freqüentemente nas grandes firmas, cujos trabalhadores são remunerados muito mais em função da hierarquia de seus postos que em decorrência de variações da produtividade marginal do trabalho. Em outras palavras, a influência das variáveis de capital humano, como educação e experiência, na definição da posição ocupacional e no salário dos trabalhadores depende do segmento a que o indivíduo teve acesso. Os trabalhadores ficam, portanto subordinados às regras e protocolos de cada segmento em que se encontram.

Dessa forma, diferentemente da tese do capital humano, que parte dos custos particulares do investimento em educação, formação, saúde e migração, a tese da segmentação encontra-se presente na análise do mercado interno, que é um processo de gestão da mão-de-obra. Esse processo de gestão procura estabelecer, desde o início, uma relação estável, com possibilidades de investimentos recíprocos na força de trabalho. Assim, não é o fato de deter mais capital humano que possibilita que uma pessoa tenha acesso ao mercado interno, mas ter acesso a esse mercado traz a possibilidade de dispor de maiores investimentos em seu capital humano. Com essa inversão, explica-se porque a maior dotação de investimento em mão-de-obra se verifica através da experiência vivenciada pelo indivíduo ou para atender as necessidades da empresa (*on the job training*), além de permitir a observação de uma certa triagem que as empresas exercem ao selecionar determinadas qualificações e não outras, ou seja, os investimentos em capital humano passam necessariamente pelo crivo da demanda de trabalho.

Nesse artigo, a segmentação do mercado de trabalho será vista através dos conceitos, doravante usados, de *ocupação não registrada* e *registrada* na previdência social, os quais substituem os conceitos teóricos de mercado primário e secundário. Essa substituição fica explicada na medida em que o critério empírico para efetivação do corte entre um e outro segmento foi a consideração do vínculo, ou não, ao sistema de previdência social. Entende-se como "ocupação registrada" todos os trabalhadores ocupados que contribuem para a previdência social, enquanto que a "ocupação não registrada" engloba todos os trabalhadores que não contribuem para essa mesma previdência.[4]

Acredita-se que a presença dos registros dos trabalhadores na previdência social dissolva gran-

[4] Essa consideração talvez permita um tratamento desse contingente de trabalhadores como um subconjunto da economia submersa, a qual é entendida como constituindo todas as atividades não institucionalizadas (CACCIAMALI, 1991).

de parte da invisibilidade das pequenas e médias empresas, a qual contribui ainda, como uma espécie de véu, para a não efetividade das obrigações fiscais e tributárias dessas firmas. Assim, muitas micro e pequenas firmas optam por não contribuir com o órgão da previdência social, de maneira a continuar "invisíveis", dificultando, portanto, a fiscalização. Ao preferirem empregar sem registro em carteira e sem contribuição à previdência social, essas firmas, por um lado, arriscam-se a levar uma multa e, por outro, expõem seus trabalhadores a uma incerteza intertemporal decorrente da não contribuição à previdência. Essa incerteza é também válida para os demais trabalhadores desse segmento, como os autônomos de modo geral, na medida em que uma opção de não contribuir para a previdência pode estar aumentando a renda presente dessas pessoas, mas isso acontece em detrimento da renda futura, na medida em que elas comprometem suas respectivas condições de aposentadoria. Essa opção traz ainda grandes conseqüências sociais, na medida em que o sistema previdenciário fica debilitado pela ausência de uma importante fonte de receitas.[5]

No que concerne à discriminação a abordagem retoma, em outras bases, a problemática dos diferenciais dos rendimentos. Assim, é preciso saber porque trabalhadores com características produtivas iguais acabam por receber remunerações diferenciadas no mercado de trabalho. Ora, se as características produtividades dos trabalhadores são iguais, nada mais razoável imaginar que essas pessoas devessem receber um mesmo montante de rendimento por seus serviços prestados. Mas isso somente aconteceria se o mercado de trabalho fosse perfeito, com informação livre e gratuita, sem a possibilidade de existir expedientes discriminatórios ou de segregação.

Para Becker (1957), a discriminação é definida precisamente como a observância de tratamento desigual para insumos iguais de produção. Na medida em que são levadas em consideração características não econômicas das pessoas, tais como gênero, idade e raça, é possível existir essa discriminação. Esses elementos exigem, dessa forma, uma atenção analítica especial, assim conseguindo perceber um gosto pela discriminação. O problema é, portanto, saber por que os empregadores, independentemente das condições objetivas de produtividade das pessoas, preferem um determinado perfil de mão-de-obra. Dessa forma, indivíduos que não respondem às preferências dos empregadores são rechaçados no mercado de trabalho, a ponto de terem dificuldades de emprego a menos que aceitem remunerações bem inferiores àquelas permitidas pelo seu potencial de qualificação.

A inserção no mercado de trabalho das pessoas que sofrem discriminação se verifica, dessa forma, a um preço muito elevado: aceitar postos de trabalho, em relação à suas capacitações, inferiores, ou mesmo receber remunerações menores para exercer uma atividade similar. Assim, existe discriminação no mercado de trabalho, se trabalhadores com idênticas características produtivas são tratados diferentemente devido aos grupos a que pertencem

A inserção no mercado de trabalho das pessoas que sofrem discriminação se verifica, dessa forma, a um preço muito elevado: aceitar postos de trabalho, em relação à suas capacitações, inferiores, ou mesmo receber remunerações menores para exercer uma atividade similar. Assim, existe discriminação no mercado de trabalho, se trabalhadores com idênticas características produtivas são tratados diferentemente devido aos grupos a que pertencem. Há discriminação salarial contra as mulheres, os negros ou idosos, respectivamente, se os empregadores pagam menos a essas pessoas relativamente ao que pagam aos homens, brancos ou jovens, uma vez que as diferentes pessoas de cada um dos grupos se apresentem no mercado de trabalho com o mesmo nível educacional, a mesma experiência e venham a trabalhar sob as mesmas condições e exercendo as mesmas funções. Assim, os indivíduos que têm gosto pela discrimina-

[5] A grande atração para uma não contribuição aos órgãos da previdência pode ser localizada no sistema de alíquotas. Pode-se então dizer que, quanto maior for a alíquota de contribuição e menor o esforço de arrecadação, maior tenderá a ser o conjunto dessas atividades que costumam passar ao largo das regras institucionais.

ção acabam por influenciar suas atitudes por aspectos subjetivos que diferem de indivíduo para indivíduo.

Naturalmente que o gosto pela discriminação pode estar ligado à ignorância e/ou à desinformação das pessoas. Dessa forma, um empregador levado a não contratar um indivíduo em razão de seu sexo, cor ou idade provavelmente está inseguro quanto à produtividade do trabalhador discriminado, mesmo podendo, nesse momento, estar deixando de lado um trabalhador que pode ser mais produtivo que o trabalhador escolhido. Caso a escolha se verifique a partir de um critério discriminatório e a pessoa selecionada não responda objetivamente em termos de produtividade, isso pode vir a representar um custo não pecuniário que o empregador deve arcar em vista do seu comportamento pleno de subjetividades discriminatórias.

Comportamentos discriminatórios tendem a desaparecer, pelo menos nas grandes firmas, conforme os empregadores adotem muito mais critérios que permitam a maximização de suas funções, que critérios baseados na desinformação ou atitudes segregacionistas. Isso porque, com a presença de discriminação, há sempre a possibilidade de contratar trabalhadores igualmente produtivos por salários diferenciados, ou mesmo de perder a possibilidade de selecionar o trabalhador mais produtivo, dado que esse pode estar sendo discriminado. Pode-se então estar problematizando o funcionamento interno da atividade econômica, na medida em que os comportamentos discriminatórios podem apresentar custos indesejáveis. Esses custos naturalmente prejudicam os ajustes do mercado de trabalho, os quais são necessários para que esse mercado torne-se mais competitivo.

UMA AVALIAÇÃO EMPÍRICA

Equações de rendimentos

Os resultados das equações de rendimentos[6] podem ser visualizados na Tabela 1,[7] onde se consta-

[6] O modelo utilizado para as equações de rendimentos pode então ser resumido como: $y^* = \beta' x_i + \beta_\lambda \lambda_\lambda (\alpha_\mu)$. Um problema a ser enfrentado diz respeito a um possível viés de seleção presente na amostra. Esse problema foi resolvido através da aplicação do procedimento de Heckman (1979), em dois passos: 1) através do modelo probit gerou-se uma variável chamada inversa de Mills ($\lambda_i = \phi_i(\gamma' w_i)/\Phi_i(\gamma' w_i)$; 2) estimou-se a equação de rendimentos utilizando-se a inversa de Mills como regressor adicional, além das demais variáveis.

[7] Nas equações de rendimentos para homens, mulheres, brancos e negros foram consideradas as seguintes variáveis explanatórias: Escola (escolaridade do indivíduo em anos de estudo completos); Exper (experiência potencial do indivíduo medida em anos); Exper^2 (quadrado da experiência); TOcup (tempo de ocupação do indivíduo em número de meses) e a variável lambda (inversa da razão de Mills).

Tabela 1
Equações de rendimentos por sexo e cor

Variáveis	Ocupação não registrada				Ocupação registrada	
	Homem	Mulher	Branco	Negro	Homem	Branco
(Constante)	6,712	4,411	6,486	8,59	4,478	6,324
	(8,732)	(29,211)	(20,387)	(42,245)	(52,9)	(31,474)
Escola	0,206	0,128	0,236	0,249	0,141	0,09809
	(9,552)	(21,569)	(20,075)	(37,32)	(49,412)	(13,551)
Exper	0,05967	0,02223	0,06854	0,00491	0,04009	-0,02714
	(13,925)	(7,988)	(13,267)	(1,835)	(12,941)	(-3,916)
Exper2	-0,00072	-0,00022	-0,00076	0,00052	-0,0003536	0,0009618
	(-6,535)	(-3,322)	(-6,499)	(7,922)	(-5,863)	(6,454)
TOcup	0,00137	0,00164	0,00222	0,00176	0,001573	0,001478
	(9,994)	(11,412)	(7,266)	(16,056)	(20,349)	(9,209)
Lambda	-2,675	-0,491	-2,878	-4,321	-0,209	-0,973
	(-3,693)	(-3,448)	(-9,161)	(-22,927)	(-5,098)	(-11,446)
R2	0,309	0,218	0,347	0,225	0,51	0,432
F	570,198	418,069	174,061	708,804	2436,586	528,922
DW	1,839	1,835	1,881	1,817	1,737	1,766
N	6.378	7.510	1.645	12.239	11.705	3.486

Fonte: Cálculos a partir da base PED/RMS.
Nota: As estatísticas-t são dadas entre parênteses.

ta que todos os sinais dos coeficientes foram os esperados (com exceção dos brancos registrados) e significativos. Pode-se afirmar que o poder de explicação das regressões foi razoável, quando se considera que os dados referem-se a uma amostra *cross-section*, já que os testes F mostraram-se muito satisfatórios.

A escolaridade mostrou ser muito importante para obtenção de maiores rendimentos dos indivíduos, dado que os coeficientes dessa variável foram positivos e significativos para todos os estratos de trabalhadores, tanto da ocupação não registrada como da ocupação registrada na previdência social.

A experiência também se mostrou importante para elevar os rendimentos das pessoas. Com exceção dos brancos nas atividades registradas na previdência social, essa variável apresentou uma relação direta, ou seja, quanto maior o tempo de experiência das pessoas mais elas alcançam rendimentos mais elevados do trabalho.

A experiência ao quadrado, por sua vez, apresenta um resultado diferenciado. Assim, o aumento da experiência permite uma elevação dos rendimentos a taxas crescentes para os negros nas ocupações não registradas e para os brancos nas ocupações registradas. Para os homens, mulheres e brancos nas ocupações não registradas e para os homens nas ocupações registradas na previdência social, o aumento da experiência contribui para uma elevação dos rendimentos, porém com taxas decrescentes.

O tempo que as pessoas levam na mesma ocupação, que pode ser entendido como uma *proxy* da estabilidade ocupacional, se mostrou positivo e muito significativo, de maneira que se pode afirmar que a estabilidade ocupacional das pessoas é importante elemento indutor dos rendimentos. Esse resultado foi verificado em todos os cortes dos dois segmentos analisados.

Por fim, tem-se que os coeficientes da variável explicativa lambda, a qual foi adicionada ao modelo com a intenção de corrigir o viés de seletividade amostral, se mostraram negativos e significativos em todas as equações estimadas de rendimento. A significância dessa variável demonstra que o viés de seleção foi corrigido pelo procedimento de Heckman.

UMA AVALIAÇÃO DOS DIFERENCIAIS DE RENDIMENTOS

Para estimar os diferenciais de rendimentos foram escolhidos os anos de 2000 e 2001. A base conjunta desses dois anos gerou uma amostra de 35.895 indivíduos ocupados com rendimentos positivos e com idade entre 18 e 65 anos, após a correção do viés. Essa seleção permitiu filtrar os indivíduos com e sem contribuição à previdência social. Antes de iniciar a análise dos diferenciais de rendimentos, é interessante observar as médias das variáveis consideradas nas regressões, bem como as respectivas estatísticas t do teste das médias (Tabela 2).

Como se esperava, a média dos rendimentos dos trabalhadores registrados na previdência social é superior à média dos trabalhadores sem registro. Assim, os brancos registrados recebem, em média,

Tabela 2
Médias das variáveis por segmentos de ocupação controlada por gênero e raça

Variáveis	Ocupação não registrada na previdência				Ocupação registrada	
	Homem	Mulher	Branco	Negro	Homem	Branco
Rendimento	522,95	261,43	737,62	333,52	946,61	1.480,64
	(26,39)	(52,57)	(17,85)	(39,86)		
Escolaridade	7,59	7,62	10,35	7,23	9,31	12,21
	(28,33)	(29,16)	(16,90)	(76,20)		
Experiência	20,29	20,18	18,51	20,46	20,22	19,20
	(-0,37)	(0,17)	(1,80)	(-5,76)		
TempOcup	55,31	42,50	54,24	47,60	79,80	96,73
	(18,78)	(32,11)	(16,25)	(27,32)		

Fonte: cálculos a partir da base PED/RMS.
Nota: Estatísticas t dos testes das médias encontram-se entre parênteses. As comparações foram feitas por gênero e raça, relativamente aos trabalhadores registrados na previdência social.

R$ 1.480,64, enquanto os brancos não registrados ganham R$ 737,62. Os homens registrados ganham uma média de R$ 946,61, ao tempo em que os homens não registrados recebem apenas R$ 522,95. Brancos e homens registrados, em média, ganham mais que todos os segmentos não registrados. Esse resultado é garantido pelo teste da diferença entre as médias dos rendimentos, cujas estatísticas t encontram-se entre parênteses. Esses números confirmam a importância da segmentação do mercado de trabalho de Salvador, além de apontar no sentido de existir uma forte discriminação contra mulheres e negros nesse mercado.

A escolaridade média encontra-se desigualmente distribuída quando observada por gênero e raça das pessoas ocupadas não registradas e mesmo entre aquelas das ocupações registradas. Efetivamente os níveis de escolaridades dos trabalhadores não registrados na previdência social mostram-se, grosso modo, menos elevados que os níveis referentes aos trabalhadores registrados. Naturalmente que essas diferenças contribuem para justificar os diferenciais de rendimentos, mas dificilmente esses diferenciais podem ser totalmente imputados aos diferentes níveis de escolaridade das pessoas envolvidas nos dois segmentos de mercado de trabalho. Nesse sentido, vale salientar que o branco não registrado detém a segunda mais elevada média de escolaridade (10,35 anos de estudos). Esse fato demonstra que as dificuldades enfrentadas pelas pessoas são em muito condicionadas por elementos alheios à escolaridade, com sérias implicações sobre os rendimentos. Não se deve, portanto, deixar de considerar o critério do pertencimento ao segmento de mercado de trabalho ao qual essas pessoas tiveram acesso.

Não se percebe um diferencial de experiência muito importante entre os segmentos do mercado de trabalho de Salvador. Como mostram os resultados dos testes das médias, apenas os negros não registrados mostraram-se com experiência, em média, mais elevada que os brancos registrados. Os brancos não registrados possuem menos experiência, relativamente aos brancos registrados, mas essa diferença é muito tênue, dados que a estatística t foi pouco significativa. Os homens e mulheres não registrados detêm praticamente os mesmos níveis de experiência dos homens registrados. Dessa forma, dificilmente se podem justificar os diferenciais de rendimentos pelos níveis de experiência.

Entretanto, o mesmo não se pode dizer para o tempo de ocupação dos diferentes segmentos e agrupamentos. As ocupações registradas na previdência social são também aquelas que mantém os trabalhadores mais estáveis em suas respectivas ocupações. Os brancos e os homens registrados suplantam, em termos de estabilidade no trabalho, todos os agrupamentos não registrados, em particular as mulheres.

DIFERENCIAIS DE RENDIMENTOS POR SEGMENTAÇÃO

A decomposição de Oaxaca (1973) permitiu o cálculo dos diferenciais de rendimentos entre os dois segmentos analisados, ou seja, trabalhadores sem e com registro na previdência, tendo em vista a separação dos rendimentos explicados pelos atributos produtivos dos indivíduos em relação aos rendimentos não explicados por esses atributos. Essa decomposição consiste em utilizar duas regressões, uma para cada segmento de trabalhadores. A primeira das regressões considera um grupo específico de trabalhadores relativo a um dos dois segmentos, por exemplo, homens registrados, enquanto que na segunda equação considera-se o grupo de trabalhadores do outro segmento, e assim sucessivamente para os demais grupos de trabalhadores analisados (mulheres, brancos e negros).[8] Esse procedimento possibilitou separar os rendimentos que podem ser explicados pelos atributos econômicos e não econômicos das pessoas, daqueles inerentes ao próprio segmento de mercado de trabalho. Vários cortes comparativos foram analisados.

Inicialmente, procurou-se comparar os diferenciais de rendimentos dos homens registrados na previdência social contra os rendimentos dos homens não registrados nessa mesma previdência,

[8] A decomposição de Oaxaca tem a seguinte especificação para homens e mulheres, por exemplo: $\overline{y}_h - \overline{y}_m = (\alpha_h - \alpha_m) + \Sigma\, \overline{x}_{im} (\beta_{ih} - \beta_{im}) + \Sigma\beta_{ih} (\overline{x}_{ih} - \overline{x}_{im})$, onde os dois primeiros termos à direita da equação medem a discriminação, enquanto o terceiro termo mede o diferencial de rendimentos referente aos atributos produtivos das pessoas.

bem como se estimaram os diferenciais de rendimentos dos homens registrados face aos rendimentos das mulheres não registradas.

A análise do diferencial de rendimentos entre ocupação registrada e não registrada (Tabela 3), controlado por sexo, mostra que o homem registrado, em média, ganha mais que o homem não registrado. Além disso, pode-se dizer que 63,7% do diferencial de rendimentos pode ser explicados pelas respectivas dotações em atributos pessoais, enquanto que 36,3% desse diferencial não encontra explicação nos atributos econômicos e não econômicos dessas pessoas, assim podendo perfeitamente ser atribuível ao pertencimento do segmento de mercado de trabalho, o qual foi denominado de efeito segmentação do mercado de trabalho.

Tabela 3
Diferenciais dos rendimentos por sexo entre ocupação registrada e ocupação não registrada

Efeitos	Homem registrado X Homem não registrado			Homem registrado X Mulher não registrada		
	Oaxaca	R$	%	Oaxaca	R$	%
Efeito segmentação	0,22	96,61	36,3	0,82	274,83	66,4
Efeito dotação atributos	0,39	169,54	63,7	0,41	138,92	33,6
Efeito Total	0,61	266,15	100,0	1,23	413,75	100,0

Fonte: Cálculos a partir da base PED/RMS.

O homem registrado ganha R$ 266,15 a mais, em relação ao homem não registrado. Esse diferencial de rendimento encontra-se dividido em dois contextos. Assim, R$ 169,54 do diferencial total de rendimentos resultam dos atributos econômicos e não econômicos das pessoas, enquanto que R$ 96,61, desse mesmo diferencial, resultam do fato da pessoa pertencer a um ou a outro segmento do mercado de trabalho.

Quanto à comparação dos rendimentos do homem registrado face aos rendimentos das mulheres não registradas, pode-se avançar que os diferenciais de regimentos são favoráveis aos homens registrados. Esses diferenciais apontam um aumento absoluto e relativo do peso da segmentação do mercado de trabalho. Assim, tem-se que os homens registrados recebem, em média, R$ 413,75 a mais que as mulheres não registradas. 33,6% desse diferencial de rendimentos pode ser explicado pelo diferencial de dotação dos atributos pessoais, enquanto que 66,4% desse mesmo diferencial é imputado ao efeito segmentação do mercado de trabalho.

Esses resultados são muito importantes, pois mostram que o fato de pertencer a um ou a outro segmento do mercado de trabalho define, em muito, a capacidade de ganho das pessoas, independentemente das respectivas dotações em atributos pessoais. Dessa forma, o simples fato de se encontrar no segmento sem registro da previdência social constitui, portanto, uma desvantagem para essas pessoas (homens ou mulheres), e isso se verifica sem que haja qualquer relação com as condições de produtividades dessas pessoas. Além do mais, considerando a elevação do percentual creditado ao efeito segmentação, entre homens do segmento registrado e homens do segmento não registrado e entre os homens registrados e mulheres não registradas, tem-se que o pertencimento ao segmento sem registro na previdência social apresenta-se em detrimento da mulher não registrada, evidenciando algum processo discriminatório contra essas pessoas.

Quando se compara ocupação registrada com ocupação não registrada, controlada por cor (Tabela 4), percebe-se que a dotação de atributos desempenha importante papel na composição dos rendimentos. Assim, o branco registrado recebe R$ 519,14 a mais que o branco não registrado. A contribuição dos atributos pessoais é responsável por 87,3% desse diferencial, enquanto os demais 12,7% são explicados pelo efeito segmentação do mercado de trabalho.

Por outro lado, quando se compara o rendimento médio do branco registrado com o do negro não registrado, observa-se um aumento no diferencial de rendimentos, que passa a ser da ordem de R$ 712,50. Entretanto, a composição relativa desse diferencial se altera, em relação à comparação anterior, já que 64,8% desse diferencial pode ser creditado à dotação de atributos das pessoas implicadas, de maneira que o efeito segmentação se

Tabela 4
Diferenciais dos rendimentos por cor entre ocupação registrada e ocupação não registrada

Efeitos	Branco registrado X Branco não registrado			Branco registrado X Negro não registrado		
	Oaxaca	R$	%	Oaxaca	R$	%
Efeito segmentação	0,11	66,03	12,7	0,52	250,44	35,2
Efeito dotação atributos	0,73	453,11	87,3	0,96	462,05	64,8
Efeito Total	0,83	519,14	100,0	1,49	712,50	100,0

Fonte: Cálculos a partir da base PED/RMS.

eleva para 35,2%. Fato esse que pode estar escondendo, além do efeito segmentação, algum processo discriminatório contra os negros.

DIFERENCIAIS DE RENDIMENTOS POR DISCRIMINAÇÃO NO SEGMENTO NÃO REGISTRADO

As diferentes magnitudes dos efeitos segmentação, anteriormente analisados, apontaram a possível existência de processos discriminatórios contra as mulheres e os negros do mercado de trabalho de Salvador. Dessa forma, a decomposição de Oaxaca foi ainda utilizada para analisar esses processos discriminatórios presentes no segmento das ocupações não registradas na previdência social.

Na Tabela 5 encontram-se registradas as diferenças básicas de rendimentos decorrentes das dotações de atributos de homens e mulheres e de brancos e negros, bem como as diferenças de rendimentos que podem ser atribuíveis aos processos discriminatórios contra as mulheres e os negros que trabalham em ocupações sem registro na previdência social.

Uma inspeção dessa Tabela permite apontar que, em Salvador, os homens não registrados na previdência social recebem, em média, R$ 147,59 a mais que as mulheres também não registradas. Apenas 21,1% desse diferencial decorrem de uma mais elevada dotação média de atributos pessoais dos homens; ficando, por conseguinte, 78,9% desse mesmo diferencial sob responsabilidade dos mecanismos discriminatórios presentes nesse segmento de mercado de trabalho da capital baiana.

O diferencial de rendimentos entre brancos e negros não registrados aponta a presença de processos discriminatórios contra os negros, muito embora a dimensão dessa discriminação seja menor quando comparada àquela sofrida pelas mulheres. Com efeito, os trabalhadores brancos sem registro na previdência social recebem, em média, R$ 193,35 a mais que os trabalhadores negros, um diferencial absoluto mais elevado que aquele enfrentado pelas mulheres desse mesmo segmento de mercado de trabalho; entretanto o peso relativo desse diferencial atribuível à dotação de atributos foi de 64,4%, ficando os restantes 35,6% sob responsabilidade dos processos discriminatórios enfrentados pelos negros.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo da ocupação não registrada na previdência social mostrou algumas características interessantes da estrutura do mercado de trabalho de Salvador. Constatou-se, por exemplo, que cerca de 39% da ocupação dessa importante cidade brasileira não contribui com o sistema nacional de previdência social. Essa ausência de contribuição à previdência traz sérios problemas ao sistema como um todo, na medida em que subtrai uma grande parcela de receita, bem como impede que as pessoas implicadas disponham de direitos consa-

Tabela 5
Diferenciais dos rendimentos por sexo e cor na ocupação não registrada

Efeitos	Homem-Mulher			Branco-Negro		
	Oaxaca	R$	%	Oaxaca	R$	%
Efeito discriminação	0,50	116,40	78,9	0,23	68,74	35,6
Efeito dotação atributos	0,13	31,19	21,1	0,42	124,61	64,4
Efeito Total	0,63	147,59	100,0	0,65	193,35	100,0

Fonte: Cálculos a partir da base PED/RMS.

grados nas leis do trabalho do país. Além do mais, a não contribuição para a previdência serve como uma espécie de biombo socialmente perverso, o qual permite que outros direitos desses trabalhadores deixem de ser reconhecidos, a exemplo do registro em carteira profissional no caso dos trabalhadores assalariados.

O modelo econométrico utilizado recorreu ao procedimento de Heckman para corrigir possíveis vieses de seletividade da amostra, bem como aplicou a decomposição de Oaxaca numa tentativa de separar os efeitos provocados pela dotação dos atributos das pessoas dos efeitos relativos a segmentação do mercado de trabalho e a discriminação. Os resultados obtidos foram significativos e permitem reconhecer a segmentação do mercado de trabalho e os processos discriminatórios. Têm-se então duas grandes fontes de mazelas sociais. Por um lado, a segmentação do mercado de trabalho suprime alguns direitos fundamentais e garantidos dos trabalhadores, além de provocar uma fuga de receita do instituto da previdência e, por outro, percebe-se a presença de comportamentos discriminatórios nesse segmento de mercado de trabalho de Salvador, os quais contribuem para a redução dos rendimentos de mulheres e negros de maneira independente das condições de produtividade dessas pessoas.

No que diz respeito à segmentação do mercado de trabalho de Salvador, constatou-se que os homens registrados na previdência costumam, em média, ganhar mais que homens e mulheres não registrados. Em relação aos homens registrados na previdência social, a segmentação do mercado de trabalho respondeu por 36,3% dos diferenciais de ganhos dos homens não registrados e por 66,4% dos diferenciais de rendimentos das mulheres não registradas. Seguindo o mesmo tipo de movimento, constatou-se que os brancos registrados na previdência também recebem, em média, mais que os brancos e negros não registrados. Relativamente aos brancos registrados, o efeito segmentação do mercado de trabalho pode ser responsabilizado por 12,7% dos diferenciais de rendimentos dos brancos não registrados e por 35,2% dos rendimentos dos negros também não registrados.

A discriminação também se mostrou importante fator redutor dos rendimentos das pessoas que sofrem com atitudes e comportamentos segregacionistas. Assim, 78,9% do diferencial de rendimentos existente entre as pessoas sem registro na previdência social são devidos à discriminação contra o sexo, enquanto que 21,1% dos diferenciais de rendimentos são atribuíveis às diferenças nas dotações de atributos produtivos, como educação, experiência e tempo na ocupação. Quanto ao quesito racial, tem-se que 35,6% dos diferenciais de rendimentos são causados pela discriminação racial, ficando os 64,4% restantes sob responsabilidade das diferenças nas dotações de atributos produtivos. Isso mostra que, embora menor que a discriminação por sexo, existe também discriminação por raça no mercado de trabalho de Salvador. Porém, é importante frisar que as diferenças nas dotações de atributos produtivos constituem um fator mais relevante no diferencial de rendimentos dos negros não registrados na previdência social. Dessa forma, ainda que a discriminação econômica contra os negros exista, ela é relativamente menor que aquela sofrida pelas mulheres. Não é demais afirmar, portanto, que os negros desse segmento de mercado de trabalho, enfrentam muito mais uma desigualdade de atributos que elementos discriminatórios. Desigualdade essa que decorre principalmente de uma distribuição social desigual dos atributos pessoais economicamente mais valorizados, tal como a escolaridade. Resta saber se a menor escolaridade dos negros não decorre de processos discriminatórios socialmente disseminados ao longo da história de Salvador.

O fato de o indivíduo estar inserido ou não entre os ocupados registrados na previdência social influi, de maneira decisiva, nos seus níveis de remuneração. Os fatores analisados que provocam importantes diferenciais nos rendimentos dessas pessoas foram a segmentação do mercado de trabalho e a presença de comportamentos discriminatórios contra as mulheres e contra os negros. Entende-se que o presente estudo avançou algumas contribuições importantes, deixando, dessa forma, um pouco mais claro os mecanismos de funcionamento desse importante mercado de trabalho, bem como algumas peculiaridades que afligem esse importante contingente de pessoas que não dispõe do registro na previdência social. Uma tentativa de reduzir

os malefícios dessa segmentação e discriminação somente pode advir de políticas públicas adequadas. Políticas que realcem muito mais o caráter produtivo das pessoas, face a uma segmentação do mercado de trabalho e em detrimento de comportamentos discriminatórios que restrinjam os direitos dos trabalhadores e/ou se exteriorizem através de segregação social.

REFERÊNCIAS

BECKER, G. *The economies of discrimination*. Chicago: The University of Chicago Press, 1957.

BLINDER, A. S. Wage discrimination: reduced form and structural. *Madison Journal of Human resources*, n.8, p.436-455, 1973.

CACCIAMALI, M. C. As economias informal e submersa: conceitos e distribuição de renda. In: CAMARGO, J. M; GIAMBIAGI, F. (Org.). *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. p.121-143.

DOERINGER, P; PIORE, M. *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Massachusetts, Lexington, 1971.

FERNANDES, R. Mercado de trabalho não-regulamentado: participação relativa e diferenciais de salários. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Brasília, v.26, n.3, p. 417-441, 1996.

GREENE, William. *Econometric Analysis*. New Jersey: Prentice-Hall, 1997. p. 974-984.

HECKMAN, James. Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*, Princeton, v.47, n.1, p. 153-161, jan. 1979.

KASSOUF, A. L. Wage gender discrimination and segmentation in the Brazilian labor market. *Economia Aplicada*, São Paulo, v.2, n.2, p. 243-269, jun. 1998.

LEME, M. C. S.; WAJNMAN, S. Diferenciais de rendimentos por gênero. In: LISBOA, M. B; MENEZES-FILHO, N. A. *Microeconomia e sociedade no Brasil*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria, 2001. p.79-115,

LOUREIRO, P. R. A; CARNEIRO, F. G. Discriminação no mercado de trabalho: uma análise dos setores rural e urbano no Brasil. *Economia Aplicada*, São Paulo, v.5, n.3, p. 519-545, 2001.

OAXACA, R. Male-Female wage differentials in urban labor markets. *Filadélfia International Economic Review*, v.14, n.3, p. 693-709, out. 1973.

PINHEIRO, V. C; MIRANDA, R. M. B. *Cobertura da previdência social no Brasil*: o perfil dos não contribuintes da previdência social. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/docs/inf_marco03.pdf>. Acesso em 3 de julho de 2003.

SILVA, N. D. V; KASSOUF, A L. Mercado de trabalho formal e informal: uma análise da discriminação e da segmentação. *NOVA ECONOMIA*, Belo Horizonte: UFMG/FACE/DCE, v.10, n.1, p.41-77, jul. 2000.

SOARES, S. S. D. *O Perfil da discriminação no mercado de trabalho – homens negros, mulheres brancas e mulheres negras*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td803.html>. Acesso em 19 de novembro de 2001.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Cadeia produtiva petroquímica: ressurge o debate

Antônio de Pádua Neto, Nádia Vieira de Souza**, Ranieri Muricy Barreto****

Resumo

Este artigo problematiza o conceito tradicional de cadeias produtivas e abre novas possibilidades para conceituação da cadeia petroquímica. Para tanto, se vale da conceituação de ramo produtivo, procurando entender a cadeia petroquímica a partir da similaridade do processo produtivo e da complementariedade do conjunto de produtos elaborados dentro desse ramo. Essa nova abordagem é crucial para a definição de uma estratégia clara de política industrial capaz não somente de dotar a petroquímica de capacidade competitiva, mas de permitir uma integração na qual o dinheiro público seja o fomentador de um segmento industrial moderno, ambientalmente correto e, sobretudo capaz de ampliar o emprego na cadeia, possibilidade extremamente viável em um eventual processo de integração petroquímica e transformação plástica, já que este último, mesmo se modernizando, ainda será capaz de incorporar grandes contingentes de mão-de-obra.

Palavras-chave: cadeias produtivas, poder na cadeia, internacionalização, plástico – petroquímica.

Abstract

This paper problematizes the traditional concept of productive chains and it opens new possibilities for a conceptualization of the petrochemical chain. To do that, it was necessary to use the conceptualization of productive branch, trying to understand the petrochemical chain based on the similarity of the productive process and the complementarity of the group of products elaborated inside that branch. This new approach is crucial for the definition of a clear strategy of industrial policy not only capable of endowing the petrochemical segment with competitive capacity, but for allowing an integration in which the public money promotes a modern industrial segment, environmentally correct and, above all, able to expand the number of jobs inside the chain, which is an extremely viable possibility in an eventual process of integration between petrochemical and plastic segments.

Key words: *productive chains, chain power, internacionalization, plastic segment, petrochemical segment.*

INTRODUÇÃO

As discussões sobre cadeias produtivas ocuparam grande espaço na agenda acadêmica e empresarial nas décadas de 80 e 90. Mais tarde passaram, justamente no momento em que houve um recrudescimento da crise econômica mundial, a ocupar o centro das discussões do movimento sindical brasileiro. A abertura financeira e comercial implementada pelo governo Fernando Collor impôs à economia doméstica um cenário de competição extremada com conseqüência direta sobre a produção e o emprego.

Neste cenário, a conceituação tradicional de cadeias produtivas na década de 90 passou a não dar conta das novas demandas econômicas, sendo imperioso repensar tal conceituação, focada em aspectos meramente técnicos, via de regra mercadológicos. As delimitações das cadeias produtivas mostravam-se sempre arbitrárias, desconsiderando aspectos relevantes para uma delimitação mais precisa. É o caso da similaridade do processo produtivo e da complementariedade do conjunto de

* Economista. paduamelo@uol.com.br

** Estagiária da Subseção DIEESE – ST do Ramo Químico/Petroquímico da Bahia. nvsouza@yahoo.com.br

*** Mestre em Economia – UFBA., economista do DIEESE e professor universitário. ranieri@dieese.org.br

produtos elaborados dentro da cadeia ou em uma perspectiva mais avançada dentro do ramo industrial.

Mais uma vez esse debate ressurge e no centro dele está a cadeia petroquímica, que aliás é o segmento mais dinâmico da economia baiana. Uma nova conceituação desta cadeia, buscando a sua complementação com o segmento de transformados plásticos, que pela definição tradicional articula-se na cadeia da construção por causa dos fluxos de produtos, não mais se justifica. Essa nova abordagem é crucial para a definição de uma estratégia clara de política industrial capaz de não somente dotar a petroquímica de capacidade competitiva, mas de permitir uma integração na qual o dinheiro público seja o fomentador de um segmento industrial moderno, ambientalmente correto e, sobretudo, capaz de ampliar o emprego na cadeia, possibilidade extremamente viável em um eventual processo de integração petroquímica e transformação plástica, já que este último, mesmo se modernizando, ainda será capaz de incorporar grandes contingentes de mão-de-obra.

Este artigo propõe novos aspectos do debate sobre a conceituação de cadeias produtivas, bem como traz uma caracterização da cadeia petroquímica brasileira, ressaltando inclusive sua similaridade com o segmento de transformados plásticos. Está sub-dividido em quatro seções além desta primeira, a introdução. A segunda seção trata exatamente de levantar alguns aspectos relativos à conceituação de cadeias produtivas, e trata de questões teóricas ligadas tanto ao conceito quanto à delimitação da cadeia. A terceira discute a relação de poder no interior das cadeias, realçando que a fonte de poder nas empresas na cadeia produtiva petroquímica sustenta-se na sempre crescentes inversões tecnológicas. A quarta seção traz a visão dos trabalhadores a respeito do objeto aqui discutido, haja visto que a concorrência inter-capitalista está se acirrando e impondo prejuízos aos trabalhadores, que também estão sendo chamados pelo Governo para discutir a futura política industrial do país. Por fim, a quinta seção problematiza, à guisa de conclusão, o papel do Estado brasileiro na definição de uma política capaz de promover a integração e identificar a dinâmica dos elos constituintes da cadeia nos aspectos relacionados aos seus gargalos e potencialidades.

A CONCEITUAÇÃO DE CADEIAS PRODUTIVAS: ALGUNS ELEMENTOS

A análise das cadeias produtivas permite identificar suas oportunidades e obstáculos, seus conflitos e possíveis alianças. Além disso, deve possibilitar a caracterização e a definição das prioridades dos trabalhadores de cada cadeia em específico: analisando a situação de cada uma em relação ao mercado de trabalho. O estudo de cadeias produtivas também busca analisar o padrão de concorrência e de cooperação que ocorre em um conjunto mais amplo de setores, diferentemente da abordagem mais tradicional que centra suas análises apenas na concorrência entre empresas. Entretanto, antes de dar início ao desenvolvimento do artigo, é fundamental apreciar os conceitos mais utilizados de complexos industriais e cadeias produtivas, tentando ressaltar suas vantagens e suas limitações. A partir daí, seguir-se-á em direção ao foco da análise: a cadeia petroquímica.

Um complexo industrial pode ser denominado como um grupo de indústrias inter-relacionadas imediatamente sob a influência de uma indústria motriz (PROCHNIK, 2002). O complexo industrial é, grosso modo, um conjunto de cadeias produtivas. Sendo assim, as cadeias produtivas são parte dos complexos industriais. Uma cadeia produtiva, por sua vez, é uma seqüência de setores econômicos ou de processos de transformação unidos entre si por relações significativas de compra e venda (HAGUENAUER, 2000). Para ficar mais claro pode-se dizer que uma cadeia produtiva nada mais é do que um conjunto de processos de produção articulados numa seqüência, visando a obtenção de um produto final. É sempre uma seqüência de etapas consecutivas complementares que gera bens finais.

Há uma divisão do trabalho entre esses setores (cada um realizando uma etapa do processo de transformação) que embora seja social, pois ocorre entre unidades diferenciadas de produção, possui efeitos importantes para a produção de mercadorias similares à divisão do trabalho. Não se deve confundir divisão social do trabalho com divisão do traba-

lho. A divisão social do trabalho é característica inerente "do trabalho humano tão logo ele se converte em trabalho social, isto é, trabalho executado na sociedade e através dela" (BRAVERMAN, 1987, p. 71). Nesse sentido, a divisão social do trabalho significa a divisão da sociedade entre ocupações, cada qual apropriada a certo ramo de produção. Por sua vez, a divisão do trabalho é um produto específico do modo de produção capitalista e da sua lógica de desenvolvimento. Essa divisão caracteriza-se pelo "parcelamento dos processos implicados na feitura do produto em numerosas operações executadas por diferentes trabalhadores" (BRAVERMAN, 1987, p. 72). A divisão do trabalho especificamente capitalista subdivide as tarefas dentro de um mesmo ramo de produção, com o objetivo de elevar a produtividade do trabalho.

A divisão social do trabalho que é efetivada por uma cadeia produtiva imprime um caráter orgânico à produção de determinada mercadoria. Orgânico no sentido de que a própria integração da cadeia permite que os produtos do trabalho sofram, de forma sistemática, sucessivas transformações ao longo de processos de produção interligados. A cadeia produtiva pressupõe, portanto, a cooperação de diferentes trabalhadores realizando diferentes trabalhados concretos que são responsáveis, ao final do processo, pela elaboração do bem para uso final. Essa cooperação ampliada, mas não necessariamente coordenada, aumenta a força produtiva do trabalhador coletivo, fazendo com que, por exemplo, o produto a ser transformado flua mais intensamente entre as diferentes unidades produtivas. (MARX, 1996)

Como o processo de produção capitalista é inerentemente anárquico, a interferência do Estado e das organizações dos trabalhadores pode imprimir um caráter mais planejado na integração das cadeias produtivas, o que não ocorre quando se utiliza uma conceituação meramente técnica.

Uma conceituação mais abrangente à cadeia produtiva também pode ser pensada. Segundo Prochnik, cadeia seria um conjunto de etapas consecutivas de transformação e transferência de diversos insumos (PROCHNIK, 2002). A partir desta definição, diversas formas de cadeias poderiam ser incorporadas. Cabe notar que, segundo essa visão, em uma cadeia produtiva, entre cada dois mercados pode estar uma indústria, ou parte de uma. Nesse caso, adota-se um conceito de indústria mais restrito do que o usual – indústria como o conjunto de produtores que atendem o mesmo mercado.

Valer-se dessa definição mais ampla possibilita relacionar indústrias e cadeias produtivas. No âmbito da análise econômica das cadeias, esta definição também é vantajosa, já que indústrias concorrentes possuem inúmeras diferenças. Os serviços requeridos, a qualificação da mão-de-obra e as formas de interação com fornecedores e consumidores se distinguem entre elas. Além disso, elas têm requisitos de escala, tecnologia e de capital completamente diversos. O conceito de cadeia produtiva também está intimamente ligado à propensão ao investimento. Em um mesmo espaço econômico, ou região, as indústrias existentes formam mercados para a possível instalação de empresas fornecedoras de matérias-primas e, da mesma forma, os produtos das indústrias existentes constituem as matérias-primas para o investimento de empresas situadas à jusante das cadeias produtivas.

O método que é utilizado para delimitar cadeias produtivas serve para indicar o objetivo da análise. Nesse trabalho, no entanto, não se pretende fazer essa delimitação. Por isso, tomar-se-á como base o estudo desenvolvido por Haguenauer; Prochnik (2000), deixando claro que o método utilizado tem algumas limitações no que concerne ao foco da análise: a cadeia produtiva petroquímica.

Este método, por exemplo, permite delimitar complexos industriais com forte grau de endogeneidade (participação das compras e vendas intracomplexos em relação ao total de compras e vendas intersetoriais efetuadas pelos setores componentes do complexo). Ainda na visão destes autores, tal metodologia destaca a existência de um conjunto de setores que são fortemente interligados por relações de compra e venda e com ligações relativamente mais fracas com setores de outros conjuntos. (HAGUENAUER; PROCHNICK, 2000).

As conceituações mais comumente aceitas partem da lógica de quem classifica e na maioria das vezes estão presas à lógica do capital. Via de regra, duas conceituações são largamente difundi-

das: uma focada na base técnica dos processos industriais que por semelhanças se articulam formando a cadeia e outra, na noção de base de mercado cuja semelhança se define pelos produtos, que formam um conjunto de bens substitutos.

A CADEIA PRODUTIVA PETROQUÍMICA: CARACTERIZAÇÃO

A delimitação das cadeias produtivas no Nordeste feita por Haguenauer e Prochnik parte da hierarquização do consumo corrente e da produção destinada ao consumo intermediário de cada atividade. Todavia essa metodologia pode ser considerada incompleta pois trata somente do lado técnico articulado com o lado de mercado, pelo menos no que se refere à cadeia petroquímica, haja vista que desvincula desta o segmento de transformadores plásticos. Este foi classificado como parte da cadeia de construção por destinar a maior parte de sua produção à construção civil. A cadeia da construção engloba as seguintes atividades: construção civil, fabricantes de artefatos de cimento, produtores de cimento, fabricantes de produtos minerais não-ferrosos, extratores de metais não-ferrosos, indústrias de transformação plástica, fabricantes de artigos plásticos, fabricantes de laminados plásticos e indústrias de madeira.

Seguindo a delimitação tradicionalmente utilizada, foram identificadas dez cadeias produtivas para a região Nordeste do Brasil: construção, agro-industrial, petroquímica, pecuária, abate e laticínios, têxtil, vestuário e calçados, grãos e frutas, eletroeletrônica, química, metal-mecânica e papel e gráfica. Conforme estes autores, apenas a petroquímica e a de papel e gráfica podem ser denominadas cadeias produtivas no sentido estrito (HAGUENAUER; PROCHNIK, 2000). Aos demais agrupamentos, a melhor designação é a de complexos industriais, pois na verdade são formados por diversas cadeias interdependentes.

A construção civil, pertencente à cadeia de construção, é a principal atividade econômica do Nordeste. A atividade agro-industrial é a segunda em relevância no valor total da produção nordestina e a principal em relação à geração de empregos na região. E a cadeia petroquímica, por sua vez, é a terceira em importância no valor de produção da economia do Nordeste, destacando-se a sua inserção externa. Juntamente com a cadeia química, caracteriza uma cadeia de base da economia nordestina. Constata-se, entretanto, que a inserção externa da cadeia petroquímica brasileira (inclusive nordestina) é precária, tendo em vista que as exportações são fortemente dependentes de mercados pouco dinâmicos, enquanto as importações são cada vez mais empreendidas por multinacionais. Além disso, a cadeia contribui muito pouco com a geração de empregos. A indústria petroquímica é caracterizada como intensiva em capital e empregadora de trabalhadores especializados, sendo, portanto, poupadora de mão-de-obra (HAGUENAUER; PROCHNIK, 2000).

A cadeia petroquímica remonta à indústria de hidrocarbonetos básicos extraídos do subsolo terrestre, especialmente petróleo e gás natural. Os processos produtivos da cadeia incluem pelo menos 45 etapas entre a matéria-prima básica (petróleo) e os produtos finais (artigos plásticos). De uma maneira simplificada, essa cadeia se organiza da seguinte forma: extração de petróleo à refino à petroquímica básica (1ª geração) à resinas termoplásticas (2ª geração) à indústrias de transformação plástica (3ª geração) à química fina (4ª geração). Da etapa de refino e processamento industrial derivam subprodutos que estão na origem da longa cadeia. Na 1ª fase, os produtos obtidos são os petroquímicos básicos, que são divididos em dois grupos: as olefinas (eteno, propeno e butadieno) e os aromáticos (benzeno, tolueno e xilenos). Os produtos básicos são utilizados para fabricar os intermediários, que por sua vez são transformados nos produtos petroquímicos finais. Entre os intermediários estão o acetato de vinila, o linear alquibenzeno (LAB), o cumeno, o dimetiltereftalato (DMT), o caprolactama e o óxido de eteno. Como exemplo de produtos finais estão o linear alquibenzeno sulfonado (LAS); termoplásticos como poliestireno (PS), polipropileno (PP), polietilenos (PEs), acrilonitrila butadieno estireno (ABS) e o polietileno tereftalato (PET).

Alguns desses produtos citados acima são obtidos diretamente dos básicos, como é o caso dos polietilenos e do polipropileno. Os petroquímicos finais acabam sendo utilizados como insumos por di-

versas outras indústrias, que os transformam em outros produtos. Entre os setores que consomem petroquímicos, o mais importante é o de transformação de plásticos, que, como já foi dito, utiliza matérias-primas fornecidas pela petroquímica para fabricar embalagens, peças para automóveis, brinquedos, utilidades domésticas, partes eletroeletrônicas, calçados e materiais da construção civil. Em síntese, esta é a base da moderna produção de mercadoria contemporânea. (BARRETO, 2000)

No caso da cadeia petroquímica, a seqüência de processos de produção parte de um número pequeno de matérias-primas e alcança, nas sucessivas etapas, um número progressivamente maior de produtos intermediários e finais. À medida que a cadeia avança em direção ao mercado de destino, tornam-se mais evidentes as diferenças existentes entre os produtos commodities, as resinas mais diferenciadas e os plásticos de engenharia. Na realidade é o setor de uso final quem vai demandar as propriedades necessárias para a utilização no processo produtivo (FURTADO; HIRATUKA; GARCIA; SABBATINI, 1999).

Na Bahia, a cadeia petroquímica é fortemente representada pelo Pólo Petroquímico de Camaçari, maior pólo petroquímico do Brasil e América do Sul. O faturamento deste equivale a aproximadamente 15% do PIB baiano e chega a US$ 5 bilhões ao ano

No Nordeste a petroquímica está fortemente relacionada à base da cadeia, com predominância da produção de insumos básicos com poucas possibilidades de diferenciação. Contudo, "observa-se uma relativa maturidade tecnológica no que diz respeito às matérias-primas básicas e produtos inorgânicos" (SICSÚ; LIMA, s.d., p.09). O tamanho do parque produtivo instalado no pólo de Camaçari e as similaridades entre os ramos petroquímicos e dos transformados plásticos são condições bastante favoráveis para uma maior sinergia entre estes ramos.

Na Bahia, a cadeia petroquímica é fortemente representada pelo Pólo Petroquímico de Camaçari, maior pólo petroquímico do Brasil e América do Sul. O faturamento deste equivale a aproximadamente 15% do PIB baiano e chega a US$ 5 bilhões ao ano. Além do pólo, a Bahia conta também com a Refinaria Landulpho Alves, situada em Mataripe. Mesmo com tudo isso, as empresas de transformação plástica aqui instaladas não garantem um grande escoamento da produção de resinas da segunda geração petroquímica. Outrossim, são empresas de pequeno porte e, em geral, familiares, o que gera severas dificuldades de articulação entre estes dois ramos. Decorre daí a necessidade de uma grande integração, e o papel do Estado é fundamental neste momento.

Na cadeia petroquímica, as grandes empresas têm estratégias diferenciadas, até porque muitas dessas firmas possuem atividades bastante diversificadas. A partir da observação dessas estratégias, Garcia, Hiratuka e Sabbatini puderam identificar uma tipologia das principais: i) as grandes empresas petrolíferas com atividades petroquímicas relevantes; ii) as grandes empresas petroquímicas; iii) as empresas químicas/petroquímicas de especialidades. As **grandes petrolíferas** se caracterizam por manter a parte principal de suas atividades produtivas na exploração e distribuição do petróleo, possuindo também atividades importantes na indústria petroquímica. As **grandes empresas petroquímicas** são aquelas que possuem atividades concentradas e de grande relevância na indústria petroquímica, e que complementam ou são complementadas por atividades na indústria química. Geralmente, as empresas dessa categoria têm um *mix* de produtos básicos e avançam na direção das especialidades petroquímicas e químicas. As **empresas petroquímicas/químicas de especialidades** têm uma atuação marcada pela importância elevada das especialidades químicas e petroquímicas no rol de produtos, o que as permite diferenciar seu produto e incorrer em margens de rentabilidade superiores (GARCIA; HIRATUKA; SABBATINI, 2000).

O fato de a indústria petroquímica não ser a primeira opção industrial de quase nenhum dos grandes grupos econômicos brasileiros que nela têm alguma atividade é uma outra característica relevante da estrutura patrimonial da cadeia brasileira. Pode-se citar o grupo Ipiranga, em que pese serem

o refino e a distribuição de combustíveis suas atividades principais; o grupo Suzano, cuja principal atividade é no setor de papel e celulose; o grupo Odebrecht, considerado o maior grupo petroquímico brasileiro, que divide as suas atenções com a construção civil e outras atividades. Para não falar dos grupos Econômico e Mariani, ambos oriundos do capital bancário. O primeiro tem seu espólio administrado pelo Banco Central e recentemente vendeu seus ativos petroquímicos (no pólo de Camaçari) para um consórcio formado pelos grupos Mariani e Odebrecht. Este consórcio formou a maior empresa petroquímica da América do Sul, a Braskem, cujo faturamento gira em torno de R$ 9 bilhões.

Essa característica peculiar dos grupos brasileiros vai de encontro à norma internacional da indústria petroquímica. A experiência internacional permite verificar que as empresas mantêm uma base consistente de produtos petroquímicos e procuram avançar nas etapas posteriores da cadeia produtiva, procurando conciliar um perfil generalista e integrado. Em várias das empresas, é possível notar a importância da área de plásticos *performance* e especialidades no total da receita operacional. (FURTADO; HIRATUKA; GARCIA; SABBATINI, 1999).

Nenhum dos grupos brasileiros relevantes no setor possui o tamanho e, mais importante, a focalização nas atividades petroquímicas que são característicos dos atores internacionais globais. Vale ressaltar, contudo, a importância relativa das filiais brasileiras que têm atividade na petroquímica dentro de operações globais das matrizes

Nenhum dos grupos brasileiros relevantes no setor possui o tamanho e, mais importante, a focalização nas atividades petroquímicas que são característicos dos atores internacionais globais. Vale ressaltar, contudo, a importância relativa das filiais brasileiras que têm atividade na petroquímica dentro de operações globais das matrizes. Outra característica da estrutura produtiva da indústria petroquímica é a elevada escala de produção. Isso faz com que os investimentos do setor caminhem sempre à frente da demanda e que, em alguns momentos, ocorra sobrecapacidade de oferta de produtos químicos e rebaixamento de preços.

A estratégia brasileira de investimentos no setor, durante sua fase de surgimento e estruturação, esteve associada a elementos sistêmicos e foi orientada por objetivos que vão muito além da eficiência empresarial e microeconômica. Essa estratégia incluía em suas prioridades a desconcentração industrial e o desenvolvimento regional, inclusive a capacitação tecnológica e empresarial. Daí que o mapa dos transformadores plásticos continue fortemente concentrado na região sudeste. Na realidade, esta é uma cadeia industrial em que a localização das indústrias usuárias (transformadores plásticos) é mais importante do que a das produtoras (de resinas). O Pólo Petroquímico de Paulínia, por exemplo, concentra grande parte dos estabelecimentos de transformadores de plástico dentro de um raio de 100 quilômetros a partir da localização do complexo. Isso se dá por essa ser uma região importante no consumo de resinas termoplásticas e de plásticos finais. Além do mais, essa proximidade do mercado consumidor reforça a competitividade das empresas do complexo. (FURTADO; HIRATUKA; GARCIA; SABBATINI, 1999).

A estrutura de financiamento das empresas é o que determina a sua capacidade de acompanhar as tendências mundiais da indústria petroquímica e garantir significativas inversões tecnológicas. Entretanto, no mercado financeiro internacional, as firmas brasileiras não conseguem participar com as mesmas condições das empresas estrangeiras. Sendo assim, incorrem em custos financeiros mais elevados, prejudicando sensivelmente sua capacidade competitiva, colocando-se em uma posição extremamente vulnerável no cenário internacional. Um outro agravante é que os seus concorrentes externos, que atuam ou não no país, têm acesso privilegiado aos esquemas internacionais de financiamento. No âmbito interno, a indústria petroquímica brasileira enfrenta outras dificuldades, como a tributação e as infraestruturas. O setor produtivo convive com elevada carga tributária, que representa de 28% a 32% do custo final do produto. Isso limita, por exemplo, a capacidade de modernização e de expansão da produção da indústria brasileira de transformados plásticos.

Os grupos petroquímicos brasileiros, apesar de estarem em desvantagem, não ficaram de fora das transformações que ocorreram nos últimos anos no âmbito internacional. O setor vem experimentando uma fase caracterizada por um grande número de processos de fusões, aquisições e formação de *joint-ventures* entre suas empresas. Vem ocorrendo também um crescimento da integração entre as refinarias de petróleo e as operações petroquímicas de 1ª geração. Essa tendência, embora esteja se intensificando, foi contudo bastante reduzida na década de 90 com o Plano Nacional de Desestatização implementado por Collor de Melo. As maiores companhias petrolíferas do mundo desde muito têm posições petroquímicas, e no Brasil não é diferente. Após a privatização, a Petroquisa (Petrobras Química S.A., braço petroquímico da Petrobras S.A.) passou a ser uma mera *holding* financeira sem qualquer participação na gestão e planejamento das centrais de matérias-primas e nas empresas de 2ª geração.

Os grupos petroquímicos brasileiros, apesar de estarem em desvantagem, não ficaram de fora das transformações que ocorreram nos últimos anos no âmbito internacional. O setor vem experimentando uma fase caracterizada por um grande número de processos de fusões, aquisições e formação de *joint-ventures* entre suas empresas

O resultado final do movimento de reestruturação produtiva e patrimonial verificado a nível mundial foi uma elevação significativa do grau de concentração produtiva na indústria petroquímica. Em nível nacional, as modificações em termos de eficiência operacional são extremamente importantes, bem como os notáveis avanços da produtividade do trabalho na petroquímica brasileira. Não se pode esquecer, no entanto, que paralelamente houve uma diminuição do custo com mão-de-obra, cristalizada na acentuada redução dos postos de trabalho e da renda dos trabalhadores.

No Brasil, a indústria petroquímica caracteriza-se como um oligopólio altamente concentrado e de baixa integração vertical ao longo de sua cadeia produtiva. O surgimento da Braskem, em agosto de 2002, começou a alterar o perfil do setor no Brasil, tornando-o mais semelhante ao padrão internacional, marcado pela constituição de companhias integradas verticalmente. Isso mostra que a reestruturação da indústria petroquímica brasileira ainda não chegou ao fim. As empresas petroquímicas perceberam que a avaliação das possibilidades e das condições para o estabelecimento de um novo padrão produtivo eficiente e sustentável não pode resumir-se à resolução do nó societário que caracterizou a estrutura patrimonial do setor durante anos.

Dado que o investimento inicial da indústria é elevado em equipamentos, o setor de plásticos no Brasil encontra restrições, principalmente na dificuldade de acesso ao financiamento de seu custo, à melhoria de sua competitividade. Grande parte das máquinas utilizadas pelos transformadores brasileiros está defasada tecnologicamente, e não há estímulo para a sua renovação. Outrossim, novas exigências quanto à diversificação dos produtos e seus usos requerem cada vez mais investimentos em novas tecnologias. Apesar disso, o padrão local de demanda por produtos plásticos está próximo ao patamar internacional, já que o seu parque industrial é relativamente completo e integrado.

O segmento de embalagens plásticas vem se desenvolvendo bastante em função da grande disponibilidade de resinas termoplásticas, da expansão do comércio e de novas técnicas de distribuição de mercadorias. Na Bahia, um dos estados nordestinos onde este segmento é bastante concentrado, há uma forte penetração em diversas cadeias e crescente aplicação de embalagens plásticas nas indústrias de transformação.

Os empresários da petroquímica e da indústria do plástico têm, cada vez mais, se conscientizado de que a integração entre as etapas da cadeia petroquímica é o ponto crucial para a competitividade das empresas – desde o acesso à nafta ou ao etano, até a interdependência existente entre os produtores de petroquímicos básicos e intermediários. A competitividade do setor transformador de plásticos também é importante para que a indústria petroquímica brasileira se fortaleça. Ter um mercado desenvolvido é tão relevante quanto a integra-

ção entre a 1ª e a 2ª gerações petroquímicas e a facilidade de acesso às matérias-primas.

Para enfrentar esses desafios, a discussão ocorrida no Fórum de Competitividade da Cadeia Produtiva de Plásticos, realizada pelo Ministério de Desenvolvimento da Indústria e Comércio, apontou dentre outras coisas para: i) aumento da produtividade e da qualidade na indústria, com redução de desperdícios; ii) intensificação da reciclagem de plásticos para fazer frente às demandas ambientais; iii) aperfeiçoamento e qualificação da mão-de-obra e dos dirigentes de pequenas empresas do setor; iv) intensificação da cooperação entre empresas, distribuidoras e clientes, principalmente grandes varejistas.

O "PODER" NA CADEIA PRODUTIVA PETROQUÍMICA

O conceito de complexo industrial exposto anteriormente afirma a existência de uma indústria motriz, com capacidade de influenciar as outras indústrias inter-relacionadas. Capacidade de influenciar ou de dirigir e governar as ações dos outros é poder. Esse poder pode ser exercido de várias formas: pela imposição da obediência; pela dominação aberta ou latente, etc. No caso a ser estudado, o poder é poder econômico exercido por empresas capitalistas a partir de suas atividades produtivas.

Quais são as fontes que engendram esse poder econômico? Inúmeras variáveis podem ser elencadas: tamanho da firma (em termos de ativo, ou em termos de capital social); participação no mercado; paradigma tecnológico; acesso privilegiado a determinadas fontes de matéria-prima, entre outras. Os limites desse artigo não permitem discussões aprofundadas com o objetivo de se procurar um conceito genérico que explique a fonte do poder de uma firma capitalista. O objetivo aqui é definir qual a fonte de poder para as empresas na cadeia produtiva petroquímica e a idéia aqui sustentada é de que essa fonte reside na capacidade de produzir o paradigma tecnológico vigente.

É a capacidade de produzir as inovações de processo e de produto que define qual é o centro de influência na cadeia petroquímica. As inovações de processo são responsáveis pela elevação da produtividade do trabalho, o que reduz o tempo de trabalho necessário para a produção de determinado produto, aumentando a competitividade da firma inovadora frente às outras. Isso é essencial, pois determinará a preferência das demandas intermediárias (à jusante) a partir de preços menores do que os praticados pelas empresas concorrentes, o que se traduzirá em maiores participações no mercado. As inovações de produto permitem ampliar a participação em um determinado mercado, através de diferenciação de produtos, ou atender novos mercados com a criação de novos produtos. Além disso, mudanças radicais tanto nos processos quanto nos produtos podem alterar as relações com os fornecedores, que poderão ter que mudar seus processos e adequar seus produtos.

É importante não só produzir as inovações, mas mantê-las enquanto o paradigma tecnológico vigente seja através de *joint-ventures* ou de facilidades na difusão (a associação com o capital financeiro é uma maneira de facilitar o escoamento). Pode-se observar que essa definição de "poder" na cadeia petroquímica não é estática, mas, muito pelo contrário, é a própria capacidade de produzir o paradigma tecnológico que define a dinâmica das mudanças nas estruturas produtivas da cadeia. As inovações de processo e de produto podem tornar determinado segmento, por exemplo os transformadores plásticos, em fonte de "poder" na cadeia, rearranjando as posições. Talvez seja esse um dos motivos pelos quais os grandes *players* do segmento encontram-se articulados do poço de petróleo ao plástico.

Assim como existe uma empresa ou um segmento detentor do "poder", tem-se os segmentos dependentes. Essa dependência é derivada do consumo de inovações, da incorporação do paradigma tecnológico. No estágio atual, as indústrias de transformação de plástico são totalmente dependentes das especificidades dos insumos recebidos das etapas à montante e, é claro, dos processos responsáveis pela produção desses insumos. Nesse sentido, comportam-se como o "elo fraco" da cadeia petroquímica. Não se pode, portanto, excluir os transformadores plásticos da cadeia petroquímica simplesmente porque vendem um volume considerável de mercadorias para a construção civil.

Esta lógica reflete a visão do ator principal, ou seja, demarca posições de força nos diversos elos da cadeia produtiva. O segmento plástico está integrado à lógica reprodutiva do capital aplicado na indústria petroquímica.

A rotulagem dada ao poder enquanto "poder econômico" é apenas um recurso analítico para facilitar a exposição. O poder é sempre um domínio multifacetado. É sempre, também, capacidade de convencimento. Assim sendo, as próprias empresas detentoras do "poder" influenciarão os métodos de delimitação de cadeias ou complexos industriais. As delimitações, enquanto conceitos construídos, servem de ferramenta para orientar o planejamento estatal dos diversos setores da economia. É possível que cortes arbitrários sirvam para expurgar os "elos fracos" de uma cadeia, o que centralizaria recursos públicos para os que já estão na ponta da produção do paradigma tecnológico, reforçando suas posições.

A VISÃO DOS TRABALHADORES SOBRE A CADEIA PRODUTIVA PETROQUÍMICA

Algumas formas alternativas de delimitação, muito mais abrangentes que as tradicionais, vêm sendo pensadas. A classe trabalhadora, através de suas organizações, optou pelo enquadramento das atividades econômicas em ramos. Assim, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) define as categorias de trabalhadores a partir de sua inserção nos diversos ramos. Tentar organizar as atividades produtivas em ramos também foi uma das propostas da economista Elsa Kraychete (1988) no seu estudo sobre a indústria baiana. Segundo seu trabalho:

> O ramo é o lugar de produção das mercadorias. É a cédula da divisão do trabalho onde os vetores do capital industrial se combinam/concorrem e produzem um único produto – ou conjunto de produtos não separáveis – **através de processo produtivo similar**. A estes dois elementos – único produto/conjunto de produtos e processo produtivo similar – a definição de ramo exige que se agregue um terceiro: igualação das condições de troca, expressão da unidade da produção e da circulação (KRAYCHETE, 1988, p. 44 e 45, *grifo nosso*).

Assim sendo, o conceito de ramo significaria um sistema de relações dinâmicas entre um produto-mercadoria, tendência a um processo produtivo e um processo de circulação. Vale ressaltar a similaridade do processo produtivo e a complementariedade do conjunto de produtos elaborados dentro do ramo.

Na 5ª Plenária Nacional da CUT, realizada em 1992, foi aprovada a constituição de 18 ramos: rural; metalúrgico; bancário; químico; vestuário; comerciário; educação; saúde; administração e serviços públicos; construção civil, móveis e madeiras; minérios; alimentação; comunicação; técnicos, profissionais liberais, trabalhadores em administração e tecnologia; trabalhadores em indústrias urbanas; transportes; autônomos urbanos; inativos. A fim de consolidar a organização dos trabalhadores por ramo de atividade, formaram-se organizações (federações) nacionais. A partir dessa construção, os sindicatos de base passaram a se reorganizar, delimitando melhor seus ramos, indicando as categorias profissionais e os setores que os compõem.

Até então a verticalização da cadeia petroquímica, a montante com o petróleo e a jusante com o plástico, só era pensada pelos sindicatos, que a partir da década de 90 passaram a trabalhar com o conceito de ramo produtivo. Ao entrar na concorrência internacional, a Petrobras percebeu a necessidade de retornar para a petroquímica, verticalizando a cadeia "do poço ao plástico". Claro que este movimento reflete a necessidade de ampliar a valorização do valor formado em toda a cadeia. Sendo uma empresa estatal, a Petrobras pode deslocar grande volume de recursos para redesenhar a cadeia que agora poderá ter novos elos fortes. Talvez por isso, os empresários da petroquímica estejam se adiantando para discutir com o novo governo os destinos da petroquímica nacional e a participação da Petrobras neste modelo. Os fóruns de competitividade deverão ser a arena maior destes debates.

A petroquímica, por sua vez, tem sido demandada por inovações de produtos para atender ao segmento de plástico, que está se aproximando mais da moderna produção capitalista, com produtos de maior valor agregado. Articula-se mais fortemente com setores dinâmicos, como a indústria eletro-eletrônica e automobilística. Esta percepção mostra que poderá haver migrações de capital de um lado para outro, inclusive de outros setores que não a

petroquímica. Porém, como por enquanto é o elo forte, a migração ocorrerá no sentido petroquímica-plástico. Isto mostra que a percepção dos trabalhadores fora antecipada quando buscaram articular suas lutas reconhecendo a integração por ramo, fugindo da noção proposta pelo capital.

Vale salientar que, durante a década de 90, os trabalhadores da petroquímica amargaram severas reduções no seu contingente, nos seus salários e nos seus benefícios. Esta análise mostra que a concorrência inter-capitalista está se acirrando e poderá impor mais prejuízos aos trabalhadores, restando a estes, talvez, rever o conceito pensado anteriormente ou mesmo articular-se para influenciar a Petrobras na constituição de um ramo capaz de atender aos anseios dos trabalhadores e não somente do capital privado.

Deslocar o segmento de plásticos para a construção civil só por causa dos fluxos de compra e venda mostra o grau de arbitrariedade da conceituação que, por sinal, choca-se com ela própria, já que há grande fluxo de produtos da petroquímica para as unidades de transformação de plásticos. Outra aproximação entre a petroquímica e o segmento plástico revela-se no caso daquelas unidades deste último que são mais dinâmicas quanto às inversões tecnológicas, produtivas e mesmo relativamente à mão-de-obra. Não se trata de imaginar uma cadeia produtiva com tantos elos e sub-elos mas de buscar semelhanças entre a natureza do trabalho que permeia essa cadeia.

À GUISA DE CONCLUSÃO: O ESTADO COMO INDUTOR DE UM NOVO DESENHO DA CADEIA PETROQUÍMICA

Na década de 90 houve um acirramento da competição internacional entre cadeias produtivas, inerente ao processo de globalização da economia e próprio da necessidade de integração competitiva das cadeias produtivas na economia internacional, como forma de auferir sempre maiores lucros. Observa-se que os ganhos de competitividade dos países estão associados a fatores que extrapolam o espaço da fábrica, a exemplo da integração das cadeias produtivas e do desenvolvimento de relações comerciais, financeiras e tecnológicas mais sólidas entre empresas de elos distintos da cadeia produtiva.

Nesse contexto, o Estado assume, de um lado, o importante papel de buscar fomentar essa integração, identificando a dinâmica de seus elos, seus gargalos e potencialidades e, de outro, deve ter a iniciativa de reunir distintos atores sociais, visando a elaboração de diagnósticos, planos de ação, metas e compromissos que possibilitem maior visibilidade ao conjunto das ações governamentais relativas às cadeias e, particularmente à cadeia petroquímica.

Neste momento, o Estado brasileiro está sendo chamado, através da Petrobras e de sua subsidiária, a Petroquisa, a participar ativamente da reestruturação da petroquímica nacional. De alguma forma, a Petrobras já abalou a petroquímica brasileira quando adquiriu a Perez Companc na Argentina e, no bolo, levou a Innova, localizada no pólo de Triunfo. Através da Petroquisa, a Petrobras é sócia em todas as centrais de matérias-primas, apesar de ser minoritária. Em Camaçari possui 11,3% do capital total da Braskem, em Triunfo detém 15,63% da Copesul, em São Paulo a participação na PQU é de 17,48% e, no pólo do Rio (ainda não está operando), tem 16,7% da Rio Polímeros. Essas posições já foram bem mais amplas, mas a Petroquisa perdeu a maior parte dos ativos que possuía com o programa de privatização do governo Collor.

O governo Lula precisa definir uma estratégia clara de política industrial capaz de não somente dotar a petroquímica de capacidade competitiva, mas de permitir uma integração onde o dinheiro público seja o fomentador de um segmento industrial moderno, ambientalmente correto e sobretudo capaz de ampliar o emprego na cadeia, possibilidade extremamente viável em um eventual processo de integração petroquímica e transformação plástica, já que este último, mesmo se modernizando, ainda será capaz de incorporar grandes contingentes de mão-de-obra.

Nos seus 50 anos a Petrobras precisa ajudar o Governo na constituição de sua política industrial, participando do xadrez sem esquecer que a saída da petroquímica trouxe uma série de debilidades para o setor e grandes impactos sobre a força de trabalho, inclusive no âmbito regional. Enquanto

empresa pública, deve ampliar a discussão na sociedade sobre o novo desenho da petroquímica nacional. Ela, que já andou do "poço ao posto" e agora quer ir "do poço ao plástico", é bem-vinda. Mas não deve esquecer que é importante engendrar novos vetores de desenvolvimento regional e revitalizar os antigos, a exemplo da integração da petroquímica-plástico na Bahia como forma de complementar o maior polo petroquímico da América do Sul: o pólo de Camaçari.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Ranieri Muricy. *A modernização da indústria petroquímica e do complexo químico da Bahia nos anos 90*. São Paulo: CNPq/ Unicamp-Cesit/DIEESE, 2000.

BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista*: a degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: LTC, 1987. 379 p.

CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES. Secretaria Nacional de Organização. *Panorama dos ramos da CUT*. [s.l]: Extra Copy Gráfica, 2002. 30p

FURTADO, João; HIRATUKA, Célio; GARCIA, Renato; SABBATINI, Rodrigo. Ciclo de investimento, reestruturação patrimonial e competitividade da indústria petroquímica brasileira: limites à constituição de uma estrutura sustentável. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27º, 1999, Belém. *Anais...* Belém: ANPEC, 1999. v. 2. p. 951-963.

GARCIA, Renato; HIRATUKA, Célio; SABBATINI, Rodrigo. *Limites e possibilidades do Brasil nas configurações produtivas globalizadas*: a indústria petroquímica. Araraquara, Campinas: [s.n.], 2000. 63 p.

GAZETA MERCANTIL. *Análise setorial*: a nova petroquímica. São Paulo: Gazeta Mercantil, 2002. 227 p.

HAGUENAUER, Lia; PROCHNIK, Victor (Org.). *Identificação de cadeias produtivas e oportunidades de investimento no Nordeste do Brasil*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 2000. 394 p.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. *A indústria na Bahia em 1980*: uma interpretação a partir de ramos industriais e seções produtivas. 1988. 229 p. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MARX, Karl. *O capital*. livro 1. São Paulo: Ciências Humanas, 1978.

_____. *O Capital*: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1996a. 2 v. 496 p. (Coleção Os Economistas).

PROCHNIK, Victor. Firma, indústria e mercados. Cadeias produtivas e complexos industriais. In: HASENCLEVER, Lia; KUPFER, David. *Economia industrial*. São Paulo: Campus, 2002. 680 p.

SICSÚ, Abraham; LIMA, João Policarpo. *Cadeias produtivas, cadeias do conhecimento e demandas tecnológicas no Nordeste*: análise de potencialidades e de estrangulamentos. [s.l.: s.n, s.d.] 20 p.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Instituto de Economia. Núcleo Econômico da Indústria e da Tecnologia. *Estudo de competitividade de cadeias integradas no Brasil*: impactos das zonas de livre comércio. Cadeia petroquímica. Campinas, 2003.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

A crise econômica e a desarticulação social na América Latina: o endividamento estrutural

Paulo Balanco, Eduardo Costa Pinto**, Ana Maria Milani****

Resumo

Neste artigo procura-se localizar as origens do processo de estagnação e retrocesso vivido pela América Latina desde meados dos anos 1970. Considera-se, como procedimento metodológico, a crise dos países latino-americanos como parte integrante da própria crise de rebaixamento de lucros e superprodução experimentada pelo capitalismo no mesmo período. Sendo assim, localiza-se o **endividamento** como a componente estrutural principal que, na era da globalização, vincula a degenerescência social latino-americana à crise permanente da sociedade do capital.

Palavras-chave: América Latina, capitalismo, crise, globalização, endividamento.

Abstract

This paper tries to find the origins of the stagnation process and retrocess lived by Latin America since the mid-seventies. As a methodological procedure, the crises of the Latin American countries is considered as part of the capitalist crisis of profit lowering and superproduction in the same period. Thus, ***endebtment*** *is found to be the main structural component that, in the era of globalization, links the social downfall in Latin America to the permanent crisis in the capitalist society.*

Key words: *Latin American, capitalist crises, crisis, globalization, economic stagnation.*

INTRODUÇÃO

A trajetória desastrosa e regressiva dos países da América Latina durante as três últimas décadas não pode ser explicada por supostos fatores endógenos ou históricos exclusivos aos mesmos. Trata-se, na verdade, de modificações perfeitamente atreladas ao movimento geral do capitalismo neste mesmo período. Como se sabe, a economia capitalista encontra-se em meio a um processo de crise de superprodução desde meados dos anos 1970, fato este que representou a inflexão das taxas de lucro que finalizou a longa fase de expansão iniciada depois da segunda guerra mundial.

Desde então os países e regiões dependentes que participam do sistema do capital passaram a enfrentar profundas mudanças, as quais, na maior parte das vezes, representaram um retorno do grau de desenvolvimento a períodos pretéritos e, por outro lado, aprofundou o quadro social amplamente desigual conhecido desde a superação do período colonial. Em particular, os países latino-americanos adentraram um período marcado profundamente por crises recorrentes, crescimento da instabilidade, estagnação, retrocesso e desarticulação social.

* Professor do Curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia. Doutor pela Unicamp. balanco@ufba.br

** Mestrando em economia pela Universidade Federal da Bahia. eduardoc.pinto@zipmail.com.br

*** Mestranda em economia pela Universidade Federal da Bahia e bolsista CAPES.

Para estes países a cristalização deste quadro deletério deu-se mediante a fixação de um processo estrutural de reprodução da dependência e da crise. Evidentemente, este processo corresponde ao **endividamento**, o qual nada mais representa do que a colocação em prática pelos países centrais de medidas voltadas para o enfrentamento da queda da taxa geral de lucro. Os fluxos de capitais passaram a migrar do centro para a periferia latino-americana, primeiro como capitais de empréstimos e, depois, como capitais voláteis especulativos.

Isto quer dizer que a chamada globalização do capitalismo tem entre suas componentes uma estrutura representada pelo aprofundamento da dependência dos países atrasados através do processo de endividamento. Portanto, as reformas neoliberais, iniciadas no começo dos anos 1990, viabilizaram o aprisionamento destes países em uma teia de vínculos que os prendem a esta situação de beco sem saída.

Desta maneira, o propósito deste artigo é o de analisar o aprofundamento da dependência estrutural dos países Latino-americanos aos países centrais na fase da globalização do capitalismo e seus efeitos deletérios na articulação social da região. Para tanto, elege-se como variável explicativa relevante o processo do endividamento e avaliam-se suas conseqüências em termos das políticas econômicas encaminhadas por esses estados nacionais de forma regular e a deterioração dos mesmos mediante a verificação do comportamento dos seus indicadores econômicos e sociais.

CRISE CAPITALISTA E AMÉRICA LATINA: O ENDIVIDAMENTO COMO FATOR ESTRUTURAL DA ESTAGNAÇÃO E DO RETROCESSO

O impasse no qual o capitalismo se encontra mergulhado desde meados dos anos 1970 representa a ação de um conjunto de manifestações econômicas que caracterizam um período particular de sua trajetória. Diz respeito a uma era de crise recorrente, aberta após a conclusão de um ciclo longo expansivo que perdurou por cerca de três décadas após a segunda guerra mundial. Em linhas gerais, pode ser afirmado que, desde então, a economia capitalista conheceu uma significativa e duradoura inflexão da taxa geral de lucro e a cristalização de uma posição de superprodução. Entretanto, concomitantemente, a redução das taxas de crescimento, acompanhadas de resultados sociais profundamente negativos, como, entre outros, o surgimento de pronunciado desemprego crônico nos países avançados da Europa ocidental e nos EUA (BRENNER, 1998), induziu a configuração de uma série de importantes transformações estruturais de grande envergadura, as quais, por sua vez, alçaram o capitalismo a um novo patamar conhecido como **globalização**.

Contudo, muito embora a globalização seja apresentada pelos círculos conservadores como o ingresso da humanidade em uma definitiva e abrangente era de progresso e evolução inexoráveis, na verdade, contraditoriamente, ela nada mais representa do que a síntese de um processo de crise recorrente do capitalismo. Quer-se afirmar, com isso, que a crise que concilia queda de lucro e superprodução acabou orientando o sistema para a busca de meios alternativos de enfrentamento do recuo da lucratividade mediante o estabelecimento de um processo de ajuste voltado para a determinação de novas formas de acumulação. Portanto, importantes modificações produtivas e organizacionais foram lançadas tendo em vista o enfrentamento do desempenho cadente da taxa de lucro. Entre elas, merece destaque o surgimento de uma intensa onda de inovações tecnológicas, a qual, entretanto, não foi capaz de se transformar em alavanca de retomada da acumulação sustentada. Ao contrário do que se poderia supor como pré-condição para a retomada de uma nova onda longa de expansão, a chamada "terceira revolução tecnológica", associada a outros fatores, acabou por estabelecer uma estrutura marcada pela **turbulência** e **estagnação**.

Desta forma, ao lado do novo paradigma tecnológico, a principal transformação do capitalismo neste período de crise permanente foi o descolamento do circuito financeiro relativamente ao circuito produtivo. Quer dizer, em condições ordinárias, tendo em vista os mecanismos reprodutivos regulares do capitalismo, o financiamento ao capital produtivo ocorre por meio de uma superestrutura financeira completa, a qual se afirma como expressão da divisão do trabalho entre diferentes modali-

dades funcionais do capital. Entre estas se encontra o capital portador de juros, o qual, originado do capital industrial, adquire uma relativa autonomia mediante a instalação de uma estrutura creditício-financeira originariamente constituída para assegurar o funcionamento daquela esfera da economia na qual ocorre a geração da mais-valia, a saber, o próprio capital industrial (MARX, 1986).

Todavia, após o fim do ciclo expansivo, o que veio a representar um dos fenômenos econômicos mais significativos da era capitalista contemporânea, esta superestrutura financeira expandiu-se atrofiadamente frente à esfera produtiva, já que o desenvolvimento do capitalismo, na segunda metade do século XX, possibilitou a efetivação de novos mercados baseados no capital fictício. A explicação para o surgimento dessa atrofia deve ser buscada na obstrução que o capital passou a encontrar para retornar aos patamares outrora efetivados da taxa geral de lucro no espaço da reprodução enquanto totalidade, isto é, baseada na atividade efetiva de produção de mercadorias. A dificuldade cada vez maior em viabilizar a acumulação a taxas crescentes de valor novo no plano da produção fez o capitalismo voltar-se acentuadamente para alternativas de lucro centradas em fundamentos financeiros. Ao deslocar-se da produção, passava a privilegiar o universo do capital-dinheiro em um grau de autonomia muitas vezes superior àquela que se manifesta quando o capital portador de juros atua somente como um apêndice da esfera produtiva.

A dificuldade cada vez maior em viabilizar a acumulação a taxas crescentes de valor novo no plano da produção fez o capitalismo voltar-se acentuadamente para alternativas de lucro centradas em fundamentos financeiros

Para assegurar rentabilidade máxima do capital privilegiando sua forma financeira, tornou-se necessária a introdução de mecanismos de potencialização da sua mobilidade dentro de determinados parâmetros inerentes à relação espaço-tempo. Neste sentido, as amplas medidas de desregulamentação que os estados centrais, sobretudo os EUA, passaram a impor aos estados nacionais em geral, seguidas de ações viabilizadoras de maior integração dos mesmos ao mercado mundial, deram formatação a um novo quadro político-econômico que se seguiu à aplicação do chamado receituário neoliberal. As inovações tecnológicas acima mencionadas, no que tange aos meios de comunicação e informacionais, vieram ao encontro desse objetivo e, portanto, colaboraram para que fossem asseguradas as condições para a mais ampla liberdade de deslocamento dos capitais financeiros entre as várias regiões do planeta em busca da maximização da rentabilidade.

A nova superestrutura financeira levantada depois dos anos 1970 viabilizou a chamada **financeirização**, quer dizer, a diminuição acentuada das restrições com as quais as empresas se deparavam para obterem um diferencial de rentabilidade positiva quando aplicam seus capitais em investimentos financeiros ao invés de em investimentos produtivos (SALAMA, 2000). A aplicação financeira dos capitais é agora possibilitada por um universo multifacetado de ativos, agentes e instituições creditício-financeiras que em muito representam uma inovação frente aos tradicionais agentes participantes desta esfera conhecidos até então. Trata-se agora de corporações e governos, representando um conjunto de agentes e instituições negociadores de papéis, remuneradoras dos investidores a partir de uma riqueza não previamente existente, ressaltando, portanto, o caráter acentuadamente especulativo em seu interior (McNALLY, 1999).

Este novo quadro, já em meados dos anos 1970, apresentou aquela que seria uma das características principais da dinâmica capitalista daí em diante, qual seja, o fenômeno crucial do **endividamento**. Ao lado do crescimento lento, do aumento da produtividade e da revolução microeletrônica, o endividamento crônico e crescente dos setores público e privado passou para o primeiro plano, consolidando, portanto, esta fase do capitalismo como de crise permanente de superprodução e crise de endividamento (KLIMAN, 2000).

Assim, os países dependentes do mundo capitalista passaram inapelavelmente a participar deste novo ambiente. Em face do excedente crescente de capi-

tais na forma financeira sem oportunidade de reinvestimento produtivo, a nova estrutura abriu as portas para a continuidade da "exportação de capitais" em novas bases. Parcela significativa da chamada liquidez financeira do mercado internacional foi transferida para os países atrasados, em particular os da América Latina, na forma de empréstimos. Estes passaram a priorizar o endividamento como estratégia principal de desenvolvimento econômico, o qual, por sua vez, se transformou em um dos elementos mais significativos da estrutura contemporânea da reprodução capitalista.

Como componente fundamental deste novo padrão de acumulação, aquele que Chesnais (1996) denomina de "regime de acumulação predominantemente financeiro", a dívida dos países latino-americanos ocupou o lugar da política de desenvolvimento nacional baseada na "substituição de importações" que havia sido adotada desde os anos 1930. Isto quer dizer que essas economias tiveram que passar por uma primeira reestruturação produtiva no interior da qual o esforço exportador passou a ser a variável mais importante em detrimento da expansão do mercado interno. A dívida foi formada, sobretudo, entre 1965 e 1985, passando, então, a ser administrada como fator de reprodução da rentabilidade do capital financeiro oriundo dos países centrais. Neste período a principal mudança foi a adequação dos estados nacionais ao processo de constituição da dívida. Os governos latino-americanos, por conseguinte, internalizaram um volume imenso de recursos financeiros reciclados pela banca internacional mediante políticas de desenvolvimento que em alguns casos, e por um período limitado, viabilizaram taxas de crescimento acima daquelas verificadas historicamente.

Acontece que aquela montanha de dinheiro foi contratada para começar a vencer em períodos relativamente curtos e a taxas de juros flutuantes. Evidentemente, mesmo com o grande ingresso de capitais, estes países não implementaram uma estrutura produtiva capaz de viabilizar excedentes necessários ao pagamento regular do serviço da dívida e, simultaneamente, orientar os investimentos visando o crescimento interno. Na verdade, e considerando que este foi um período marcado por vários choques da economia mundial, as economias latino-americanas não lograram por em prática um padrão de desenvolvimento, baseado nos empréstimos estrangeiros, em que a taxa de crescimento do valor novo superasse a taxa de juros. Em consonância com este quadro, já no início dos anos 1980, os países da região passavam a implementar um esforço exportador desmesurado com o único propósito de criar receitas em divisas estrangeiras necessárias ao pagamento do serviço da dívida.

A América Latina, então, adentra uma fase que passou a ser considerada como as "décadas perdidas". São assim denominadas em face do peso da dívida relativamente ao tamanho do produto interno. O esforço exportador acima mencionado só poderia ser viabilizado com uma condição, qual seja, a implementação de recessão econômica de longo alcance

A América Latina, então, adentra uma fase que passou a ser considerada como as "décadas perdidas". São assim denominadas em face do peso da dívida relativamente ao tamanho do produto interno. O esforço exportador acima mencionado só poderia ser viabilizado com uma condição, qual seja, a implementação de recessão econômica de longo alcance. Os grandes países da América Latina, Argentina, Brasil e México, em diferentes momentos da década de 1980, enfrentaram crises internas agudas cujas características principais foram a recessão e a inflação galopante e recorrente. Mas, no geral, embora tivessem parcialmente superado os efeitos mais deletérios, no momento em que os efeitos mais graves de seus respectivos choques particulares foram amenizados, a dura realidade do endividamento já se tornara estrutural. Nesta altura, a dependência crucial dos capitais de financiamento para garantir a reprodutibilidade da própria dívida, e possibilitar pequenos períodos de recuperação limitada, constituíra-se como inexorável e seria decisiva no novo ambiente que se formaria entre o final dos anos 80 e início dos anos 90 do século passado.

O quadro capitalista que passou a ser denominado de globalização foi acelerado neste último pe-

ríodo. Assim, no final dos anos 1980, uma iniciativa agressiva dos países capitalistas centrais fora iniciada visando a integração completa dos países dependentes ao mercado mundial. Nesta oportunidade, o capital-dinheiro mudara a forma de seu movimento: em vez de empréstimos externos, como assinalado no período anterior, agora passavam-se a privilegiar os investimentos financeiros especulativos de curto-prazo. Trata-se de uma situação nova. Quando prevalecera o mecanismo dos empréstimos, a remuneração do capital dinheiro era fixada pelas taxas de juros vigentes no mercado internacional, aquelas determinadas pelas principais praças financeiras, tais como Londres e Nova York. Além disso, como os empréstimos, teoricamente, representavam o movimento de entrada de massas de capitais para dentro dos estados tomadores por iniciativa interna (governos e empresas), não havia necessidade de mudanças das normas regulatórias do mercado financeiro nacional.

Desta forma, a partir das orientações das instituições e agências representativas do grande capital, FMI e Banco Mundial, principalmente, um amplo processo de reformas, que incluíam a desregulamentação e a flexibilização, foi impulsionado nos países periféricos. Visavam sobretudo a atender a novas perspectivas de remuneração do capital dinheiro, agora totalmente especulativo, na qual a taxa de juro interna passava a ter um papel preponderante. Entretanto, não apenas as taxas de juros nacionais tornaram-se decisivas, mas, também, a diferenciação entre estas no espaço do mercado internacional, por conseguinte viabilizando o método da arbitragem, uma das práticas de remuneração mais importantes adotadas atualmente. Ao lado disso, deve ser mencionado também o surgimento de um número muito elevado de inovações ocorridas no setor financeiro, como, por exemplo, a criação dos derivativos, o aparecimento do mercado secundário de negociação dos certificados da dívida dos países atrasados, o crescimento desmesurado da importância da especulação em bolsa de valores e a implementação de um elevadíssimo mercado de especulação com moedas nacionais.

Evidentemente, para que esse quadro se tornasse viável, o movimento de entrada e saída dos capitais nos espaços nacionais teria que ser o mais amplo possível. Daí o caráter volátil que o capital-dinheiro passou a ter e, por conseqüência, a ampliação da vulnerabilidade dos países recebedores destes capitais. Aqui se revela novamente, sob outras condições, o papel da dívida como componente estrutural decisivo. Como os novos capitais passavam a entrar por períodos relativos curtos, sem compromisso com a alteração da estrutura produtiva interna, quando muito os mesmos passavam a ser utilizados para o cumprimento das obrigações do serviço da dívida externa que continuava como regularidade. Ao mesmo tempo, praticando a arbitragem, estes capitais, agora especulativos, não tinham prazos nem critérios definidos para sair e quando o faziam, em função de melhores oportunidades em outras regiões do planeta, ou por conta da deterioração das contas externas dos países onde se encontravam, abria-se um ataque especulativo que levou não apenas os países latino-americanos a enfrentarem crises agudas, mas também outros países ditos emergentes, como é o caso dos novos países industrializados do sudeste asiático.

Os países dependentes ficam agora prisioneiros de dois movimentos: a continuidade do pagamento do serviço da dívida e, ao mesmo tempo, a remuneração generosa do capital estrangeiro especulativo. Para isso foram obrigados a encaminhar políticas de ajuste macroeconômico cujas principais características foram os combates violentos à inflação mediante medidas restritivas da atividade interna, o crescimento do endividamento interno por conta da oferta de títulos públicos a juros estratosféricos e, não menos importante, a adoção de regimes cambiais fixos voltados para a valorização das moedas nacionais frente ao dólar. Estes três fatores combinados constituem uma garantia de que os capitais especulativos serão remunerados a taxas de juros reais as mais amplas possíveis. Portanto, o combate à inflação, via recessão e mediante a sobrevalorização cambial, esteve voltada, principalmente, para a viabilização desta rentabilidade excepcional.

Vê-se assim que o endividamento constituído no período 1965-1985 tornou-se, em si mesmo, um obstáculo ao crescimento, mas, ao mesmo tempo, constituiu-se na fonte principal da instabilidade crô-

nica e de processos recessivos permanentes nos quais ingressaram os países da América Latina. No período atual, iniciado na segunda metade da década de 1980, este fator estrutural conduziu estes países a uma posição de dependência crucial frente ao capital externo. Como afirma Salama (2000, p. 36),

> em geral a política de taxas de juros altas é (...) um freio ao desenvolvimento e pesa muito sobre o serviço da dívida interna dos Estados, aprofunda rapidamente os déficits orçamentários destes e é fonte de ceticismo crescente quanto à política econômica do governo.

Frente ao papel estrutural do endividamento as nações latino-americanas encontram-se em meio a um círculo vicioso há cerca de três décadas. Coloca-separa estes países, portanto, uma questão crucial, qual seja, a ruptura com este processo que os mantém em uma posição de turbulência, estagnação e decadência permanente. Isto é ainda mais relevante quando se sabe que, no curto-prazo, parece duvidoso que a fragilidade dos países atrasados e seus colapsos recentes, como é o caso da Argentina, possam afetar decisivamente os paises centrais da mesma maneira como aconteceu na segunda metade dos anos 90 quando das crises mexicanas, asiática, russa e brasileira. Isto porque uma generalização para a economia mundial dos efeitos de bancarrotas em paises periféricos dependeria de três aspectos, ainda não perceptíveis nos países centrais, a saber, um colapso descontrolado das bolsas de valores, a impossibilidade de ajuda e apoio estatais a empresas e bancos falidos e o desaparecimento de qualquer coordenação monetária efetiva por parte das grandes potências (KATZ, 2002).

OS PERCALÇOS DAS POLÍTICAS ECONÔMICAS NA AMÉRICA LATINA E OS DESEQUILÍBRIOS RECORRENTES NO BALANÇO DE PAGAMENTOS

O regime de acumulação sob a égide das finanças só se configurou de forma exitosa porque foi engendrado pela potência econômica capitalista. Sob o auspício do capital financeiro, os Estados Unidos reafirmaram sua hegemonia, a partir do final da década de 70, tanto na dimensão econômico – política do "dólar forte" atrelada a elevação ingente das taxas de juros – quanto na geopolítica – programa "guerra nas estrelas". A hegemonia do capital financeiro proporcionou profundas transformações na dinâmica dos mercados financeiros internacionais, o que alterou significativamente as relações entre os setores privados (formas de arbitragem) e público (bancos centrais) e, ainda, as interações entre os países centrais e periféricos. No início da década de 80, com a moratória mexicana, a América Latina viu suas fontes de financiamento secarem. Assim, a região foi guiada à crise no balanço de pagamentos, aprofundada pela recessão mundial, e a ampliação da deterioração dos termos de troca.

Diante desse panorama, o continente adotou – influenciado pelos *establishments* econômicos do FMI e do Banco Mundial – medidas de controle recessivo e restritivo das importações e de fomento das exportações através de agressivas políticas cambiais. Os anos 90 fora marcado pela abundância de liquidez internacional e pela globalização financeira. Ela fora engendrada através do processo de liberalização e/ou desregulamentação financeira, consubstanciada pela securitização das dívidas dos Estados nacionais e pela nova proliferação de instrumentos financeiros. Isto provocou uma mudança na forma de financiamento da dívida. A estratégia seguida no continente, diferente dos anos 80, foi voltada à obtenção de crescentes fluxos de capitais forâneos, de forma a deslocar a restrição externa, controlar a inflação e integrar os mercados financeiros domésticos aos circuitos financeiros internacionais.

Beneficiada, temporariamente, pela abundância dos fluxos de capitais internacionais especulativos, a Argentina, o México e o Brasil conseguiram viabilizar o aumento importador, ou seja, a integração financeira da região aos mercados internacionais não retrocedeu ao antigo modelo agrário exportador, num primeiro momento, já que os fluxos de capitais potencializaram o ajuste importador. Entrementes, a dependência de capital especulativo, neste modelo, aumentou a vulnerabilidade externa, uma vez que qualquer "espiro" do mercado poderia criar uma debandada geral e provocou a instabili-

dade das taxas de câmbio e dos juros que se materializam em crises.

Durante os anos 70 a expansão do crédito internacional permitiu às economias latino-americanas crescer com elevados déficits em conta corrente e no balanço de pagamento, déficits fiscais e preços relativos insustentáveis. Com a extirpação da liquidez internacional, no início da década de 80, materializou-se a insustentabilidade das políticas macroeconômicas de crescimento, desencadeando a crise do endividamento. Isto influenciou negativamente a taxa de crescimento do PIB regional, que passou de 5,6%, nos anos 70, para 1,2%, na década de 80, na média anual (CEPAL, 2002b).

A ingente elevação da taxa de juros engendrada pela política Volker, em 1979, afetou fortemente a situação fiscal e a balança de pagamento dos países latino-americanos, já que os empréstimos contraídos pelos mesmos foram efetivados a juros flutuantes.

Neste ambiente, de altas taxas de juros, de aumento da inflação e de desvalorização cambial, incrementaram-se os riscos de investimentos, os custos financeiros (pagamento do principal e juros), o que gerou uma expectativa de insolvência das empresas e bancos privados latino-americanos que se endividaram externamente em moeda forânea "forte". Para evitar a bancarrota, os Estados nacionais, entre 1979 e 1982, assumiram os passivos externos em moeda estrangeira. Coube às instituições privadas, então, pagar suas dívidas em moeda nacional aos seus governos, e estes assumiram o ônus dessa diferença. Este fenômeno foi denominado: *"estatização da dívida externa"* (CANO, 2000).

Com o processo de estatização da dívida externa os Estados latino-americanos foram literalmente à bancarrota! As receitas destes já eram insuficientes para cobrir os níveis de gastos de antes desse processo. Como numa ciranda financeira, os Estados foram obrigados a elevar seus endividamentos, principalmente, através da venda de títulos públicos da dívida interna para obter divisas para amortizar seus empréstimos estrangeiros, ou seja, os governos contraíram dívidas no mercado interno para amortizarem dívidas externas. Esse procedimento era produzido da seguinte forma:

> Dado o risco e baixa credibilidade no Estado, essa dívida interna era negociada a altos juros e com vencimentos efetivos diários na rede bancária, o que a convertia em quase moeda. Com isso, a ampliação da dívida pública interna inflacionava ainda mais o gasto público, agora com mais juros e correções monetárias aos credores nacionais. Estava criada, assim, uma geminalidade financeira entre as duas dívidas, aumentando ainda mais as pressões altistas no sistema de preço (CANO, 2000, p. 31).

Os países devedores da região, ao refinanciarem, através de novos empréstimos, suas dívidas junto ao FMI, tiveram que assinar acordos ou cartas de intenções que garantissem a aplicação de políticas de ajustes monetário de balanço de pagamento, que apresentavam os seguintes pontos: a) políticas fiscais e monetárias restritivas; b) queda do salário real. Estes dois pontos provocaram a queda do consumo e dos investimentos; e c) desvalorizações cambiais, como uma forma de incentivar as exportações[1] e diminuir as importações, intentando diminuir os déficits entre a balanças comerciais e de transações correntes. Este arcabouço de medidas teve como elemento fulcral a busca de sucessivos superávits da balança comercial. Para tanto, adotaram-se fortes ajustes das políticas de desvalorizações cambiais, em todo o continente, que provocaram elevações das taxas de inflação.

O modelo de desenvolvimento da década de 80, pelas suas características recessivas, logrou taxas de crescimentos ínfimas para o PIB da região. Entre 1980 e 1985, ocorreu um incremento de 0,6 %; já, entre 1985 e 1990, o crescimento foi um pouco maior (1,9%). Esta *performance* do PIB regional restringiu a receita fiscal, comprometendo a redução do déficit fiscal acordado com o FMI.

O setor externo apresentou as mesmas vicissitudes do crescimento econômico, na medida em que as importações, na média anual, se reduziram em 8,1%, entre 1980 e 1985, e as exportações obtiveram um crescimento baixo de 0,8 %, na média anual, para o mesmo período. Entre 1986 e 1990, a situação se afrouxou um pouco em virtude das desvalorizações e das renegociações da dívida, as importações voltaram a crescer numa taxa de 9,7%, e as exportações também lograram um crescimento

[1] Como tínhamos assinalado na seção anterior, uns dos objetivos da política de desenvolvimento foi a de fomentar as exportações como instrumento gerador de divisas para as amortizações das dívidas.

de 5,8%, ambas em média anual. Apesar disso, a participação da região nas exportações mundiais encolheu de 5,5% para 3,9%, entre 1980 e 1990. A inserção da América Latina na economia mundial se configura de forma marginal nos fluxos comerciais.

Vale ressaltar, que o pagamento dos juros aos credores absorveu uma parcela significativa da elevação das exportações, nos anos 80. Com a deterioração dos termos de troca, em especial, nas *commodities* agrícolas e industriais, verificou-se uma corrosão dos esforços exportadores, pós-85, realizados na região.

As medidas aplicadas para combater a inflação não lograram êxito, a taxa média anualizada elevou-se para 84,4%, entre 1980 e 1984, e aumentou ainda mais para 229,8%, entre 1985 e 1989. Alguns países da região, tais como Argentina e Brasil, chegaram a vivenciar processos hiper inflacionários. Isto ocorreu devido às políticas de desvalorização cambial que provocaram uma inflação de oferta e, também, em virtude de criação da quase moeda no processo de financiamento da dívida que ampliavam a oferta monetária, pressionando os níveis de preço.

As elevadas taxas de juros, que serviram de instrumento na captação de divisas através de títulos da dívida pública interna, funcionaram, por outro lado, como agentes da desestruturação das contas públicas – agravaram-se fortemente os déficits orçamentários em virtude dos pagamentos dos serviços da dívida – dos Estados latino-americanos. O montante da dívida passou de US$ 220,3 para US$ 448,2 bilhões, entre 1980 e 1990 (CEPAL, 2002b).

A intensa abertura comercial e financeira, na década de 90, foi conformada por vários acontecimentos econômicos e políticos. Dentre eles, destaca-se a estratégia comercial americana voltada para a recuperação da competitividade das suas exportações. Isto constituiu um elemento central para o entendimento da mudança do contexto macroeconômico dos anos 80 em relação aos anos 90 e da atual inserção internacional latino-americana (MEDEIROS, 1997).

No final da década de 80, a abertura comercial e financeira se generalizou no continente em concomitância com o início da reestruturação da dívida – Plano Brady –, provocando uma grande guinada nas políticas macroeconômicas da região. Além da abertura aos fluxos de capitais, a dinâmica financeira foi impulsionada pela securitização da dívida externa utilizando-se a emissão de bônus negociáveis no mercado financeiro americano e pelas inovações financeiras (derivativos, mercados futuros, etc.). Nesse novo cenário internacional, a América Latina sai da posição de emissor de capitais para tornar-se receptor desses fluxos, principalmente capitais de curto prazo (*hot-money*).

Entre 1984 e 1989, o saldo da conta capitais em porcentagem do PIB na região (média entre Colômbia, Chile, Peru, Argentina, México e Brasil) foi de –1,6%, ou seja, existiu transferência líquida para o exterior. A partir de 1990, o continente se inseriu no mercado internacional como receptor de investimentos de portfólio e o saldo da conta de capitais foi de 1,4% (UNCTAD, *apud* MEDEIROS, 1997, p. 293). Desta forma, o crédito interno, entre 1988 e 1993, aumentou de 22% para 30% do PIB, enquanto o índice dos preços dos valores negociados em bolsa incrementou-se mais de três vezes e meia – "efeito riqueza". (CEPAL, 2002b).

Os ajustes macroeconômicos da década de oitenta, na América Latina, não conseguiram solucionar os problemas de endividamento, desequilíbrios do balanço de pagamento e déficit orçamentário. Com isso, as políticas neoliberais foram ganhando legitimidade na sociedade, abrindo, assim, espaços para que os Estados nacionais as implementassem. Mas porque os Estados nacionais latinos adotaram esses medidas? Até aqui já demos algumas pistas. Contudo, desvelaremos esta questão na seção seguinte.

Assim, foram sendo estabelecidos, em quase todo continente, ajustes estruturais neoliberais que buscavam o controle monetário e do gasto público, a liberalização comercial e financeira e a reforma do Estado. Nesse bojo, a política cambial norteou-se pela valorização da moeda, utilizando um sistema de câmbio fixo. A estabilidade de preços transformou-se na variável de controle macroeconômico. Para este intento, utilizaram-se políticas cambiais e o processo de liberalização comercial.

O modelo macroeconômico, com livre mobilidade de capital e câmbio fixo, utilizado na maioria dos países do continente e em boa parte dos anos 90,

apresentava a seguinte dinâmica: a entrada de capitais, num primeiro momento, gera o aumento das reservas internas, pois o câmbio era fixo. Isto provoca o aumento do crédito e da liquidez monetária que poderia gerar aumento no nível de preço, entretanto o banco central enxuga esta liquidez através da venda de títulos públicos – operação no mercado primário. Para tanto, eleva-se a taxa de juros que atrai os capitais e diminuem a liquidez interna, contudo provocando um aumento da dívida interna que se refletirá no incremento do pagamento de juros acentuando o déficit orçamentário. Como os governos conseguiram financiar estes déficits? Através da emissão de novos papéis da dívida, ou seja, uma ciranda financeira. Para conseguir vender estes papéis os governos deverão apresentar uma maior rentabilidade para o título através da elevação da taxas de juros. Desta forma este processo vai se retroalimentando, o que provoca a ampliação das diferenças entre a taxas de juros nacionais da região, pois os diversos países concorrem entre si para atrair capitais e o incremento do diferencial entre taxa de câmbio real e nominal, implicando no aumento das importações.

As políticas econômicas, na América Latina, conseguiram alcançar seu intento monetário: conter a inflação. No ano de 1990, o nível de preço que foi, na média anual, de 1680%, caiu para 758% em 1993, e diminuiu ainda mais em 1998, alcançando 11% (CANO, 2000). No entanto, estas medidas acentuaram a dependência de capital externo e provocaram o aumento das importações, refletindo numa piora da balança comercial e incremento dos déficits orçamentários, ou seja, geraram novos desequilíbrios.

As políticas de valorização cambial e a abertura comercial provocaram o aumento da taxa de crescimento das importações que excedeu notoriamente as das exportações. Entre 1990 e 2000, o déficit comercial, com relação ao PIB, foi de 0,9% e o déficit da conta capital foi de 2,6% do PIB, ambas em média anual. Isto demonstra a dependência do financiamento internacional na economia latino-americana, apesar da grande redução do ritmo de crescimento econômico, apenas 2,9%, entre 1990 e 2001, na média anual (CEPAL, 2002b).

Neste contexto, a elevação da taxa de juros, no âmbito interno, é utilizada para conter a inflação e, no espaço externo, para atrair capitais forâneos. O ingresso desses dependeria de projeções - expectativas racionais – das taxas de juros determinadas pelo mercado – ou seja, as políticas monetárias nacionais (taxa de juros) seriam conformadas pelo "governo mundial" –, finanças privadas, conformada por bancos privados e, principalmente, fundos mútuos e de pensão. Entrementes, segundo Kregel, (1999), as políticas monetárias (taxa de juros) não são determinadas pelo mercado e sim por decisões políticas nacionais.

Nos anos 90, as taxas de juros ganham um caráter diferente em relação a década de 80, já que estas se inserem como um instrumento fundamental para sustentar o regime de acumulação sob a dinâmica financeira. Desta forma, as altas taxas de juros e a desregulamentação nos mercados financeiros, na América Latina, conseguiram atrair os fluxos de capitais externos. Estes fluxos tendem a ser muito voláteis, pois não se vinculam aos fundamentos das economias nacionais e sim no processo de especulação financeira (D-D').

As elevadas taxas de juros se refletiram fortemente na dívida pública da região. A dívida externa bruta saltou de U$ 460,9 para U$ 727,8 bilhões, entre 1991 e 2001. A Argentina e o Brasil desembolsaram mais de 40% de sua riqueza nacional em pagamentos da dívida. Entre 1991 e 2001 a dívida externa bruta desembolsada variou de 32,3% para 52%, na Argentina, e de 30,4% para 43,4%, no Brasil. O aumento deste desembolso explica em parte as crises financeiras recorrentes que o Brasil e a Argentina vêm apresentando. Será que isto foi provocado por gastos públicos irresponsáveis? Na verdade este discurso é mais uma falácia ideológica liberal, já que os desequilíbrios financeiros são inerentes ao atual regime de acumulação.

Para estabilizar a relação dívida/PIB é necessário que a taxa de crescimento do PIB seja ao menos igual à relação juros/dívida. Isto não ocorreu na década de 90, pois as taxas de juros foram mantidas elevadas para garantir os lucros dos capitais voláteis, o que inibiu o crescimento econômico. Entramos, então, num beco sem saída quando adotamos as políticas macroeconômicas neoliberais.

A combinação de déficit externo, taxa de câmbio apreciada e déficit orçamentário constituíram-se

numa política insustentável, na América Latina. Isto porque, na medida que a qualquer sinal desfavorável aos mercados – diminuição das taxas de juros - ocorreria a saída dos capitais voláteis, comprometendo a conversibilidade da moeda: *crise financeira*. Ao tentar dar sinais positivos (aumento da taxa de juros) ao mercado, os governos agravam sua situação fiscal e comprometem o crescimento. Isto provoca um processo de desarticulação social e econômica, aprofundando as mazelas sociais da América Latina.

AJUSTES ESTRUTURAIS NEOLIBERAIS E A DESARTICULAÇÃO SOCIAL

O espaço latino-americano, desde o seu descobrimento até os dias atuais, vem se conformando como um empreendimento do capital em geral sob o auspício de uma determinada potência capitalista hegemônica. Em seus primórdios, o ouro e prata pilhados dos países da região – sistema colonial – funcionaram como um dos fatores principais da acumulação originária do capital industrial europeu, principalmente inglês. Entre 1930 e final dos anos 80, a América Latina experimentou um grau excepcional de soberania[2] dos Estados nacionais no exercício e no manejo de políticas econômicas diante da *hegemon* – período atípico na história da região – o que possibilitou a conformação do modelo de substituição de importações tentando engendrar a industrialização no continente. Vale ressaltar que, mesmo nesta situação, o imperialismo continuou presente entre nós durante todo esse período, já que o capital produtivo começou a se expandir nos Estados latino-americanos, através das multinacionais estadunidenses, com o intuito de ampliar os espaços de sua reprodução (D-M-D'). A partir dos anos 90, a praça latino-americana se insere no âmbito internacional como os espaços de reciclagem do capital fictício (D-D') através da ampliação dos títulos da dívida pública e da ciranda financeira do regime de acumulação sob a égide das finanças. Numa nova fase, o imperialismo estadunidense, com o patrocínio do capital financeiro – bancos privados e, principalmente, fundos mútuos e de pensão – amplifica sua hegemonia, ao mesmo tempo em que limita a capacidade dos Estados nacionais da região de engendrarem políticas econômicas autônomas.

Desta forma, todas as riquezas – recursos naturais e humanos – latino-americanas se transformaram em capital europeu ou, mais tarde, norte-americano, e, como tal, têm se acumulado até hoje nos distantes centros de poder. "A chuva que irriga os centros do poder imperialista afoga os vastos subúrbios do sistema". Desta forma, "e simetricamente, o bem-estar de nossas classes dominantes – dominantes para dentro, dominadas de fora – é a maldição de nossas multidões, condenadas a uma vida de besta de carga". (GALEANO, 1978, p. 14). Essa conformação histórica deixou um legado pesado de elevada concentração da riqueza e de mazelas sociais recalcitrantes.

As políticas econômicas dos países da região, adotadas a partir do final dos anos 70, e que vêm se reproduzindo, provocaram o aumento do endividamento externo, o que permitiu compensar os limites da valorização produtiva do capital na América Latina. Isto quer dizer que o potencial regional de alavancagem do circuito do capital (D-M-D') é restringido pela demanda efetiva, uma vez que há uma retumbante concentração de renda e riqueza - herança das estruturas sociais do modelo agrário-exportador (sociedades rurais) que o processo de industrialização (modelo de substituição de importações) não conseguiu modificar – que vem se aprofundando com a implementação de políticas públicas neoliberais e/ou dos ajustes estruturais.[3]

[2] Essa maior autonomia esteve vinculada, no primeiro momento, à crise de 29 e às duas guerras que desestruturaram as bases econômicas e geopolíticas internacionais, o que proporcionou um certo vácuo de poder no ponto hierárquico mais alto do sistema capitalista – transição do Império inglês para o americano –, possibilitando aos países periféricos maior autonomia. Num segundo momento, mesmo com hegemonia americana consolidada, essa maior benevolência com o continente ocorreu em virtude do direcionamento da reconstrução da Europa (Plano Marshall) e da conformação do bloco socialista – arranjo geopolítico internacional bipolar.

[3] Em 1989, o economista John Williamson, do Institute of International Economics de Washington, compilou uma lista das políticas de mercado, que incluíam também disciplina fiscal, reforma tributária, desregulamentação da economia, liberalização das taxas de juros, taxas de câmbio competitivas, revisão das prioridades dos gastos públicos, maior abertura ao investimento estrangeiro e fortalecimento do direito à propriedade. Este conjunto de políticas neoliberais foi denominado de "consenso de Washington". Estas medidas faziam-se necessárias para a América Latina retomar o crescimento e superar a pobreza profundamente arraigada, segundo a maioria dos especialistas nas instituições financeiras internacionais e centros de estudo baseados em Washington.

Segundo Perreira (2001) a política monetária por meio do sistema de preços relativos – impostas para assegurar a continuidade do endividamento internacional – reduziu a nada a esperança que a democracia poderia modificar de maneira substancial o rumo da história social na América Latina.

O cenário internacional, a partir de 89, segundo Cano (2000), modificou-se de forma conjuntural com: a implosão do mundo socialista; a forte desaceleração das economias desenvolvidas; e queda relevante das taxas de juros. E estruturalmente a partir da: necessidade de renegociação das dividas externas; reestruturação produtiva das multinacionais nos espaços periféricos; busca americana de mercado exterior para novos excedentes exportáveis. "Para atingir plenamente seus objetivos, os países centrais impuseram aos devedores as chamadas políticas neoliberais" (CANO, 2000, p.32) – o FMI e o Banco Mundial funcionaram com peças chave desse processo. Desta forma, os governos latino-americanos, entre o final dos anos 80 e início dos 90, começaram a aderir aos ajustes estruturais – planos de estabilização econômica e ajustes institucionais, principalmente, do mercado de trabalho –, em grande parte, constrangidos por seu endividamento.

A maioria dos países da região adotou, se bem que seletivamente e com diferentes graus de intensidade, os ajustes estruturais que consistiam, sinteticamente, em privatizações e desregulamentações, na flexibilização do mercado de trabalho, em diminuição do papel do Estado e na abertura comercial. Assumia-se, portanto, a retórica de que o excessivo intervencionismo do Estado e os déficits fiscais eram os principais empecilhos para os países latinos embarcarem numa nova fase de crescimento e prosperidade. Para tanto, a estabilidade monetária, o equilíbrio fiscal e a competitividade internacional seriam os instrumentos de modernização da periferia. A prosperidade estaria a caminho da América Latina!

Os planos de estabilização monetária da América Latina, calcados na sobrevalorização da nova moeda criada e na abertura comercial e financeira, conseguiram reduzir as taxas de inflação de forma imediata, proporcionando um círculo virtuoso de aumento do consumo e crescimento da produção e do emprego, impulsionado pelo fim do imposto inflacionário. No entanto, esse processo logo se mostrou efêmero, diante dos problemas surgidos nas contas externas dos países e em suas finanças públicas. Mesmo assim, a estabilidade monetária se converteu no principal bem público da América Latina, garantindo a eleição e reeleição de vários presidentes: Carlos Menem na Argentina, Fernando Henrique Cardoso no Brasil, Alberto Fujimori no Peru e a manutenção do partido governista no México. Ademais, os Ministros da Fazenda e presidentes de bancos centrais que implementaram a austeridade fiscal e monetária foram saudados como heróis pelos investidores estrangeiros, que trouxeram quantidades de capital sem precedentes para a região. A América Latina, por muito tempo uma retardatária na economia global, parecia prestes a se recuperar. Uma grande ilusão para a maioria da população do continente!

À medida que a América Latina embarcava no modelo de desenvolvimento baseado em economias abertas e na competição global inicia-se um processo de regressão social e econômica, "uma volta ao passado", quando os países latino-americanos participavam da economia mundial sobre as bases das vantagens comparativas como produtores de bens primários e como importadores de manufaturas e tecnologias do mundo industrializado. Uma espécie de retrocesso ao modelo agropecuário-exportador que se apresentou extremamente vulnerável às oscilações dos mercados externos. Uma atitude suicida diante da realidade ingente de incertezas no contexto internacional contemporâneo.

Passados quase catorze anos da implantação dos ajustes estruturais na América latina, o pessimismo assola grande parte da região. Não é para menos, uma vez que o tão propalado desenvolvimento não se configurou e, ainda, o continente vem sendo assolado por uma série de crises recorrentes – México em 1994, Brasil em 1999, Argentina em 2001 – que o remete à pior recessão em décadas levando ao crescimento da miséria e do desemprego.

O ajuste estrutural, na maioria dos países latino-americanos, tem proporcionado "enormes transferências de renda, poder e riqueza para o *establishment* político e econômico". Implicando a "margina-

lização e exclusão da maioria da população" e a desvalorização das políticas sociais universalizantes (TEUBAL, 2000-2001, p. 461). Estes ajustes provocam o incremento na exploração do trabalho, evidenciado através da redução dos salários reais dos grupos de rendimentos mais baixos – tanto direto quanto indireto[4] –, à maior regressividade na distribuição da renda e à elevação do desemprego em suas várias formas. Estes elementos conformam um novo modelo de desenvolvimento ou regime de acumulação que pode ser definido como "desarticulado setorial e socialmente". O conceito de desarticulação está vinculado ao fato que a principal atividade da economia está dissociada da demanda originária da renda salarial, ou seja, a atividade produtiva vincula-se às exportações ou ao consumo de grupos de rendas médias e mais elevadas – bens de luxo. A dinâmica desta estrutura econômica leva a ampliação das desigualdades de renda, e tendem a orientar ainda mais o consumo para bens de luxo provocando uma maior "desarticulação setorial e social". Neste arcabouço, o salário apresenta-se como instrumento de alavancagem do crescimento, o "social" vincula-se à queda dos salários e ao incremento do desemprego em todas suas formas, e o "setorial" associa-se ao balanceamento entre o departamento de produção e consumo dentro do país. Todos esse fatores impactam na estrutura da economia e na natureza dos investimentos produtivos (TEUBAL, 2000-2001).

O conceito de "(des)articulação social setorial"[5] é complexo e ainda não foi delimitado completamente.

> It refers to the degree or rate of exploitation prevailing in different economies [taxa de mais-valia relativa ou absoluta que depende da luta de classe] (...) and also includes important demand elements [principalmente a renda salarial no modelo construído por Kalecki] (…) that influences the industrial structure of the economy (op. cit., p.463).

Os programas de ajustes estruturais, quando não levam em consideração o incremento da produtividade – aumento da taxa de mais-valia relativa por intermédios de novas tecnologias – podem ser construídos vislumbrando o incremento da taxa de mais-valia absoluta através da queda real do salário. Não obstante, tanto a taxa de mais-valia relativa quanto a taxa de mais-valia absoluta podem ser engendradas concomitantemente (TEUBAL, 2000-2001). Com as limitações tecnológicas da América Latina provocadas, por um lado, pelas restrições orçamentárias que impedem o aumento por parte dos Estado em P&D e, por outro lado, pelo setor privado composto por grandes corporações multinacionais que tendem a investir em P&D em suas sedes fora do continente, os ajustes estruturais tendem a ser corporificados, mais fortemente, através da queda dos salários reais. Provocando, portanto, o agravamento do desemprego e das questões sociais.

Assim, a heterogeneidade do continente vem aumentando, dentro de cada país e entre os diferentes países, já que a renda vem sendo distribuída de forma regressiva. Deste modo, a desigualdade, nos países latino-americanos, se acentuou, tanto nos que tiveram êxito nos ajustes estruturais quanto nos menos exitosos. O abismo entre os mais abastados e os mais pobres cresceu de forma acentuada mesmo tendo ocorrido maior crescimento do produto e recuperações parciais de salários em alguns dos países latino-americanos que adotaram as políticas liberalizantes. Dentre os países principais, a evolução do salário mínimo real urbano mostrou a superação dos níveis salariais de 1990 – com exceção do México e Uruguai. Entrementes, no cotejo entre os níveis de 1980 e de 2000, encontraram-se reduções significativas: no Brasil (-5,42%), na Argentina (-32,80%), na Venezuela (-98,47%), no México (-235,27%), no Peru (-460,51%). O Chile e Paraguai foram exceções, já que apresentaram crescimento (45,25%) e (18,28%), respectivamente (CEPAL, 2002a).

A distribuição da renda encontra-se em níveis piores hoje, na maioria dos países do continente, do que na década de 80 e 90. Segundo Cepal (2002a), os 20% mais pobres e os 20% mais ricos da população detinham, respectivamente, em porcentagem da renda total, 6,8 e 45,3, em 1980, e 6,0 e 56,0 no ano de 1999, na Argentina; 3,3 e 59,2 , em 1980, e

[4] Vinculada a custos baixos ou gratuitos na obtenção de alimentação, educação, saúde, moradia e outras necessidades básicas.

[5] O conceito foi desenvolvido em 1960 e 70 por Furtado, Amin, Janvry entre outros.

3,5 e 61,9, em 1999, no Brasil. Neste país, apesar de certa melhora na renda dos mais pobres, ocorreu um aumento na renda dos mais ricos, com um provável descolamento de renda das classes médias brasileiras para as classes mais pobres e mais ricas, o que não se configura como a melhor forma para obtenção de equidade na renda; 7,8 e 41,2, em 1984, e 6,7 e 49,0, em 2000, no México, uma das piores evoluções na distribuição de renda, só perdendo para a Venezuela. As poucas exceções foram o Chile e a Colômbia, que lograram uma melhora dos índices de equidade social. No conjunto da América latina a herança da desigualdade social e suas conseqüências continuam sendo levadas às futuras gerações. A pobreza e a indigência da população urbana, entre 1994 e 1999, diminuiu de 32% e 12% para, respectivamente, 30% e 9%. Embora se perceba uma pequena melhoria neste período, a pobreza ainda manteve-se muito acima dos níveis de 1980 (25% e 9%), enquanto a indigência urbana se manteve na mesma posição. Com a população rural, o quadro é ainda pior: entre 1994 e 1999, a pobreza e a indigência caíram de 56% para 54% e de 34% para 31%, respectivamente; em relação a 1990, ambas também pioraram (CEPAL, 2002a).

O baixo crescimento econômico, juntamente com abertura comercial, as privatizações das empresas estatais e a fragilização dos sindicatos, na América latina, implicaram direta e indiretamente no aumento das taxas de desemprego e contribuíram para a desestruturação do mercado de trabalho, com a substituição de ocupações mais estáveis e de melhor qualidade por outras mais precárias. O que existe subjacente a este processo é a busca por parte das empresas multinacionais, aqui implantadas, em aumentar a taxa de exploração do trabalho – mais-valia relativa e absoluta – viabilizada pela flexibilização do mercado de trabalho na América Latina. Isto pode ser observado nos dados da Cepal (2002a) que se seguem.

A taxa de desemprego urbano aberto – média ponderada – da América Latina, ao longo da década de 80, se reduz de 6,1 a 5,8, entre 1980 e 1990 apesar de todo colapso das várias políticas macroeconômicas e da crise do endividamento na região. No decorrer dos anos 90 a taxa de desemprego eleva-se, de 5,8 para 8,4, no cotejo entre 1990 em 2001, confirmando que as políticas neoliberais tendem a acentuar o desemprego, seja pelo seu aspecto estrutural, seja pela sua dimensão conjuntural. A maior era a da Argentina (passa de 2,6 em 1980 para 7,4 em 1990, e mais do que dobra, 17,4, em 2001); vale ressaltar que este foi o país que implementou de forma mais intensa os ajustes estruturais neoliberais – manutenção da Lei de Conversibilidade, sucessivos ajustes fiscais, privatização de todo o patrimônio público, redução do valor dos salários e aposentadorias dos servidores públicos –; a do México, embora fosse uma das mais baixas (por problemas metodológicos), cai de 4,5 em 1980 para 2,7 em 1990, mantendo-se praticamente estável 2,5 em 2001; a taxa do Brasil, também apresenta problemas metodológicos,[6] passa de 6,3 em 1980 para 4,3 em 1990, elevando-se para 6,2 em 2001. A queda de desemprego no México e a certa estabilidade do Brasil são explicadas em grande parte pela violenta precarização e informalização dos seus mercados de trabalho, na medida em que se empregam cada vez mais pessoas sem vinculo empregatício e com relações de trabalhos precárias. A taxa de desemprego do Chile, dadas as elevadas taxas de crescimento do PIB, pôde diminuir, de 10,4 para 7,8, entre 1980 e 1990. Entrementes, com a desaceleração que se segue, ele volta a crescer para 9,2 em 2000.

Na América latina, a queda da renda salarial real e a maior regressividade da distribuição de renda, estão associadas, por um lado, aos impactos de medidas políticas sobre o mercado de trabalho – flexibilização, principalmente – e suas influências sobre o salário nominal – redução do salário real de forma direta. Por outro lado, vincula-se ao aumento dos preços, pós-privatizações, dos bens e serviços de necessidades básicas consumidos, o que representa um impacto relativo maior sobre o grupo de renda mais baixa – redução do salário real de forma indireta.

Os ajustes estruturais liberais, na América Latina, vêm conformando um novo regime de acumula-

[6] Em 2003, uma nova metodologia de aferição do desemprego aberto urbano é implementada pelo IBGE. Nos primeiros meses desse novo método as taxas de desocupação estão sempre oscilando acima do patamar de 10% da população economicamente ativa.

ção mais desarticulado setorial e socialmente. Aprofundando, portanto, as mazelas sociais que sempre fizeram parte da história da região.

O cenário, de aumento do desemprego e queda da renda das famílias, em justaposição com a piora dos serviços públicos sociais (saúde e educação, principalmente) que vem se configurando, no decurso dos últimos vintes anos na América latina, conforma uma contra-face de profunda deterioração social hodiernamente: prostituição, violência, tráfico e corrupção que atinge praticamente todo os espaços urbanos e parte do rural da América Latina hoje, variando apenas em grau entre diferentes países. (CANO, 2000).

Os ajustes estruturais liberais, na América Latina, vêm conformando um novo regime de acumulação mais desarticulado setorial e socialmente. Aprofundando, portanto, as mazelas sociais que sempre fizeram parte da história da região

O agravamento destas mazelas sociais poderá nos forçar aos rumos de sua superação, que somente poderá ser buscada com a reestruturação da soberania nacional, hoje entregue ao imperialismo. A crise social atinge hoje níveis inusitados e se estende por vários países. O alento é que se começa a observar certo dinamismo dos movimentos sociais em todo a região – na Colômbia, a guerrilha; no México, o movimento zapatista; no Brasil, o movimento dos trabalhadores sem terra – que tentam contestar a desigualdade social e a concentração da riqueza no continente.

CONCLUSÃO

Na análise aqui efetivada procuramos identificar as razões que conduziram à posição degenerescente trilhada pela América Latina desde os anos 70 do século passado. E as razões profundas explicativas dessa situação só podem ser descortinadas se procedermos a uma análise totalizadora na qual a América Latina seja compreendida como parte inelutável do sistema capitalista internacional.

Dessa forma, podemos concluir que o quadro econômico e social presenciado nos países latino-americanos, de forma quase homogênea, nada mais significa do que a expressão da crise na qual esse sistema mergulhou desde quando o ciclo longo de crescimento do pós-segunda guerra reverteu-se em taxas de lucro cadentes.

E, ao encetar a procura de alternativas que fizessem reverter o declínio dos lucros, o capitalismo promoveu tamanha onda de transformação que o fez ingressar em uma nova fase, embora de crise permanente, que passou a ser conhecida como a globalização dos mercados.

Assim, como parte deste processo, o envolvimento da América Latina na operação de salvamento dos capitalismos centrais deu-se através da constituição de um endividamento ao mesmo tempo crônico e estrutural. Ocorreu, então, o aprofundamento da integração da AL ao mercado mundial através da retomada das "exportações de capitais" dos países centrais para os países dependentes, as quais adquiriram duas formas, a saber, primeiramente, os empréstimos externos e, depois, já no limiar dos anos 90, os movimentos de capitais especulativos e voláteis.

A impossibilidade de desatrelar-se deste endividamento permanente foi cristalizada mediante a aplicação de políticas de ajuste macroeconômico e de corte neoliberal emanadas dos países centrais, medidas que garantiram a reprodução do endividamento como componente estrutural do processo de estagnação e retrocesso.

Portanto, hoje, quando se procura refletir acerca das alternativas para nossos países, torna-se inevitável aventar-se a necessidade de uma ruptura, mas profunda o suficiente para eliminar a dependência colocada pelo endividamento estrutural. Todavia, seria difícil imaginar a efetivação desta tarefa gigantesca sem o questionamento da trajetória trilhada pelo próprio capitalismo no período recente.

REFERÊNCIAS

BALANCO, Paulo. *As transformações do capitalismo: formulações teóricas para a composição de uma dialética da globalização.* In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 4º. *Anais…* Porto Alegre-RS, 1 a 4 de jun. 1999. (CD-ROM).

BRENNER, Robert. The economics of global turbulence: a special report on the world economy, 1950-98. *New Left Review*, London n. 229, May/June, 1998.

CANO, Wilson. *Soberania e política econômica na América Latina*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

CEPAL. *Anuário estático 2002*. Comissão Econômica para América Latina, 2002a. Disponível em: *www.cepal.org* Acesso em: ago. 2003.

_____. *Globalización y desarrollo*. Brasilia, Mayo 2002b. Disponível em: www.cepal.org. Acesso em: ago. 2003.

CHESNAIS, François. Nova economia: uma conjuntura específica da potência hegemônica no contexto da mundialização do capital. *7 Letras Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 53-85, dez. 2001.

CHESNAIS. François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

GALEANO, Eduardo. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

KATZ, Claudio. Una recesión global entre guerras y rebeliones. In: Colóquio Latino-Americano de Economistas Políticos, 2º. *Anais*... Curitiba (PR), 28 a 31 de maio de 2002. (CD-ROM).

KLIMAN, Andrew J. Endividamento, crise econômica e a tendência de queda na taxa de lucro – uma perspectiva temporal. In: *7 Letras Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 6, p. 05-47, jun. 2000.

KREGEL, Jan, Flujos de capital, banca mundial y crisis financiera después de Bretton Woods. *Revista de Comércio Exterior*, jan. 1999.

MARX, Karl. *O capital – crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986. v. 4-5. (Os Economistas)

McNALLY, David. Turbulence in the world economy. In: *Monthly Review*, New York, v. 51, n. 2, jun. 1999.

MEDEIROS, Carlos, Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis; (Org.). *Poder e dinheiro*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

PERREIRA, Jaime. Crisis financiera y regulación política en América Latina. *Revista de Comércio Exterior*, set. 2001.

SALAMA, Pierre. Do produtivo ao financeiro e do financeiro ao produtivo na Ásia e na América Latina. *7 Letras Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 6, p. 05-47, jun. 2000.

TEUBAL, M. Structural adjustment and social desarticulation: the case of Argentina. *Science and Society*, New York. v. 64, n. 4, winter 2000-2001.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

O recente desempenho da economia mundial e a inserção brasileira

*Bouzid Izerrougene**

Resumo

Os efeitos das transformações estruturais que deram forte impulso ao comércio mundial nos anos noventa esgotaram-se desde o início do milênio. Em compensação, as economias dos Estados Unidos, Japão e demais paises do Leste asiático parecem recorrer de modo crescente aos ajustes monetários para reduzir os conseqüentes desequilíbrios macroeconômicos. A atual desvalorização do dólar implicará na transferência de atividade do resto do mundo para os Estados Unidos. A intensa concorrência entre os grandes exportadores via preço e câmbio e a resultante instabilidade na trajetória do comércio mundial complicarão a estratégia brasileira de desenvolvimento na base do crescimento das exportações.

Palavras-chave: economia mundial, comércio internacional, América-latina, inserção brasileira, balanço de pagamentos, qualidade das exportações.

Abstract

The effects of structural transformations in the nineties, that gave strong impulse to world trade, wore off since the beginning of the millenium. On the other hand, the economies of the United States, Japan and the other coutries of East Asia seem to increasingly use monetary adjustments in order to reduce the macroeconomic unbalance that followed. The present devaluation of the dollar will imply in the transfer of economic activity from all the world to the US. The strong concurrence among big exporters through price and exchange rates and the resulting instability in the trajectory of world trade will complicate the Brazilian strategy of development at the base of exportation growth.

Key words: *world economy, international trade, Latin America, Brazilian insertion, import-export balance, quality of exportation.*

INTRODUÇÃO

A evolução da economia mundial nos últimos anos evidencia o caráter duvidoso das estratégias de desenvolvimento na base do crescimento das exportações. O crescimento dos fluxos de comércio e o prosseguimento da liberalização dos mercados dependem mais do que nunca da retomada da demanda global. Ora, o ritmo e a natureza da recuperação da economia mundial ainda não estão definidos, a despeito da recente recuperação da economia americana, devido à persistência dos desequilíbrios macroeconômicos e aos efeitos negativos do excesso do investimento realizado no ciclo de crescimento dos anos noventa. A situação hoje é de muita oferta para pouca demanda; de muitos trabalhadores para poucos empregos. A concorrência intensa entre os principais exportadores via preço e câmbio contribui para maior instabilidade e torna praticamente irrealista a expectativa de sustentar, a curto e médio prazo, o aumento dos fluxos comerciais. Diante da queda dos preços observada em certos grandes países, o risco de uma espiral deflacionista ainda preocupa. Essas circunstâncias complicam a pretendida estratégia brasileira de desenvolvimento na base de uma inserção ofensiva na economia mundial, ainda que o país venha a realizar substantivos superávits comerciais.

* Professor de economia na Universidade Federal da Bahia. Pós-doutor em Economia pela Universidade Paris IX-Dauphine. bouzid@ufba.br

ECONOMIA MUNDIAL – SITUAÇÃO E PERSPECTIVAS

O comércio internacional experimentou um forte impulso e cresceu mais rapidamente do que a produção, desde o final da década de 80 até o inicio do novo milênio. A partir daí passou a crescer menos rapidamente do que o produto mundial. Ele deverá se recuperar em 2003 e, de novo, superar o crescimento da produção, mas não nas mesmas dimensões do passado. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (sigla em inglês – UNCTAD), no seu relatório anual, prevê um incremento de 3,5% no volume do comércio global para este ano, contra um crescimento de 2,4% no Produto Interno Bruto – PIB (UNCTAD, 2003). O Fundo Monetário Internacional – FMI projeta um crescimento de 4,2% e 5,5 % para os fluxos de comércio nos anos 2003 e 2004, respectivamente, superior à evolução projetada do PIB: 3,2% e 4,1% (FMI, 2003). Porém, é evidente, as mudanças estruturais e institucionais que motivaram a grande subida do comércio internacional nos anos 90 não podem se repetir num intervalo tão curto de tempo. Portanto, não se deve esperar uma retomada mundial sustentada e pecar por excesso de otimismo. Aliás, nas circunstancias atuais, o crescimento do comércio internacional depende precisamente da retomada do crescimento econômico.

A economia mundial atravessa um período de dúvidas e o reaquecimento esperado continua a ser complicado. Apesar da forte redução da taxa de juros nos Estados Unidos e do acentuado processo de desvalorização do capital nos últimos anos, o investimento não se reanima e a taxa de utilização das capacidades produtivas continua baixa. Todavia, em 2003, a economia americana voltará a crescer graças ao persistente crescimento do consumo das famílias e do governo. Mas, esse crescimento parece ocorrer às custas do agravamento dos desequilíbrios macroeconômicos resultantes do ciclo anterior de crescimento dos anos noventa e pode se esbarrar com a dificuldade em sanear essa herança. A dificuldade se deve ao alto nível do endividamento privado, ao excesso do investimento realizado naquele período de euforia tecnológica, aos desequilíbrios fiscal e externo e, finalmente, à incerteza cambial. A desvalorização do dólar implica na transferência de atividade do resto do mundo para os Estados Unidos, o que dificulta mais ainda a retomada na Europa e Japão, fazendo com que, diferentemente dos anos noventa, o crescimento nos EUA seja acompanhado pela recessão na Europa.

Devido à restrição fiscal, as políticas econômicas dos países desenvolvidos estão recorrendo de modo crescente aos ajustamentos monetários para reduzir os desequilíbrios comerciais e reativar a economia

As economias européias surpreendem com a falta de dinamismo. A sua capacidade em reativar a economia continua fraca em razão das restrições fiscais de estabilidade. Por sua vez, o Japão ainda não descobre como combinar as políticas fiscal e monetária para incentivar o crescimento. Ele parece ter renunciado a lutar contra a deflação, optando pela competitividade-preço como forma de minimizar a recessão interna. Conseqüentemente, mesmo que as taxas de crescimento estejam reduzidas para todas as economias, a superioridade no nível de demanda interna nos Estados Unidos confere melhores resultados para a economia norte americana.

Devido à restrição fiscal, as políticas econômicas dos países desenvolvidos estão recorrendo de modo crescente aos ajustamentos monetários para

Tabela 1
Produto e comércio mundiais – variação anual em %

Anos	2002		2003*		2004*	
Instituições	UNCTAD	FMI	UNCTAD	FMI	UNCTAD	FMI
Produto	2,2	3,0	1,9	3,2	–	4,1
Volume do comércio	1,6	2,9	3,5	4,2	–	5,5

Fontes: FMI (2003), UNCTAD (2003).
* Projeções

reduzir os desequilíbrios comerciais e reativar a economia. Nos países do Leste-asiático, no Japão em particular, os bancos centrais lutam contra a valorização das suas respectivas moedas, intervindo expressivamente nos mercados cambiais e acumulando consideráveis reservas. Enquanto isso, as moedas latino-americanas em geral retomam uma trajetória de valorização, recuperando parte das depreciações que vêm acumulando entre 1995 (crise mexicana) e 2002 (crise na Argentina e no Brasil), o que pode inviabilizar a sustentação dos superávits comerciais que alguns países da região vêm realizando nos dois últimos anos.

A maioria dos países latino americanos, em situações de dificuldade financeira, não dispõe de uma tal margem de manobra

Os países não desenvolvidos não possuem todos as mesmas capacidades de se adaptarem à instabilidade que a situação mundial possa precipitar. A contração da demanda mundial dos últimos anos tem um impacto relativamente limitado na Leste asiático, mesmo que os países da região sejam significativamente voltados para o comércio internacional. A sua resistência deve-se basicamente ao crescimento do comércio intra-regional e à boa situação dos seus fundamentos macroeconômicos, particularmente das contas externas, permitindo o aumento da demanda interna e, portanto, a sustentação do crescimento.

A maioria dos países latino americanos, em situações de dificuldade financeira, não dispõe de uma tal margem de manobra. Nesses paises, a frouxidão do crescimento e do comércio mundiais vem agravando as dificuldades financeiras. No conjunto dos países da América Latina e do Caribe, a balança de contas correntes permanece negativa durante quatro anos consecutivos (Tabela 2). O investimento direto líquido passa de 68,7 bilhões de dólares, em 2001, para apenas 39 bilhões no ano seguinte e está projetado para menos de 24 bilhões em 2003 (CEPAL, 2003). Nesses mesmos anos, os serviços da dívida giram em torno de 54 bilhões de dólares e a remessa de lucros e dividendos, cerca de 9 bilhões em média anual. Nesse contexto, as políticas macroeconômicas nacionais se voltam para a redução dos déficits da balança das contas correntes, como forma de tranqüilizar os credores internacionais. Enfrentam, então, uma situação que combina estagnação, superávit comercial e transferência líquida de capital, num cenário que lembra o ajustamento externo dos anos 80.

A evolução favorável na balança comercial do conjunto dos países da América do Sul origina-se mais particularmente de fatores internos como a recessão e a conseqüente contração das importações (que ocorreu entre 1999 e 2002), a desvalorização cambial e a maturação de projetos exportadores em alguns países da região. Cabe destacar, também, a relativa retomada dos fluxos comerciais dentro do Mercosul (com crescimento previsto em 12% para 2003, após uma contração de 25% nos anos 2001 e 2002) e a maior integração dessa área com a Comunidade Andina. Os fatores externos favoráveis se devem às seguintes razões: sustentação da demanda asiática (menos Japão); melhora dos termos cambiais, resultante da moderação na longa tendência de contração

Tabela 2
Indicadores selecionados da economia Latino-americana e Caribe

	2000	2001	2002	2003*
Variação anual em %				
PIB	3,8	0,4	0,6	1,2
PIB por Habitante	2,2	-1,1	-2,1	0,0
Exportação	19,8	-4,1	0,8	–
Importação	16,1	-2,5	-6,7	–
Em bilhões de dólares				
Conta Corrente	-45,3	-51,2	-13,4	-3,7
Balança de Capital e Financeira	60,0	32,9	-14,2	–
Investimento Direto	67,8	68,7	39,0	24,0
Capital Financeiro	-7,7	-35,8	-53,2	–
Transferência Líquida	-0,9	-4,4	-40,3	–
Conta Corrente/PIB	-2,3	-2,7	-0,8	-0,8
Dívida Externa/PIB	177	181	180	–

Fontes: Cepal (2003) e FMI (2003).
* Projeções do FMI.

dos preços dos produtos primários (menos o petróleo); e, redução dos preços dos importados. O efeito combinado do *quantum* exportado e da evolução dos termos cambiais determina um crescimento de 10% no poder aquisitivo das exportações sul americanas (CEPAL, 2003).

O comportamento da conta corrente na América Latina fica determinado pela evolução da balança comercial, uma vez que as outras rubricas dessa conta não acusam mudanças significativas. A balança de serviços não financeiros se mantém praticamente inalterada, enquanto a da renda e a dos serviços da dívida se deterioraram significativamente. As transferências correntes mantêm uma tendência crescente, alcançando mais de 29 bilhões de dólares e permitindo realizar um saldo praticamente equilibrado nas contas correntes. O déficit reduz-se a 3,7 bilhões de dólares, equivalente a 0,2% do PIB, situação que não se vivia desde 1990 (CEPAL, 2003).

A melhoria das contas correntes é um fenômeno observado em todas as economias da América do Sul. Mas a evolução mais favorável é registrada no Brasil que, graças ao forte superávit comercial, passará em 2003 a equilibrar a sua conta corrente, após ter acusado um déficit de mais de 7,7 bilhões de dólares no ano 2002

O FMI, como já foi mencionado, projeta uma recuperação do crescimento global, em 2004, de 4,1%, e 5,5% no crescimento do volume do comércio mundial. Essa retomada seria puxada pelos EUA, Japão e alguns países asiáticos. A previsão é que o banco central americano continue implementando uma política monetária favorável ao crescimento, conservando a taxa de juros básica em seu patamar atual (o menor em 40 anos). Para os países europeus as estimativas são mais pessimistas, em virtude de três fatores: a fraca demanda interna, a valorização cambial e o reduzido espaço para políticas expansivas.

No entanto, os crescentes desequilíbrios globais em conta corrente permanecem como séria ameaça à recuperação sustentada da economia mundial, a qual se encontra estreitamente vinculada à economia americana. Esta dependência se traduz no enorme déficit em transações correntes dos EUA que, a despeito da expressiva desvalorização do dólar, deverá atingir 6% do PIB em 2003. A conta americana de transações correntes registra um saldo negativo de 4,7% do PIB nacional. O problema da dependência mundial em relação ao desempenho da economia americana é agravado pelo fato de os EUA apresentarem também um déficit fiscal crescente, o qual deve superar os 6% do PIB em 2003 e se aprofundar em 2004, ano eleitoral. A recuperação da economia mundial pode ser comprometida, afetando seriamente os países emergentes.

A volatilidade cambial também pode se constituir em uma fonte de problemas, em particular para os países em desenvolvimento que apresentam um descasamento significativo entre a estrutura do comércio e a composição da dívida externa, como o Brasil.

Segundo o FMI, será necessário no médio prazo um ajustamento coordenado entre as principais áreas monetárias mundiais para equacionar esses desequilíbrios. Porém, as evidências históricas mostram que a redução do déficit em transações correntes norte americano implica, em geral, a retração da atividade doméstica e conseqüente enfraquecimento da economia mundial, dado que nem o Japão nem a União Européia UE estão em condições de estimular o crescimento.

A QUALIDADE DA NOVA INSERÇÃO BRASILEIRA

A melhoria das contas correntes é um fenômeno observado em todas as economias da América do Sul. Mas a evolução mais favorável é registrada no Brasil que, graças ao forte superávit comercial, passará em 2003 a equilibrar a sua conta corrente, após ter acusado um déficit de mais de 7,7 bilhões de dólares no ano 2002. O Brasil alcançará no final de 2003 um crescimento de 22% na média exportada e acusará uma redução de 0,8% na média importada, elevando o superávit comercial para mais de 22 bilhões de dólares (BACEN, 2003). Esse resultado, junto com o superávit primário das contas publicas, explica a rápida recuperação dos indicadores de confiança internacional na economia bra-

Tabela 3
Brasil: elementos do balanço de pagamentos (bilhões de dólares)

	1999	2000	2001	2002	2003*
Balança Comercial (FOB)	**-1,3**	**-0,7**	**2,6**	**13,1**	**15,1**
Exportações	48	55,1	58,2	60,4	45,5
Importações	49,3	55,8	55,6	50,5	30,4
Serviços e Rendas	**-25,8**	**-25,5**	**-27,5**	**-23,2**	**-14,5**
Juros	-14,9	-14,6	-14,9	-13,3	–
Dividendos e Lucros	-4,9	-3,3	-5	-5,5	–
Transações Correntes	**-25,4**	**-24,2**	**-23,2**	**-7,7**	**3,5**
Em % do PIB	4,81	4,15	4,6	1,7	0,8
Amortizações em médio e longo prazos pagas	**45,4**	**32**	**35,2**	**31**	**18**
Conta Líquida de Capital	**-0,3**	**0,3**	**0**	**0,4**	**0,3**
Investimento Direto	29	32,8	22,5	15,6	5,0
Investimento em Carteira	1,3	2,8	2,8	0,5	2,3
Necessidades de Financiamento		**-8,5**	**0,7**	**-8,9**	**-14,3**
Em % do PIB		-1,42	0,15	-1,7	-2,5

Fonte: Banco Central (2003).
* Janeiro a agosto.

sileira. O risco país passou de 2.500 pontos em setembro de 2002 para 609 em outubro de 2003, de acordo com o banco Morgan.

Em virtude do relevante superávit comercial e do arrefecimento dos juros internacionais,[1] o ano 2003 registrará uma recuperação relativamente importante nas contas de transações correntes e de capital, as quais acumulam respectivamente 2,5 e 8,4 bilhões de dólares nos oito primeiros meses (BANCO CENTRAL, 2003). Porém, dada a elevada conta dos serviços da dívida e da remessa de lucros,[2] assim como em razão do declínio do investimento direto, a necessidade de financiamento se manterá elevada, em torno de 14,3 bilhões de dólares, equivalente a 3,2% do PIB. Essa situação mostra que o país ainda não pode prescindir dos acordos com o FMI, sobretudo porque os investimentos de carteira ainda são relevantes.

Os investimentos em carteira, embora tivessem uma redução significativa no seu peso, permanecem importantes para saldar as contas externas, particularmente quando os investimentos diretos e o saldo comercial não estão à altura de financiar os serviços da dívida e as remessas. Servem, sobretudo, para reembolsar os bônus emitidos no passado e, conseqüentemente, exercem forte influência sobre as taxas de juros. As capacidades de (re) financiamento dependem então, basicamente, de dois fatores interligados, um externo e outro interno: a conjuntura mundial e a taxa de juros, respectivamente. Assim sendo, a questão da credibilidade ou do risco-país é um fenômeno altamente volátil e relativo. O país pode se ver fragilizado mesmo que reduza substantivamente as suas necessidades de financiamento, desde que as condições de refinanciamento não sejam favoráveis. Quando o mercado percebe ou antecipa que a capacidade de captar recursos seria maior do que a capacidade de reduzir as necessidades de financiamento, ele pode alimentar a especulação e forçar as autoridades a elevar os juros e, conseqüentemente, agravar o déficit fiscal, aumentar o esforço para o superávit primário e bloquear o crescimento.

O saldo da balança comercial não reflete apenas a diferença entre exportação e importação, mas também mostra a diferença entre o PIB e a despesa doméstica. Um ano de baixo crescimento econômico e de significativo superávit comercial expressa queda no consumo interno. De fato a demanda por consumo cai mais de 5,5%, entre janeiro e outubro (IBGE, 2003). Em razão da demanda doméstica bastante contraída e das políticas monetária e fiscal restritivas, o PIB real em 2003 não superará 0,6% de crescimento (BANCO CENTRAL,

[1] O Brasil pagará 22% das exportações a título de juros, percentual que foi de 26 em 2000.

[2] Essas saídas já representam mais de um terço do valor dos juros da dívida externa. Isso é o resultado do surto dos investimentos estrangeiros diretos dos anos 1998-2001, que se concentram na área de serviços, a qual é fortemente importadora e, evidentemente, não exportadora.

2003), contrastando fortemente com a previsão de 3,5% anunciada no início do ano. Esse resultado representa uma acentuada queda de desempenho em relação ao já baixo crescimento dos anos 2001 e 2002. O PIB *per capita* permanecerá inferior ao seu nível de 2000, completando três anos de estagnação.

O Brasil consegue realizar um palpável superávit comercial apesar da diminuição da demanda no mercado mundial e da valorização do real, o qual acumula uma recuperação de 25% desde o começo de 2003.[3] Se o resultado comercial não é causado pela competitividade cambial (espúria), a sua razão pode ser encontrada no crescimento da produtividade e/ou na redução do salário real.

A abertura comercial gerou uma reestruturação industrial, graças à importação de novas tecnologias, resultante da própria liberalização, assim como da sobrevalorização cambial dos anos 90. A modernização de alguns segmentos, associada à flexibilização do trabalho, permitiu o crescimento da produtividade que, por sua vez, facilitou o crescimento das exportações. A liberalização gerou também uma reestruturação setorial, na qual houve redução no peso relativo da manufatura *strictu sensu*, em relação a outras fontes de riqueza, como agricultura, matéria prima e manufaturas baseadas em recursos naturais. A participação da exportação de manufaturados está estagnada por quase duas décadas em 56% (IPEA, 2003).

Nos segmentos da indústria em que a insuficiência dos investimentos atrasou o incremento da produtividade e da modernização, a abertura precipitada do mercado à concorrência estrangeira e aos investimentos diretos teve como impacto a reorientação da produção para setores que exploram e transformam recursos naturais, em detrimento daqueles em que há maiores perspectivas de elevação da produtividade e de agregação de valor. Nos setores beneficiados pela abertura, a intensidade capitalista aumentou e a demanda por mão de obra caiu. Nas indústrias tradicionais intensivas em trabalho, como as de têxtil e vestuário, houve uma queda brutal de produtividade (UNCTAD, 2003).

[3] Essa valorização cai para 20% quando se consideram as mudanças sofridas pelo euro e pelo peso argentino.

A composição do mercado mundial vem se alterando aceleradamente nas ultimas décadas. Por um lado houve uma redução significativa da participação dos produtos agropecuários e das matérias primas não alimentícias no comércio mundial. Por outro lado, os produtos eletrônicos e os relacionados com a as tecnologias de informação e de comunicação vêm registrando um forte incremento da sua participação.

No Brasil, a participação dos produtos básicos registrou uma queda na sua participação no total das exportações, passando de 34,3% em 1985/87, para 26,3% em 1999/2001. As manufaturas de tecnologia alta e média passaram a representar cerca de um terço das exportações em 2001 (25% em 1987). A entrada nessa nova fase de dinamismo exportador concentra-se basicamente em um único setor, o aeroespacial. A maioria das exportações segue o padrão de manufaturas homogêneas e intensivas na utilização de recursos naturais.

As tecnologias de informação e comunicação (TIC) participam com 3,4 % das exportações brasileiras totais (24% no México, 42% na China, 18,7% no mundo), mas registram um forte crescimento: 26,6% entre 1997 e 2001, maior crescimento no mundo após a Costa Rica. No entanto, esse crescimento se inscreve no âmbito das cadeias internacionais de produção, onde o conteúdo tecnológico das exportações aumenta sem gerar incremento proporcional no valor agregado interno. Assim, a inserção internacional nos setores intensivos na utilização do conhecimento ocorre sem induzir importante criação de riqueza da parte das exportações, tampouco vínculos produtivos relevantes com o tecido produtivo nacional.

Tabela 4
Brasil – % das exportações

	1998	2001
Manufaturas	56	56
Produtos primários Minerais	6,4	7,6
Produtos primários Agrícolas	15,5	15,4
Indústria Intensiva em Rec. Minerais	5,1	5,9
Indústria Intensiva em Trabalho	10,2	9,9
Indústria Intensiva em Escala	18,4	23,2
Indústria Intensiva em P&D	11,6	6,1
Indústria Intensiva em Rec. Agrícolas	18,9	20,7

Fonte IEDI (2003)

O Brasil, apesar de representar um grande mercado, não realiza vantagens comparativas via economias de escala, onde se destacam as indústrias de bens de consumo durável. As exportações brasileiras com vantagens comparativas aumentaram apenas 0,05%, entre 1996 e 2001 (IEDI, 2003). Para os produtos em que a demanda é crescente no comércio mundial (mais de 5%), a exportação brasileira corresponde a 19% do total exportado, um dos menores índices das economias emergentes (IEDI, 2003). Enquanto isso, a participação na pauta de exportações dos setores cuja demanda internacional é decadente ainda representa mais de 32%, contra uma média mundial de 18% (IEDI, 2003).

Tabela 5
Brasil – % das exportações

	1996/98	1998/01
Setores cujo crescimento da demanda é positivo no Mercado Internacional	43	26
Setores com ganho de competitividade	67	71
Setores cuja demanda é crescente e para os quais Brasil possui ganhos de competitividade	30	19
Setores em decadência (com crescimento mundial negativo)	43	32
Setores cujo crescimento da demanda mundial é superior a 5%	20	15

Fonte: IEDI (2003)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A liberalização do mercado nacional trouxe uma ruptura no embasamento da acumulação do capital, o qual se voltou para o exterior após um longo processo de substituição de importações. Essa nova orientação teve certos êxitos consideráveis, como a redução da inflação e a disciplina monetária e fiscal. No entanto, os resultados são decepcionantes nos âmbitos do crescimento, emprego e do desenvolvimento social. Ficou explícito nos últimos anos que o desenvolvimento econômico não se realiza apenas pela simples garantia da estabilidade econômica, via redução do tamanho do setor público e abertura ao capital estrangeiro. Ao negligenciar os fundamentos macroeconômicos tradicionais, como a demanda global e as taxas de juros, as reformas institucionais que objetivam apenas a correção das distorções que são causadas pelo setor público embaraçam as perspectivas de crescimento no longo prazo, e não conseguem apresentar um horizonte macroeconômico que possa incentivar o investimento na ampliação e modernização das capacidades produtivas.

A inserção brasileira no comércio mundial, apesar de alguns progressos, ainda segue o padrão de produtos homogêneos e intensivos em recursos naturais. A liberalização está gerando uma reestruturação setorial que aumenta o peso nas exportações da indústria intensiva em recursos agrícolas. Delineia-se, assim, uma nova inserção internacional na base do beneficiamento de produtos agrícolas.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL. *Indicadores Econômicos*. Brasília, setembro de 2003.

CEPAL. *Situacion y perspectivas 2003. Estúdio Económico de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. Division de Desarrollo Económico, 2003. Santiago de Chile.

CASTILO, M. F. *Impactos de acordos comerciais sobre a economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Textos para Discussão).

IBGE. Indicadores. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: Pesquisa Mensal de Comércio. Outubro de 2003.

IEDI – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. *Radiografia das exportações brasileiras*. São Paulo, 2003.

FMI – Fundo Monetário Internacional. *World economic outlook*. Setembro de 2003.

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Capital, accumulation, growth and structural change. *Trade and Development Report*. New York, 2003.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Análise do perfil das exportações de serviços brasileiros a partir da "Rodada Uruguai" do GATT

Ana Virgínia Figueiredo Rocha, Elissandra Alves de Britto**, Godofredo Massarra****

Resumo

Nas duas últimas décadas do século XX, os serviços apresentavam vigoroso desempenho no comércio internacional. Apesar da controvérsia existente em torno da relevância dos serviços para o desenvolvimento econômico, o fluxo internacional de serviços torna-se relativamente mais dinâmico do que o de mercadorias. Esse artigo analisa as rubricas do balanço de pagamentos, buscando identificar o perfil das exportações de serviços de um país em desenvolvimento, a partir da comparação entre os padrões de comércio de serviços observáveis para os EUA e para o Brasil, a fim de que se possa inferir sobre como a liberalização do comércio internacional de serviços pode ser vantajosa para o Brasil, que tem um histórico deficitário na Balança de Serviços. Pretende também refletir sobre a necessidade de se criar políticas eficazes no planejamento de estratégias viabilizadoras para regulação das importações e para o aumento das exportações de serviços.

Palavras-chave: comércio internacional de serviços, exportação de serviços, balança de serviços, políticas públicas.

Abstract

In the two last decades of century XX, the services presented vigorous performance in the international trade. Despite the existing controversy around the relevance of the services for the economic development, the international flow of services becomes relatively more dynamic of the one than of merchandises. This paper analyzes the balance of payments, searching to identify the profile of the exportations of services of a developing country, from the comparison of the standards of commerce of services between U.S.A. and Brazil. Through this analysis is verified as the liberalization of the international trade of services can be advantageous for Brazil. The paper also intends to reflect on the necessity of if creating efficient politics in the planning of strategies for regulation of the importations and the increase of the exportations of services

Key words*: international trade of services, exportation of services, balance of services, public politics.*

INTRODUÇÃO

O setor de serviços na economia mundial representa aproximadamente 80% do PIB nos países desenvolvidos e mais de 60% do PIB brasileiro. Em 2000, o comércio internacional de serviços alcançou a cifra de US$ 1,4 trilhões, representando cerca de 23% do comércio mundial, o qual atingiu o montante de US$ 6,2 trilhões (WTO, *Annual Report* 2001). Apesar de 75% do comércio mundial de serviços concentrar-se em nações desenvolvidas, sua importância para as economias em desenvolvimento vem se mostrando cada vez maior.

"O Brasil, segundo relatório da Organização Mundial do Comércio (OMC) [WTO (1996)], de mar-

* Analista de Finanças e Controle da Controladoria Geral da União na Bahia, mestranda em Economia do CME – UFBA.
anavrocha@atarde.com.br

** Mestranda em Economia do CME - UFBA e técnica da SEI.
elissandra@sei.ba.gov.br

*** Gerente de relações institucionais do Banco Central, professor da UCSAL e FACEBA, mestrando em Economia do CME-UFBA.
godofredo.massarra@bcb.gov.br

ço de 1996, ocupa o 26º lugar no *ranking* dos 30 maiores importadores mundiais de serviços" (HORTA; SOUZA; WADDINGTON, 1998, p.2). Em 1999, as exportações brasileiras em serviços atingiram a marca de US$ 7 bilhões, classificando o Brasil como o 33º exportador mundial (CORONATO, 2002, p.41). Por outro lado, os Estados Unidos, líder nas exportações mundiais de serviços, atingiram, em 1994, uma cifra de US$ 187 bilhões e, em 2000, passaram a exportar cerca de US$ 277 bilhões em serviços, ou seja, um crescimento de 48% em apenas seis anos (U.S. COMMERCE DEPARTMENT, INTERNATIONAL TRADE ADMINSTRATION, Office of Service Industries, July 2002).

Serviços têm despertado o interesse do Governo Brasileiro, haja vista a sua importante participação na economia nacional. Em 1999, este setor absorveu cerca de 57% dos empregos gerados na economia, contabilizando em termos de pessoal ocupado aproximadamente 5,5 milhões. Em 2000, esse número apresentou um crescimento de 9,7%, em relação a 1999, algo como 532 mil novos postos de trabalho (IBGE, 2002 *apud* BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2002a, p.4).

Um exame na situação das transações correntes do Brasil com o exterior mostra a existência de um problema de difícil resolução. Se por um lado a Balança Comercial tem indicado nos últimos dois anos uma reversão de sua situação deficitária, que perdurava desde meados de 1994, apresentando um crescimento de 396% de 2001 para 2002, na Balança de Serviços o mesmo não vem ocorrendo, mantendo-se um saldo negativo superior a US$ 5 bilhões, com 9 dos 10 principais subtítulos do demonstrativo deficitários (dados até 2002, vide Tabela 1).

Com o objetivo de entender as dificuldades enfrentadas pelo país para reverter esse quadro insatisfatório, procurar-se-á inicialmente examinar as mais importantes rubricas da Balança de Serviços e identificar as oportunidades de alteração de tendências.

Em seguida, serão examinadas as conseqüências práticas decorrentes da Rodada Uruguai do GATT – Acordo Geral de Tarifas e de Comércio, concluída em 1993, ou seja, com posteridade suficiente para ter exercido influência sobre a performance brasileira em particular, vez que no conclave se dedicou especial atenção sobre a liberalização do setor de serviços. Nesse particular, e considerando sua especificidade sobre o comércio de bens, o tema serviços foi negociado fora do GATT, sendo criado especificamente para a área o GATS – *General Agreement on Trade in Services*. Através desta análise sobre o perfil das exportações de serviços brasileiros pretende-se identificar as principais mudanças verificadas na política de comércio exterior do país, assim como superar as barreiras encontradas para que os serviços assumam, no Brasil, a mesma importância no processo de ordenação da economia com que contam nas nações industrializadas.

Além do GATS, o Brasil é signatário do Protocolo de Montevidéu, que regula o comércio de serviços no Mercosul. Também negocia futuros capítulos sobre o comércio de serviços no contexto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e de um acordo de livre comércio com a União Européia.

A análise das perspectivas futuras do Brasil no que tange às exportações de serviços será feita com base nas propostas do Programa Especial de Exportação de Serviços – PEE – desenvolvido pelo Governo Federal do Brasil. As medidas envolvem, dentre outras, a criação de metodologia para contabilizar de forma mais detalhada as divisas com serviços e a criação de gerências dentro da administração pública federal para identificar o que pode ser feito para simplificar a exportação de serviços.

A criação deste Programa indica uma mudança importante na mentalidade do país em termos de negócios externos, uma vez que o Brasil tem demonstrado interesse especial em aumentar sua participação no comércio de bens, sendo que a mesma importância não vinha sendo dada para o comércio de serviços, apesar do seu progressivo crescimento.

Nesse sentido, apesar da escassez de literatura existente sobre o assunto, propõe-se desenvolver um trabalho analítico-descritivo no sentido de enriquecer a discussão sobre a relevância do comércio exterior de serviços para a economia brasileira.

Tabela 1
Evolução da balança de serviços brasileira

Data	Serviços			Transportes - total		Viagens internacionais		Seguros		Serv. Governamentais		Serv. Financeiros		Comput. Informação	
	(liquído)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)
1980	-3.039,10	1.665,10	-4.704,20	813,60	-2.749,60	126,00	-367,20	137,60	-52,10	59,10	-171,20	55,00	-261,10	13,60	-27,20
1985	-1.594,00	2.033,50	-3.627,50	1.465,80	-1.774,20	65,70	-441,30	46,20	-125,70	68,90	-257,20	40,50	-42,50	1,10	-26,40
1990	-3.596,40	3.752,10	-7.348,50	1.347,60	-2.991,30	1.492,30	-1.581,80	115,50	-183,90	38,30	-366,20	182,90	-790,70	1,50	-52,10
1991	-3.799,90	3.296,10	-7.096,00	1.457,50	-3.113,10	1.079,20	-1.316,70	59,70	-192,30	31,90	-401,90	121,30	-306,00	2,50	-49,00
1992	-3.183,84	4.080,14	-7.263,98	1.923,80	-3.282,60	1.065,60	-1.402,50	115,30	-172,80	58,80	-224,80	109,60	-100,00	1,80	-120,50
1993	-5.245,57	3.954,39	-9.199,95	1.636,70	-3.727,20	1.096,60	-1.892,00	161,00	-206,30	54,20	-399,10	123,80	-134,90	2,80	-115,50
1994	-5.657,28	4.391,83	-10.049,11	1.701,60	-4.142,50	1.050,90	-2.232,00	142,20	-274,30	91,30	-418,00	258,10	-211,60	3,80	-153,20
1995	-7.482,89	4.928,78	-12.411,68	1.716,00	-4.726,90	971,60	-3.391,30	186,40	-308,00	130,40	-469,30	260,90	-413,20	43,50	-292,00
1996	-8.681,05	5.037,74	-13.718,79	1.431,00	-4.148,10	839,80	-4.438,30	237,40	-300,10	202,90	-506,10	568,70	-783,70	5,50	-384,10
1997	-10.645,68	6.875,90	-17.521,59	1.750,60	-4.912,20	1.069,00	-5.445,80	411,70	-337,80	500,90	-851,00	317,80	-1.202,50	8,90	-598,20
1998	-10.110,67	7.897,31	-18.007,98	1.456,00	-4.717,40	1.585,70	-5.731,70	390,40	-309,00	547,70	-933,10	332,70	-859,30	11,60	-801,10
1999	-6.976,87	7.194,30	-14.171,17	1.141,00	-4.212,20	1.628,20	-3.085,30	165,10	-293,00	318,00	-815,60	304,60	-574,00	15,30	-1.025,50
2000	-7.162,09	9.498,18	-16.660,27	1.409,30	-4.304,90	1.809,90	-3.894,10	312,20	-316,50	537,40	-1.086,90	375,90	-669,70	34,00	-1.145,40
2001	-7.759,17	9.322,03	-17.081,19	1.421,70	-4.388,09	1.730,60	-3.198,60	179,60	-454,80	604,00	-1.256,00	317,00	-624,40	27,00	-1.133,40
2002	-5.038,25	9.605,67	-14.643,92	1.590,06	-3.629,67	1.997,97	-2.395,80	205,63	-625,72	761,40	-1.013,10	390,20	-622,60	36,42	-1.154,52

Tabela 1
Evolução da balança de serviços brasileira (continuação)

Data	Royalties e licenças		Aluguel de equipamentos		Serv. Comunicações		Construção		Serv. Relat. comércio		Serv. Empresariais*		Serv. Pessoais**	
	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)
1980	12,70	-48,00	0,70	-292,30	9,70	-14,60			145,00	-123,70	290,20	-575,40	1,90	-21,80
1985	7,90	-77,00	3,40	-431,00	31,10	-9,20			76,50	-210,80	224,90	-218,20	1,50	-14,00
1990	17,50	-92,50	2,80	-516,00	102,20	-31,80			158,30	-235,80	290,90	-413,40	2,30	-93,00
1991	13,00	-62,70	1,30	-710,30	32,80	-44,10			173,70	-321,60	321,50	-456,20	1,70	-122,10
1992	12,60	-65,10	0,90	-876,30	35,00	-31,20	0,84	-0,48	205,10	-367,10	548,00	-489,10	2,80	-131,50
1993	34,40	-119,90	1,60	-1.066,70	39,60	-13,20	8,69	-1,25	205,70	-373,70	584,90	-949,90	4,40	-200,30
1994	19,00	-238,60	15,40	-954,90	39,10	-14,30	38,53	-6,11	234,00	-432,90	789,40	-766,60	8,50	-204,10
1995	32,10	-529,50	34,50	-803,50	37,30	-47,30	9,18	-3,68	321,30	-411,40	1.156,20	-784,50	29,40	-231,10
1996	86,60	-840,10	4,80	-660,50	24,30	-68,30	7,04	-6,49	360,70	-396,30	1.234,30	-886,50	34,70	-300,20
1997	102,00	-949,60	20,70	-1.068,80	44,90	-35,50	16,10	-5,99	324,50	-484,60	2.285,80	-1.400,20	23,00	-229,40
1998	149,60	-1.478,60	13,90	-648,20	159,40	-78,60	59,11	-7,48	407,80	-439,10	2.747,80	-1.676,50	35,60	-327,90
1999	132,80	-1.282,50	6,40	-605,50	30,30	-15,90	16,40	-0,27	626,30	-374,90	2.770,60	-1.512,00	39,30	-374,50
2000	125,20	-1.414,60	90,50	-1.401,30	35,70	-32,00	227,58	-0,17	589,30	-394,90	3.888,20	-1.637,10	63,00	-362,70
2001	112,10	-1.244,30	278,40	-2.145,80	241,80	-212,90	17,53	-0,40	413,50	-436,00	3.921,20	-1.621,50	57,60	-365,00
2002	100,26	-1.228,79	49,07	-1.721,41	135,21	-121,64	11,94	-0,22	421,22	-433,16	3.848,41	-1.388,45	57,90	-308,85

Fonte : BCB-DEPEC
(*) Inclui Serviços Profissionais e Técnicos.
(**) Inclui Serviços com Cultura e Recreação.

GATS – BREVE HISTÓRICO

A análise sobre a origem do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) reporta para o contexto em que o comércio internacional era regido por regras multilaterais elaboradas pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT. O sistema de regras desse acordo foi estabelecido através de oito rodadas de negociações multilaterais, em que as seis primeiras se restringiam à diminuição dos direitos aduaneiros, através de concessões tarifárias recíprocas. As duas últimas rodadas foram mais abrangentes no que diz respeito à incorporação de uma série de acordos para reduzir a incidência de barreiras não tarifárias e na participação de diversos países como forma de proteção nacional. Essas rodadas ficaram conhecidas, respectivamente, como Rodada Tóquio, realizadas entre os anos de 1973 e 1979, e Rodada Uruguai.

Essa última rodada, iniciada em 1986 em Punta del Este e finalizada em abril de 1994, em Marraqueche, foi a mais ampla e complexa das negociações sobre o comércio internacional. Setores antes excluídos, como agricultura e têxteis, foram integrados às regras do GATT. Essas regras passaram também a ser aplicadas a novos setores, como de Serviços e de Propriedade Intelectual.

Em 1995 é criada a Organização Mundial do Comércio (OMC), em substituição ao GATT. Dentro dessa nova organização, é implantado o GATS – *General Agreement on Trade in Services*, baseado nos mesmos princípios básicos do GATT: "cláusulas de Nação Mais Favorecida, de tratamento nacional, de transparência, acesso a mercados, além de regulamentos objetivos e razoáveis, não restrição a pagamentos internacionais, consolidação de compromissos de países individualmente e progressiva liberalização através de futuras negociações." (THORSTENSEN, 2001, p. 196)

No GATS, que passa a ser administrado pelo Conselho para o Comércio, a liberalização se dá de forma progressiva, ao contrário da negociação do setor de bens, firmando-se através da consolidação da abertura de cada segmento, como os serviços profissionais e de consultoria, serviços de comunicação, de construção e de engenharia, de distribuição, de educação, ambientais, financeiros e seguros, bem como serviços de turismo e viagens, de recreação, de transporte, e outros serviços.

De acordo com Thorstensen (2001, p.197) o comércio de serviços pode ser definido em quatro modos diferentes de prestação:

- Do território de um membro para o território de qualquer outro membro (**Serviços Transfronteiriços)**. Exemplos: serviços transmitidos por redes de telecomunicações e de transportes;
- Dentro do território de um membro para o consumidor de serviço de qualquer outro membro (**Serviços de Consumo Exterior)**. Exemplos: turismo e educação;
- Pelo prestador de serviço de um membro, através de presença comercial no território de qualquer outro membro (**Serviços de Presença Comercial)**. Exemplos: subsidiárias ou escritórios de bancos e agências de publicidade;
- Pelo prestador de serviço de um membro, através de presença de pessoa natural desse membro no território de qualquer outro membro (**Movimento de Pessoas Físicas)**. Exemplos: consultores, músicos e jogadores.

Com relação às medidas estabelecidas, tem-se que os dispositivos do Acordo não proíbem qualquer membro de conferir e acordar vantagens a países adjacentes. Cada membro obriga-se a informar, pelo menos uma vez por ano, ao Conselho de Comércio de Serviços sobre a introdução de novas leis ou alterações de leis, regulamentos e determinações administrativas que afetem o comércio de serviços garantido pelo Acordo.

Quanto aos países em desenvolvimento, foi estabelecido que essa participação deve ser facilitada através de negociações de compromissos específicos relacionados, segundo Thorstensen (2001, p.199) com: "o fortalecimento de sua capacidade de prestar serviços, sua eficiência e competitividade e acesso à tecnologia de base comercial; seu acesso a canais de distribuição e redes de informação; e, a liberalização de acesso a mercado de setores e modos de prestação de exportação de seu interesse".

Esses e outros regulamentos, tais como aqueles relativos à integração econômica; regulamentos domésticos; monopólio e os prestadores exclusivos; pagamentos e transferências; compromissos

específicos e liberalização progressiva; refletem uma nova maneira de conceber o setor de serviços. Ressalte-se que a liberalização progressiva prescreve a necessidade, no âmbito do Acordo, de sucessivas rodadas de negociações, previstas para um prazo de cinco anos da entrada em vigor da OMC, e depois periodicamente, com finalidade de conseguir um nível cada vez mais alto de liberalização.

No Brasil, o GATS foi internalizado pelo Decreto nº 1.355. Até janeiro de 2002, 144 países já haviam ratificado o GATS, cuja criação não somente institucionaliza, regulamenta e credencia o comércio de serviços, mas também permite que este adquira uma nova aceleração, apresentando taxas de crescimento superiores às taxas de bens.

O exame do comportamento da Balança de Serviços brasileira sinaliza para um elevado nível de importações de serviços, ao mesmo tempo em que nas nações industrializadas as exportações de serviços crescem assustadoramente

ANÁLISE DO PERFIL DA BALANÇA DE SERVIÇOS BRASILEIRA

O exame do comportamento da Balança de Serviços brasileira sinaliza para um elevado nível de importações de serviços, ao mesmo tempo em que nas nações industrializadas as exportações de serviços crescem assustadoramente.

Para efeito de análise, classifica-se o dado em dois agregados: os serviços de fatores, que se referem à remuneração de fatores de produção, também chamados de serviços diversos; e os serviços de não-fatores, que incluem transportes e viagens, conhecidos como serviços comerciais.

A observação feita no período que compreende as duas últimas décadas do século XX, para a Balança de Serviços, embora apresente um movimento irregular no que diz respeito à taxa de crescimento das Exportações e Importações de Serviços, nos permite inferir que há uma tendência no país de crescimento das exportações de serviços comerciais.

Os dados apresentados na Tabela 1 contemplam as receitas (exportações) e as despesas (importações) apresentadas na Balança Brasileira de Serviços no período de 1980 a 2002. Serão analisadas separadamente as exportações e as importações, concluindo-se com uma análise do resultado líquido da Balança de Serviços para o período.

Quanto às exportações podemos inferir as seguintes observações:

a) As exportações em serviços cresceram em termos absolutos cerca de 477%, passando de US$ 1,7 bilhão para US$ 9,6 bilhões;[1]

b) Os segmentos mais dinâmicos no período foram: Aluguel de equipamentos, Serviços Pessoais, Serviços de Comunicações, Viagens, Serviços Empresariais, Serviços Governamentais e Royalties/Licenças;

c) A distribuição dentro da pauta dos serviços exportados é bastante concentrada, uma vez que apenas três segmentos (Serviços Empresarias/Técnicos, Viagens e Transportes) representaram 78% do total exportado em 2002;

d) Os Serviços Empresariais, Profissionais e Técnicos tiveram uma participação de 17% em 1980 e de 40% em 2002, passando de US$ 290 milhões para US$ 3,8 bilhões, ou seja, um significativo crescimento da ordem de 1.226%;

e) As Viagens Internacionais tiveram um peso de 8% em 1980 e de 21% em 2002, passando de US$ 126 milhões para US$ 2 bilhões, apresentando um crescimento de 1.486%. Entretanto este desempenho não foi regular. Observa-se que este item sofreu pequenas variações durante toda a década de 1980, apresentando sensível crescimento apenas no final desta década. Pela Tabela 1 observa-se que em 1985 esta rubrica correspondeu a US$ 65,7 milhões e em 1990 atingiu US$ 1,5 bilhão, ou seja um crescimento de 2.171%, chegando a representar 40% de todas as exportações brasileiras de serviços no ano de 1990. A partir deste ano, o peso da sua participação nas exportações brasileiras vem sofrendo seguidas reduções, chegando a 21% em 2002;

[1] Toda a análise de crescimento (exportações, importações e déficit) adota 1980 como ano base.

f) Os serviços Transportes reduziram sua participação passando de 49% para 17%;
g) O segmento que apresentou maior crescimento na pauta das exportações de serviços foi o Aluguel de Equipamentos que passou de menos de US$ 1 milhão em 1980 para US$ 278 milhões em 2001, seguido por uma significativa redução (81%) em 2002, caindo para US$ 49 milhões.

Conforme Tabela 2, o Turismo predomina dentro de todo o item de Viagens, tendo representado 96% do total em 1980. A partir de 1992 na contabilização das exportações com Viagens desagregou-se o quanto delas utilizam-se de cartões de créditos. Em 2002, esta rubrica correspondeu a 50% das exportações com Viagens, enquanto Turismo caiu para 47%. Como parte da rubrica de Cartões de Crédito também se refere a Turismo, este item continua sendo o grande exportador de Serviços de Viagens Internacionais. Observa-se um crescimento com Viagens de Negócios, de US$ 2,3 milhões para US$ 21,1 milhões, e com Viagens – Saúde, de menos de US$ 1 milhão para US$ 11 milhões. Entretanto, ambos os segmentos têm ainda pesos pouco significantes dentro do item de Viagens Internacionais.

Desagregando mais um pouco o segmento de Serviços Empresarias, Profissionais e Técnicos (vide Tabela 3), observa-se que os serviços mais representativos são as consultorias em arquitetura e engenharia (50%) e os serviços em instalação e manutenção de escritórios (43%). Representando respectivamente 20% e 17% de todas as exportações em serviços em 2002.

As importações com serviços para o mesmo período (1980 a 2002) apresentaram as seguintes características:

a) As importações em serviços cresceram em termos absolutos cerca de 211%, passando de US$ 4,7 bilhões para US$ 14,6 bilhões, sendo que em 1998 chegaram a alcançar US$ 18 bilhões;
b) Os segmentos que apresentaram maior crescimento nas importações de serviços no período foram: Computação/Informação, Royalties/Licenças, Serviços Pessoais, Serviços de Comunicações, Seguros e Viagens, com destaque para o segmento Computação e Informação que passou de US$ 27 milhões em 1980 para US$ 1,2 bilhão em 2002;
c) A distribuição dentro da pauta dos serviços importados vem progressivamente tornando-se mais equilibrada. Excluindo o setor de Construção, cujo valor é ainda pouco significante, em 2002 a distribuição do peso variou de 1% (Serviços com Comunicações) a 25% (Transportes);
d) Exceto os Transportes, que caíram de 58% para 25%, de um modo geral todos os demais itens cresceram dentro da pauta das importações. Merecem destaque as Viagens, que cresceram de 8% para 16%, passando de US$ 367 milhões para US$ 2,4 bilhões; Aluguel de Equipamentos que cresceram de 6% para 12%, passando de US$ 292 milhões para US$ 1,7 bilhão; e o item de serviços com Royalties e Licenças que cresceram de 1% para 8%, passando de US$ 48 milhões para US$ 1,2 bilhão;
e) As importações com serviços Empresariais e Técnicos, apesar de terem apresentado um crescimento em termos absolutos passando de US$ 575 milhões para US$ 1,4 bilhão, teve seu peso reduzido dentro da pauta de importações de 12% para 9%.

Observando a Tabela 2, verifica-se que dentro do item Viagens Internacionais existe uma grande concentração das importações com Turismo. Em 1980 correspondia a 85%, e em 2002, juntamente com a rubrica de cartões de crédito (54%), alcança a marca de 89% do total despendido em Viagens Internacionais. Outro destaque foram as importações em Viagens de Negócios, passando de US$ 16 milhões (1980) para US$ 160 milhões (2002).

Dentro da rubrica de serviços Empresariais, Profissionais e Técnicos (vide Tabela 3), as importações brasileiras concentram-se em Consultorias (Arquitetura e Engenharia) e Instalação e Manutenção de Escritórios, representando em 2002, 91% do total. Merece destaque o crescimento significativo que vem ocorrendo com as importações de Encomendas Postais, passando de US$ 100 mil (1992) para US$ 30,8 milhões (2002), e com Publicidade que passou de US$ 7,3 milhões para US$ 43,4 milhões, para o mesmo período, depois de ter atingido os US$ 110 milhões em 2000.

Tabela 2

Viagens Internacionais – exportações e importações

Data	Total		Educacionais*		Funcionários Governo		Negócios		Saúde		Turismo		Cartões de Crédito	
	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)
1980	125,90	-367,40	1,30	-25,60	1,00	-6,90	2,30	-15,90	0,90	-5,30	120,40	-313,70	0,00	0,00
1985	65,80	-441,30	1,60	-16,90	0,90	-10,70	14,20	-68,90	1,20	-6,70	47,90	-338,10	0,00	0,00
1990	1.492,30	-1.581,80	3,10	-57,50	0,90	-7,20	28,50	-91,20	3,50	-20,70	1.456,30	-1.405,20	0,00	0,00
1991	1.079,20	-1.316,80	3,70	-47,30	0,30	-8,00	22,20	-151,30	1,30	-9,60	1.051,70	-1.100,60	0,00	0,00
1992	1.065,60	-1.402,40	2,10	-49,10	0,40	-11,20	19,60	-112,60	0,80	-4,70	1.022,70	-1.000,10	20,00	-224,70
1993	1.096,60	-1.892,10	3,00	-27,90	0,60	-12,40	20,40	-119,60	0,50	-3,40	1.027,90	-1.190,00	44,20	-538,80
1994	1.050,90	-2.232,00	2,00	-13,60	1,50	-16,80	15,70	-140,90	1,20	-3,00	951,00	-949,80	79,50	-1.107,90
1995	971,70	-3.391,40	2,20	-16,10	0,60	-9,80	19,20	-145,30	1,70	-3,00	854,40	-933,20	93,60	-2.284,00
1996	839,90	-4.438,30	3,80	-15,70	1,40	-10,80	18,60	-154,80	3,80	-4,80	678,60	-1.290,90	133,70	-2.961,30
1997	1.068,90	-5.445,70	3,40	-21,70	1,30	-12,80	21,20	-176,20	5,30	-6,00	629,60	-1.772,60	408,10	-3.456,40
1998	1.585,60	-5.731,70	3,00	-28,90	1,20	-12,60	23,70	-189,00	6,90	-10,10	719,30	-2.017,80	831,50	-3.473,30
1999	1.628,30	-3.085,20	2,10	-36,80	0,50	-7,10	26,40	-156,80	5,70	-7,80	716,00	-986,00	877,60	-1.890,70
2000	1.809,80	-3.894,10	3,90	-77,00	0,50	-9,40	29,90	-197,00	4,90	-8,10	618,10	-1.667,50	1.152,50	-1.935,10
2001	1.730,60	-3.198,60	3,10	-71,50	1,70	-12,90	23,30	-181,40	6,90	-6,00	631,30	-1.275,70	1.064,30	-1.651,10
2002	1.997,97	-2.395,80	7,05	-62,68	24,13	-34,95	21,10	-160,54	11,01	-8,28	936,78	-828,50	997,90	-1.300,85

Fonte:BCB-DEPEC
(*) Inclui culturais ou esportivos

Tabela 3

Serviços empresariais, profissionais e técnicos – exportações e importações

Data	Total		Encomendas Postais		Honorário Prof. Liberal		Instal. e Manutençao (a)		Participação em Feiras e Exposições		Passe de Atleta Profissional		Publicidade	
	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)
1992	548,00	-489,00	0,00	-0,10	3,30	-4,50	321,10	-356,40	1,30	-4,30	8,90	0,00	5,70	-7,30
1993	584,90	-949,90	0,10	-0,20	3,90	-3,50	448,00	-790,80	0,70	-6,30	9,30	-2,20	6,20	-16,90
1994	789,50	-766,70	0,10	-1,40	9,70	-4,30	580,80	-555,70	1,80	-4,70	14,20	-0,90	11,30	-13,00
1995	1.156,30	-784,40	0,10	-6,40	16,20	-5,30	819,90	-442,20	9,00	-15,40	14,50	-0,80	16,50	-27,90
1996	1.234,40	-886,50	0,10	-4,70	27,60	-13,30	642,20	-455,90	9,50	-9,20	38,20	-0,60	54,90	-32,70
1997	2.285,80	-1.400,20	0,00	-4,10	41,20	-18,70	1.173,30	-532,30	9,10	-7,20	109,90	-22,60	186,30	-51,70
1998	2.747,80	-1.676,50	0,50	-5,00	49,20	-12,30	1.391,80	-534,60	15,30	-10,80	82,20	-28,10	115,80	-66,40
1999	2.770,60	-1.512,20	0,20	-8,20	46,60	-13,90	1.367,90	-458,60	14,70	-10,50	93,60	-32,90	125,50	-55,80
2000	3.888,10	-1.637,10	0,60	-26,00	57,70	-14,10	1.569,10	-395,50	12,50	-22,00	129,90	-23,20	161,70	-110,40
2001	3.921,30	-1.621,40	0,80	-30,80	51,60	-19,70	1.727,80	-379,50	11,30	-19,60	127,00	-6,20	149,10	-79,70
2002	3.848,41	-1.388,45	1,20	-30,84	56,90	-14,69	1.668,65	-265,21	9,24	-23,42	66,99	-5,39	112,37	-43,41

Tabela 3
Serviços empresariais, profissionais e técnicos – exportações e importações (continuação)

Data	Arquitetura, Engenharia e Outros		Projeto Técnico-econômico		Aquis. Medicam.
	(receita)	(despesa)	(receita)	(despesa)	(despesa)
1992	207,70	-115,80	0,00	0,00	-0,60
1993	116,70	-129,50	0,00	0,00	-0,50
1994	171,60	-186,70	0,00	0,00	0,00
1995	279,60	-286,00	0,50	0,00	-0,40
1996	458,50	-369,60	3,40	0,00	-0,50
1997	765,30	-761,70	0,70	-0,10	-1,80
1998	1.092,60	-1.018,40	0,40	-0,60	-0,30
1999	1.120,90	-931,80	1,20	-0,30	-0,20
2000	1.956,60	-1.045,70	0,00	-0,10	-0,10
2001	1.853,70	-1.085,60	0,00	-0,10	-0,20
2002	1.931,84	-1.005,20	1,22	-0,09	-0,20

Fonte: BCB-DEPEC

Analisando o resultado da balança de serviços no período de 1980 a 2002, verifica-se um resultado sempre deficitário, sendo que no biênio 1997-98 o déficit ultrapassa a marca de US$ 10 bilhões. Em 1999, o déficit voltou ao patamar de US$ 7 bilhões, caindo para US$ 5 bilhões em 2002.

De tudo observado merecem destaque os pontos a seguir apresentados:

a) Apenas os segmentos de Serviços de Comunicações e os de Empresários, Profissionais e Técnicos vêm apresentado resultados superavitários nos últimos anos, basicamente a partir de 1992. O primeiro apresentou desempenhos irregulares durante todo o período, alternando anos de déficits e anos de superávits, mas nos últimos seis anos vem apresentando pequenos superávits, na faixa de US$ 4 milhões (2000) a US$ 81 milhões (1998). O segundo apresentou pequenos superávits na década de 1980 e a partir de 1994 vem apresentando superávits constantes a uma elevada taxa de crescimento, passando de US$ 23 milhões (1994) para US$ 2,5 bilhões (2002);
b) Os segmentos que apresentam maior crescimento do déficit no período de 1980 a 2002 são os de Computação/Informação (de US$ 14 milhões para US$ 1,1 bilhão); Royalties/Licenças (de US$ 35 milhões para US$ 1,1 bilhão); e Serviços Pessoais, (de US$ 20 milhões para US$ 251 milhões);
c) Os segmentos que mais contribuem para o déficit na Balança de Serviços são Transporte, Viagens, Aluguel de Equipamentos, Royalties e Computação/Informação. Destes, o item Transportes vem diminuindo sua participação, passando de 44% na década de 1980, para 35% na década de 1990 e para 29% no triênio 2000-2002. Entretanto, o déficit com Royalties e com serviços de Computação/Informação apresentaram crescimento significativo de sua participação, passando, respectivamente, de 2% para 13% e de 1% para 12%;
d) Merece destaque o que ocorreu em 2002: observa-se que houve um decréscimo de 35% no déficit da Balança de Serviços, passando de US$ 7,7 bilhões, em 2001, para US$ 5 bilhões em 2002. Esta redução deveu-se mais ao decréscimo nas importações, que caíram 14%, que pelo crescimento das exportações, de apenas 3%. Ponderando o peso dos itens mais relevantes da pauta de importações, observa-se que os segmentos de Transporte e Viagens tiveram decréscimos de 17% e 25%, respectivamente. Dentro do segmento de Viagens, observa-se que Turismo caiu 35% e Cartões de Créditos 21%. Acredita-se que isto se deva a dois aspectos: a desvalorização do real frente ao dólar durante o ano de 2002, bem como reflexos do evento de 11 de setembro de 2001 no World Trade Center em Nova York nos Estados Unidos, uma vez que o temor de novas ações terroristas provocou redução no turismo em todo o mundo.

POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA PROMOVER O SUPERÁVIT NA BALANÇA DE SERVIÇOS

A fim de incrementar as exportações brasileiras de serviços, a Câmara de Comércio Exterior – CAMEX, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC, lançou em junho de 2002 o Programa Especial de Exportações do setor (PEE-Serviços), no qual governo e iniciativa privada trabalham em parceria para o estabelecimento de uma política de exportação para o setor. Importante ferramenta de incentivo às exportações, esse programa inova ao catalisar iniciativas de coordenação intergovernamental, estimular o aperfeiçoamento e a criação de instrumentos de apoio à exportação, bem como agilizar a solução dos problemas que afetam a atividade exportadora.

Com o objetivo de expandir as exportações brasileiras, apoiando a ação governamental de geração de empregos e rendas, e de ajuste das contas externas, o PEE-Serviços contará, em princípio, com 19 gerências setoriais, formadas por presidentes de associações de classe, e 14 gerências temáticas, com gerência e coordenação do Executivo. As gerências setoriais foram definidas para os setores abaixo relacionados, em função de sua representatividade no setor de serviços, ou como exportador ou pelo potencial a ser desenvolvido: Serviços Profissionais – Advocacia; Publicidade e Propaganda; Computação e Informática – Software; Pesquisa e Desenvolvimento – Agropecuária; Comunicações – Serão cinco gerências setoriais: Correios e Entregas Postais, Telecomunicações, Cinema e Documentários, Televisão e Música; Construção Civil. Serão três gerências setoriais: Projetos, Construção e Montagem; Projetos – Bens e Serviços; Distribuição – Franchising; Serviços Financeiros; Viagens e Turismo; Transporte. Serão três gerências setoriais: Marítimo, Aéreo e Rodoviário.

As gerências temáticas foram estabelecidas com base em alguns dos principais problemas identificados e de acordo com as competências para resolvê-los. Os temas abordados serão: Acesso a Mercados, Instrumentos de Crédito e Garantia às Exportações de Serviços, Financiamento ao Investimento e às Exportações de Médio e Longo Prazos, Gestão Pública, Normas Cambiais, Normas Tributárias, Promoção Comercial, Apoio Tecnológico à Exportação de Serviços, Questões Trabalhistas, Questões Educacionais, Procedimentos Operacionais, Cultura Exportadora e Facilitação do Comércio Eletrônico, Inteligência Comercial e Propriedade Intelectual. Estas gerências temáticas estarão encarregadas de propor medidas tais como:

a) Estímulo à participação nas negociações de acesso a mercados em serviços;
b) Levantamento e divulgação das possibilidades em termos de linhas de financiamento nos Órgãos de Créditos (BNDES, BB, FINEP, etc.);
c) Divulgação das informações relativas a regulamentações e demais restrições existentes em serviços nos países participantes das negociações em serviços – GATS;
d) Estruturação de estatísticas adequadas de comércio de serviços;
e) Ajustes tributários e de instrumentos de financiamento a fim de aumentar a competitividade dos serviços brasileiros; e
f) Questões vinculadas a vistos para trabalho temporário no exterior, bem como ao reconhecimento mútuo de diplomas.

Essas medidas sinalizam que o Brasil despertou para a necessidade de incrementar a oferta de serviços. Atualmente, este setor já representa mais de 50% da economia brasileira, mas ainda apresenta, ao contrário das nações desenvolvidas, baixíssima inserção internacional (RITTNER, 2002).

A fim de repassar para o âmbito estadual a valorização da exportação de serviços, promove-se a estadualização do Programa Especial de Exportações (PEE). Por meio do aprofundamento da parceria Governo/Estados busca-se ampliar a mobilização para a integração de novos subsetores empresariais de importância econômica local. Esta iniciativa favorece a Estados como a Bahia, que possui grande potencial exportador na área de turismo, na medida em que influencia a desconcentração regional das vendas externas.

A participação dos países desenvolvidos é mais intensa por disporem de maiores vantagens como ofertantes de serviços, uma vez que contemplam serviços mais especializados, os que justamente

agregam maior valor e conseqüentemente maiores rendas. Esta assimetria de condições reflete-se em barreiras ao comércio de serviços, lembrando que as barreiras ao comércio de serviços diferem das que ocorrem no comércio de bens. Enquanto no caso de bens as barreiras mais comuns observam-se pela aplicação de tarifas, quotas e medidas fitossanitárias, as existentes no comércio de serviços ocorrem basicamente pelo estabelecimento de limitações de acesso a mercado e tratamento nacional, através da legislação nacional e de restrições constitucionais e legais.

No âmbito do GATS, os países apresentam uma lista dos serviços que desejam liberar. As ofertas são sempre inscritas em colunas: uma para a descrição do serviço; outra para a descrição das limitações de acesso a mercados (AM); a terceira para a descrição das limitações ao tratamento nacional (TN); e uma última para os compromissos adicionais.

Assim, com vista a intensificar a liberalização do comércio e garantir os seus próprios interesses, os países membros da OMC articulam as suas políticas externas, a fim de se fortalecerem e de apresentar as suas propostas em mais uma rodada de negociações.

A nova rodada de negociações multilaterais, lançada na Reunião Ministerial de Doha, Catar, em novembro de 2001, deve-se encerrar até 1º de janeiro de 2005. Esta rodada incorporou as negociações sobre serviços iniciadas em 2000 e reafirmou as novas diretrizes e procedimentos negociadores aprovados em 2001 – os quais resguardam o direito dos países de regulamentar a prestação de certos serviços.

Com as negociações sobre a implementação dos acordos elaborados na Rodada Uruguai, a temática do desenvolvimento retorna fortalecida. Conforme a Declaração de Doha, foi estabelecido o prazo de 30 de junho de 2002 para a apresentação de pedidos iniciais para a liberalização de setores de serviços.

O Brasil já apresentou pedidos de ofertas à União Européia, Estados Unidos, China, Japão, Canadá, México, Índia, Coréia, Austrália, Paraguai e Uruguai, em setores prioritários e nos quais o Brasil possui potencial exportador, tais como os setores de construção civil e audiovisual.

Com relação ao processo de liberalização, foram apresentadas diversas propostas, dentre as quais as propostas do MERCOSUL nas áreas de distribuição, informática, turismo e serviços postais, esta última em conjunto com a Bolívia. Separadamente, o Brasil apresentou propostas sobre serviços de audiovisual e de construção.

No tocante ao potencial de atração, o Brasil possui excelentes vantagens naturais e culturais para atrair o turista estrangeiro, e assim incentivar o setor privado a investir em capacitação e treinamento para prestar bons serviços ao turista. Particularmente, na região Nordeste brasileira, o turismo poderá ser um forte indutor para o desenvolvimento econômico

PERSPECTIVAS

Considerando os dados da balança de serviços brasileira, verifica-se que alguns segmentos estão mais fortemente dependentes de um crescimento econômico, ou seja, dificilmente podem vir a tornar-se superavitários no curto prazo, tais como Royalties, Aluguel de Equipamentos e Computação/Informação, pois estes segmentos requerem progresso técnico e para tanto precisam de políticas atuantes de mais longo prazo para o desenvolvimento dessas competências. Entretanto, o Brasil, através de políticas mais agressivas, tem um excelente potencial para reverter este quadro deficitário nos itens Viagens (Turismo, Saúde, etc.), Serviços de Comunicações, principalmente Audiovisuais e Serviços Postais, bem como continuar a apresentar os resultados superavitários com Serviços Empresariais, Profissionais e Técnicos, principalmente Consultorias em Arquitetura e Engenharia e Instalação e Manutenção de Escritórios.

No tocante ao potencial de atração, o Brasil possui excelentes vantagens naturais e culturais para atrair o turista estrangeiro, e assim incentivar o setor privado a investir em capacitação e treinamento para prestar bons serviços ao turista. Particularmente, na região Nordeste brasileira, que historicamente não apresenta vantagens competitivas ao setor industrial, o turismo poderá ser um forte indutor para o desenvolvimento econômico. Entre-

tanto, para alcançar estes objetivos serão necessários investimentos em infra-estruturas aeroportuárias, rodoviárias, hoteleiras e principalmente em capacitação e treinamento das pessoas direta e indiretamente envolvidas com o turista.

No segmento de serviços de comunicações é importante observar o crescimento na comercialização de Programas de Televisão. O ramo audiovisual, graças em grande parte às novelas da Rede Globo, exportou US$ 324 milhões entre 1999 e 2001 (CORONATO, 2002, p.42). A mesma emissora já vendeu programas para 67 países, para um público superior a 150 milhões de telespectadores, dos quais 81% concentrados em países da Europa e do Oriente Médio. O Canal Internacional da mesma emissora também vem apresentando resultados crescentes. Em 1999 este canal era acessível em apenas cinco países, elevando-se em 2001 para 16. Em termos de assinantes os números são respectivamente 40 e 180 mil telespectadores.[2] A publicidade brasileira figura entre as três melhores do mundo. Alguns tipos de *software* – bancários, voto eletrônico, declaração de imposto de renda – também são referência.

A Odebrecht é um bom exemplo do que pode ser feito para melhorar a pauta das exportações brasileiras de serviços. Desde 1979 a Odebrecht vem buscando espaços em outros países. Naquele ano ela construiu uma hidrelétrica no Peru, atuando depois disto em outros países da América do Sul; em 1984 instalou-se na África; em 1988 na Europa e, finalmente, em 1991 nos Estados Unidos. Hoje, ela já é a responsável pela ampliação do aeroporto de Miami (obra de US$ 660 milhões) e pela construção do Centro de Artes também em Miami (obra de US$ 255 milhões), além de outras obras em estados como Carolina do Norte e Califórnia. Sua sede em Miami conta com 350 funcionários, dos quais apenas 22 são brasileiros (PIMENTA, 2002, p. 84-85).

Essa Empresa atua em 14 países e tem 50% das receitas com construção civil oriundas do exterior. Segundo a publicação *Engineering News Record*, a Odebrecht é uma das cinco maiores construtoras mundiais de pontes, barragens, hidrelétricas e infra-estrutura de água e esgoto. Percebe-se que, além de apresentar elevado crescimento nas exportações, a prestação de serviços de engenharia pode aumentar também as exportações de bens. É o que vem sendo feito pela Odebrecht: "no momento em que vai prestar o serviço, a empresa apresenta ao cliente um cadastro de fornecedores de material, de qualidade assegurada – entre os quais 2.000 companhias brasileiras, que não teriam condições de chegar sozinhas ao mercado externo" (CORONATO, 2002, p. 41).

Nesse contexto, espera-se que o Brasil possa assegurar seus interesses na rodada de Doha, em andamento, não somente em segmentos tradicionais como a Agricultura e no aprofundamento de regras sobre *antidumping*, mas também no segmento de Serviços.

CONCLUSÃO

Os governos dos países ricos foram mais ambiciosos em suas demandas, pedindo a dezenas de países maior acesso a vários tipos de mercados. Os negociadores brasileiros, finalmente, acabaram entrando no jogo com maior disposição. Em 1994, na Rodada do Uruguai, o Brasil só havia apresentado uma demanda (relativa a audiovisuais).

Em 2002, foram apresentadas a 20 países demandas de melhores condições de acesso a mercados de informática, de audiovisuais (especificamente no segmento de novelas, documentário e programas jornalísticos de televisão), de distribuição comercial, de turismo, de construção civil e de serviços jurídicos, de arquitetura e de engenharia. A partir de agora, o Brasil terá de barganhar duramente novas concessões, e deverá ser mais cuidadoso no tratamento de certas áreas, como a financeira.

Serão negociações difíceis, mas não se pode mais deixar de negociar os assuntos mais dinâmicos da economia contemporânea. "Ao contrário da exportação de mercadorias, a exportação de serviços é resultado de políticas internas" afirma a professora de Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas, Lia Valls Pereira. "É preciso construir internamente uma base para daí começarmos a exportar" (BARBOSA, 2002).

[2] Dados apresentados por Cristina Pessoa da TV Globo no Seminário "As Exportações de Serviços Brasileiras: Realidade e Perspectivas" realizado no BNDES em agosto/2002.

É reduzida a margem para substituir ou reduzir as despesas com serviços. "Esse é o setor que o Brasil tem de mais importante para ceder nas negociações internacionais", afirma Marcus Jank, conselheiro do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento).

O Brasil, assim como a maioria dos países, está aprendendo a negociar serviços. Apesar de algumas exceções – a EMBRAER e seus aviões é uma delas-, esse país é um exportador de produtos primários. O vendedor de commodities é um comprador de serviços – de transporte, de seguro, de financiamento. Assim, o Brasil precisa preparar-se para negociar melhor as suas capacidades, sejam elas agrícolas, industriais e de serviços.

No que diz respeito às regras sobre serviços, o Brasil, assim como os demais países em desenvolvimento, demonstra interesse na elaboração de disciplinas de salvaguardas e nas voltadas a coibir o emprego de subsídios distorcivos ao comércio. A lista das competências nacionais crescerá à medida que o país considere também como exportáveis áreas como saúde, educação e meio ambiente.

As expectativas para o futuro são positivas. Para tanto, faz-se necessário que os setores públicos e privados discutam formas de exportar mais, de como enfrentar a importação de serviços e de como produzir dados estatísticos mais confiáveis. Muito precisa ser feito, mas o Brasil precisa dedicar especial atenção aos Serviços como forma de buscar o crescimento econômico e, inclusive, para reverter (ou reduzir) esta situação deficitária que prevalece na comercialização internacional neste segmento.

O lançamento PEE – Serviços representa um avanço do país nesse sentido. A concepção básica difundida por este programa, de que as exportações não dependem exclusivamente de um único apoio, além de favorecer a solução de diferentes problemas, gera um forte efeito multiplicador nas exportações de serviços. A sua implantação favorece o atendimento de importantes demandas dos setores produtivos, bem como possibilita elaborar estratégias de maior vigor para o incentivo à exportação de serviços.

Através desse programa será possível traçar um diagnóstico sobre as dificuldades existentes para que o setor de serviços brasileiros possa disputar de modo competitivo o mercado internacional. Identificando os principais entraves e soluções para o crescimento das exportações de serviços brasileiros, espera-se que seja despertado no Governo a consciência de que a exportação de serviço é importante para ampliar o comércio exterior.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL. Séries Temporais – Balança de Serviços (1980-2002). Disponível em: <http://www.bcb.org.br>. Acesso em: 18 ago. 2002.

BARBOSA, Mariana. Setor de serviços receberá estímulo para exportar. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 16 jun. 2002. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/agestado/noticias/2002>. Acesso em: 30 jul. 2002.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Comércio de serviços*: informações gerais, exportação e como notificar barreiras. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comex/deint/barreiras/cartilhaserviços.PDF>. Acesso em: 12 nov. 2002a.

_____. *Desenvolvimento e comércio de serviços*. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/programacoes/govrn/>. Acesso em: 12 nov. 2002b.

_____. *Programa Especial de Exportação* – PEE. – Serviços. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em: 25 set. 2003

CARTA DE GENEBRA. *Informativo sobre a OMC e a rodada de Doha*. Elaborado pela missão do Brasil em Genebra. v. 1, n. 1, fev. 2002.

COMÉRCIO de Serviços. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 23 maio 1996. p. B-20

CORONATO, Marcos. Exportação. Hora de mostrar serviço. *Exame*, São Paulo, Edição 776, v. 36, n. 20, 2, p. 40-42, out. 2002.

HORTA, Maria Helena; SOUZA, Carlos Frederico de; WADDINGTON, Sérgio da Cruz. *Desempenho do setor de serviços brasileiro no mercado internacional*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. Disponível em <http://www.ipea.gov>. Acesso em: 29 jul. 2002.

MELO, Hildete Pereira de *et al*. *É possível uma política para o setor serviços*? Rio de janeiro: IPEA, 1997. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br> . Acesso em: 29 jul. 2002.

OLIVEIRA JÚNIOR, Márcio de Oliveira. *Uma análise da liberalização do comércio internacional de serviços no Mercosul*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 29 jul. 2002.

O PAÍS descobre a negociação de serviços. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 15 jul 2002. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/editoriais/2002>. Acesso em: 30 jul. 2002.

PIMENTA, Angela. Expansão. A Construção da América. *Exame*, São Paulo, Edição 775, v. 36, n. 19, p.84-86, 18 set. 2002.

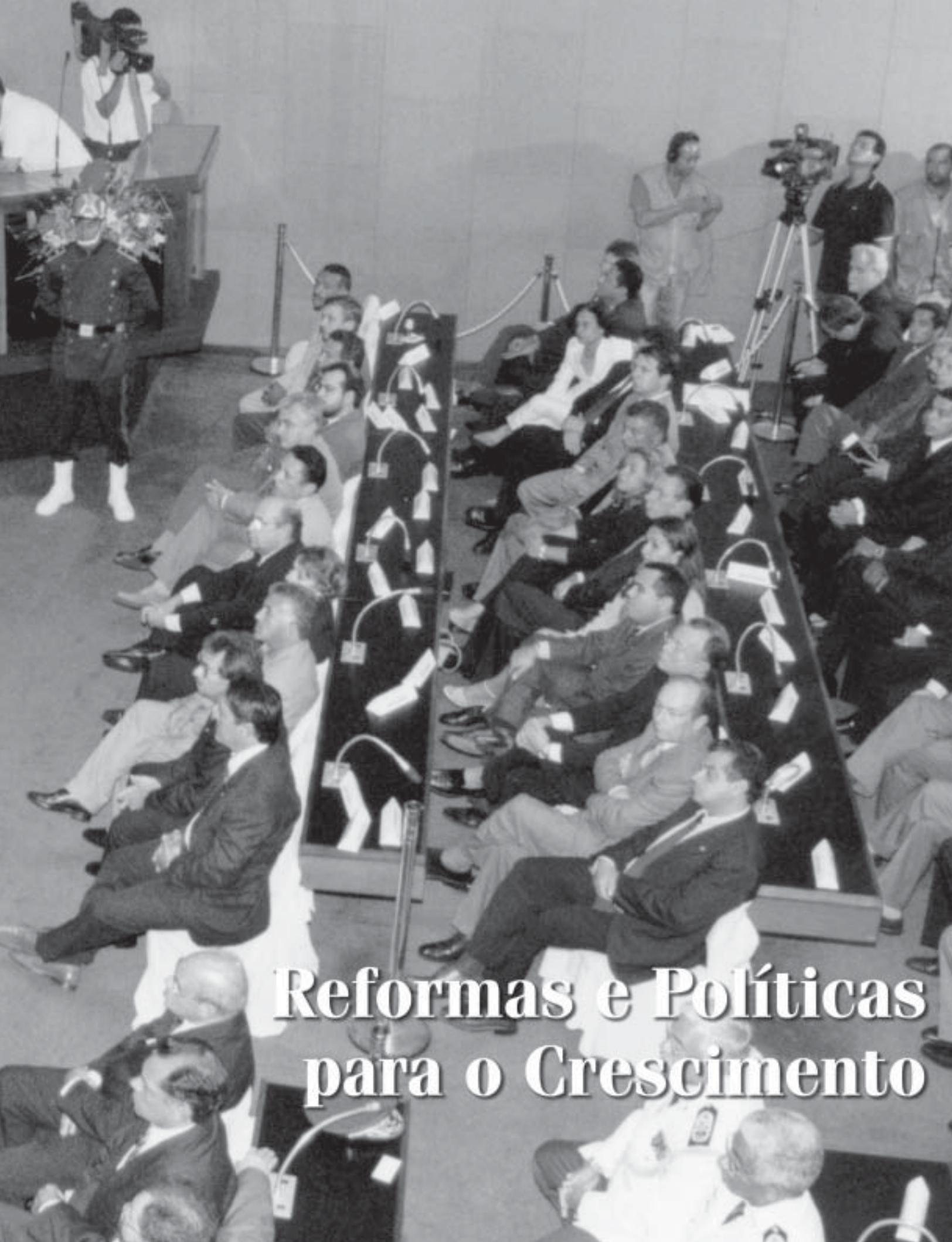
RITTNER, Daniel. Brasil tenta abrir setor de serviços. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, out. 2002.

THORSTENSEN, Vera. *OMC – Organização Mundial do Comércio* – As regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2. ed. São Paulo, 2001.

U.S. Commerce Department, International Trade Adminstration, Office of Service Industries. *Top Ten Services Exports, 2000*. July 2002. Disponível em: <http://www.ita.doc.gov/>. Acesso em: set. 2002.

VERÍSSIMO, Renata. Novo programa tenta ampliar exportações. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 14 jun. 2002. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/agestado/noticias/2002>. Acesso em: 30 jul. 2002.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. *Annual Report* 2001. Disponível em: <http://www.wto.org./>. Acesso em: 19 ago. 2002.



Reformas e Políticas para o Crescimento

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Política e economia na reforma da previdência

Luiz Filgueiras, Breno Lobo***

Resumo

O presente artigo tem como objetivo principal trazer à tona argumentos que se contraponham à idéia de que a Reforma da Previdência, ora em tramitação no Senado Federal, seja capaz de estimular o crescimento econômico. Para tanto, é analisada a atual política econômica do Governo Lula, tendo por base as políticas implementadas pelos governos Fernando Henrique Cardoso, concluindo-se que ela não somente reproduz as políticas anteriores, como também as aprofunda, na medida que o atual governo, por sua própria origem, ser obrigado a sempre ter que seguir as vontades do mercado financeiro para não perder a tão custosa credibilidade, ao mesmo tempo em que os fundamentos dessa política econômica não criam condições para a sua superação. Nesse contexto, é inserida a problemática da Reforma da Previdência – de onde ela surgiu, que interesses representa e o que está por trás de sua aprovação – através da apresentação dos argumentos do Governo e dos nossos contra-argumentos críticos. Por fim, apresenta-se, criticamente, o conteúdo da Reforma aprovada na Câmara dos Deputados, chegando-se à conclusão de que os problemas da economia brasileira vão muito além da Previdência Social, sendo essa Reforma, portanto, inoperante em termos de promoção do crescimento.

Palavras-chave: reforma da previdência, crescimento econômico, economia brasileira, Previdência Social.

Abstract

The main purpose of this paper consists on bringing to discussion some arguments that oppose to the idea that the pension system reform, currently in the Federal Senate, is able to stimulate economic growth. For that, Lula´s Government economic policy is analyzed, comparing it to the one implemented on Fernando Henrique Cardoso governments, concluding that it not only reproduces the former policy, but also deepen it, as the current government, for its own origin, must follow the financial market desires in order to don't lose the so much precious credibility, in the same time that the fundaments of this economic policy don't create conditions to overcome it. In this context, the pension system reform problem is introduced – where it came from, what interests it represents and what is behind its agreement – throughout the presentation of government arguments and our critical contrary arguments. Finally, we present, critically, the pension system reform content approved on the House of Deputies, concluding that Brazilian economy problems are far from Social Security, therefore, this reform is unable to promote economic growth.

Key words: *pension system reform, economic growth, Brazilian economy, Social Security*.

INTRODUÇÃO

A Reforma da Previdência proposta pelo Governo Lula, já aprovada na Câmara dos Deputados e atualmente em tramitação no Senado, se constitui, juntamente com a política econômica que vem sendo adotada, a expressão mais evidente da maior guinada de posição política que se tem conhecimento na história brasileira – tal a rapidez e profundidade com que a mesma foi realizada. Contudo, ao contrário do que disse Collor sobre si mesmo antes do anúncio do seu plano econômico, o novo presidente e seu Governo vêm deixando, a um só tempo, indignada a esquerda e perplexa a direita. Entre outras conseqüências, os partidos políticos mais articulados a esta última, vendo os seus dis-

* Professor-Adjunto e, atualmente, Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA. Doutor em Economia pela UNICAMP. luizfil@ufba.br

** Estudante de graduação da FCE/UFBA e bolsista do Núcleo de Estudos Conjunturais (NEC). breno.lobo@ig.com.br

cursos e suas propostas políticas serem apropriados de forma repentina, demonstram enorme dificuldade em desempenhar o papel de oposição (FILGUEIRAS, 2003b).

Esse verdadeiro salto mortal político-ideológico das cúpulas do Governo Lula e do Partido dos Trabalhadores, apresentado, inicialmente, como uma tática conjuntural para enfrentar a herança econômico-social deixada por dois Governos de FHC, aos poucos foi se evidenciando, cada vez mais, uma escolha estratégica permanente; de tal forma que, quase ao completar um ano de Governo, é assumida abertamente como sendo a única trajetória possível para o país. Como afirma o Ministro da Fazenda: "não há qualquer Plano B"; na verdade, para ser rigoroso e preciso, o que está sendo implementado é o Plano A+ (SICSÚ, 2003) ou, dito de outra maneira, "um pouco mais do mesmo". Assim, críticas que resgatam as propostas históricas defendidas pela esquerda até antes da eleição são tidas como irresponsáveis, "radicais" ou utópicas.[1]

A Reforma da Previdência do Governo Lula, em todas as suas dimensões e implicações – econômica, social e política –, só pode ser entendida e analisada, em sua essência, se forem consideradas as razões dessa guinada política e, conseqüentemente, do aprofundamento da mesma política econômica que vinha sendo adotada anteriormente

A única esfera onde a guinada, até agora, ainda não se expressou foi na condução da política internacional; constatação ainda a ser confirmada , contudo, pelo desenrolar dos debates acerca da formação da ALCA e das futuras negociações no âmbito da OMC. Na verdade, acredita-se que, em última instância, os seus limites estarão dados pelas alianças políticas estabelecidas internamente, que apóiam a política econômica ortodoxa e sustentam o Governo Lula. Isto significa que, em razão da opção de política econômica seguida até aqui, a capacidade de negociação da diplomacia brasileira acabará se mostrando muito frágil; a vulnerabilidade externa do país, que é realimentada por essa opção, o coloca numa situação de subordinação ao capital financeiro e ao FMI e, portanto, extremamente suscetível às pressões dos Estados Unidos e dos demais países desenvolvidos.

Por isso, a posição aqui adotada é de que a Reforma da Previdência do Governo Lula, em todas as suas dimensões e implicações – econômica, social e política –, só pode ser entendida e analisada, em sua essência, se forem consideradas as razões dessa guinada política e, conseqüentemente, do aprofundamento da mesma política econômica que vinha sendo adotada anteriormente. Política rejeitada nas urnas e que já deu mostra de incapacidade para solucionar as principais questões do país, ao empurrá-lo, sistematicamente, para uma espécie de constante "fuga para frente" na qual, ao longo de conjunturas mais ou menos ruins, os seus problemas estruturais vão se aprofundando e se tornando cada vez mais agudos. Nesse processo, o FMI, muito combatido e criticado anteriormente, e com a imagem extremamente desgastada em todo o mundo em virtude de vexames protagonizados na Ásia (1997), na Rússia (1998) e na Argentina (2001), se vê recuperado e legitimado como uma instituição sancionadora de boas políticas econômicas.[2]

Como sempre acontece quando se trata de assuntos referentes ao Estado, a Reforma da Previdência é a ponta do *iceberg* de uma questão bem maior; na verdade, todo o debate e esforço para sua rápida aprovação expressam, de fato, uma disputa, entre distintos segmentos sociais, pelo acesso aos recursos públicos e aos orçamentos governamentais. Em todo o mundo, desde a crise do fordismo nos anos setenta, o capital vem se recusando a assumir o trabalho como um custo inevitável da produção capitalista, transferindo as suas incertezas e os

[1] A capitulação desse governo ao ideário e às políticas liberais, independentemente da manutenção, e até repetição à exaustão, do discurso de mudança, não tem nada de original. Apenas reproduz a experiência dos partidos socialistas e social-democratas europeus que chegaram ao poder, nos anos oitenta, com Mitterrand na França, Craxi na Itália, Papandreu na Grécia e Felipe Gonzáles na Espanha. Ou, mais recentemente, a conversão do Partido Trabalhista inglês para o social-liberalismo (3a via). Portanto, no caso brasileiro, a originalidade está tão somente na rapidez com que a guinada vem sendo feita.

[2] Acerca dos vexames comandados pelo FMI mundo afora, bem como de suas receitas econômicas fundamentalistas completamente equivocadas, recomenda-se consultar Blustein (2002) e Stiglitz (2002), personalidades reconhecidamente respeitadas pelas instituições internacionais multilaterais, pelo menos até a publicação de seus respectivos livros.

seus riscos para os trabalhadores, tanto os que ainda estão no mercado de trabalho quanto os que já se retiraram. As divergências acerca do conteúdo das reformas tributária e trabalhista expressam também essa mesma contradição.

Assim, além dessa introdução, esse texto é composto por mais três partes. A próxima trata da política econômica que vem sendo implementada, considerando os seguintes aspectos: a herança, estrutural e conjuntural, do Governo FHC; a estratégia do Governo Lula de ganhar a "confiança dos mercados" (o capital financeiro); a condução e os resultados da política econômica implementada; a política social focalizada como contra-face do ajuste fiscal; e o acordo com o FMI, que inclui as reformas estruturais e institucionais propostas.

Na seqüência, aborda-se a Reforma da Previdência, evidenciando-se os motivos de sua urgência para o governo, bem como a natureza das negociações e dos acordos restritos que deram origem à proposta enviada ao Congresso Nacional. Além disso, apresenta-se, de forma sucinta, a estrutura do atual sistema previdenciário e, de forma crítica, os argumentos do Governo – fiscal, econômico e social – que justificariam a reforma desse sistema. Essa terceira parte se encerra com uma análise crítica do conteúdo da Reforma da Previdência aprovada pela Câmara de Deputados, atualmente em tramitação no Senado.

Por fim, na conclusão, evidenciam-se os elementos centrais que estão subjacentes à reforma, em especial o seu foco e o seu valor simbólico enquanto um rito de passagem para os atuais dirigentes do país, a quebra do contrato social pré-existente, a concepção de Estado e de serviço público que a acompanha, e sua relação com o processo de desestruturação e precarização do mercado de trabalho.

A POLÍTICA ECONÔMICA ORTODOXA

Como ficará evidente na seqüência deste texto, o Governo Lula, desde o seu início, vem mantendo e aprofundando a mesma política econômica implementada durante oito anos pelos dois Governos FHC. As razões apresentadas, pelo menos no primeiro momento, se referiam à herança deixada por mais de uma década de políticas liberais, acentuando-se, principalmente, os seus reflexos sobre a conjuntura imediatamente pré e pós-eleitoral.

A Herança dos Governos FHC

Essa herança pode, e deve, ser abordada tanto do ponto de vista estrutural quanto conjuntural; e sob qualquer ângulo que seja tratada é, de fato, uma herança terrível, que, sem dúvida, apesar de não impedir, dificulta enormemente a mudança de rumo do país.[3]

Do ponto de vista estrutural, o Plano Real (FILGUEIRAS, 2000), com sua política de combate à inflação apoiada na abertura comercial e financeira indiscriminada – sem exigências de contrapartidas dos países desenvolvidos – e numa política de sobrevalorização do real até janeiro de 1999, implicou no aprofundamento da vulnerabilidade externa do país (Tabela 1) e da fragilidade financeira do setor público (Tabela 2), que se constituem nos dois grandes problemas (interligados) macroeconômicos do Brasil, pois impedem a retomada de uma trajetória sustentada de crescimento. A mudança da política cambial a partir de 1999 (2º Governo FHC), juntamente com a realização de elevados superávits fiscais primários, apenas reduziu conjunturalmente essa vulnerabilidade e não conseguiu impedir a deterioração financeira do setor público.

Tabela 1
Transações correntes
Montantes acumulados nos períodos
pré e pós-Real (em US$ bilhões)

Discriminação	Pré-Real	Pós-Real	
	(90-94)	(95-98)	(99-02)
Balança Comercial	60,3	-22,4	13,9
Serviços e Rendas	-70,5	-92,7	-101,6
Serviços	-21,5	-36,9	-27,0
Rendas	-49,0	-55,8	-74,7
Transferências unilaterais correntes	8,6	9,3	7,2
SALDO	-1,6	-105,8	-80,5

Fonte: Banco Central do Brasil

[3] Em artigo recente, Paulani (2003) coloca em questão a idéia defendida pelo Governo, para justificar a política econômica que foi adotada, de que em dezembro de 2002 o Brasil estaria à beira do precipício.

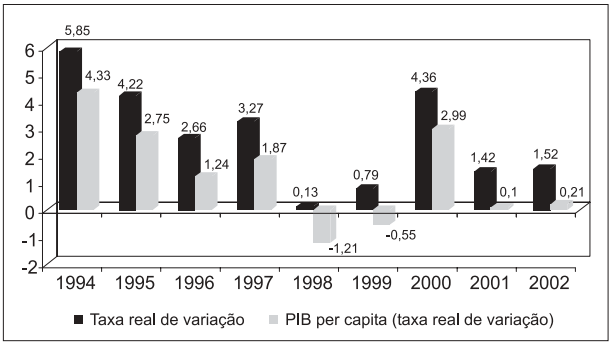
Tabela 2
Superávit/déficit primário e dívida líquida do setor público – 1994/2002

Ano	Superávit % do PIB	Dívida % do PIB	Superávit R$ BI	Dívida R$ BI
dez/94	5,04	30,0	18,2	153,2
dez/95	0,36	30,6	1,7	208,5
dez/96	- 0,09	33,3	- 0,6	269,2
dez/97	- 0,91	34,4	- 8,3	308,4
dez/98	0,01	41,7	0,1	385,9
dez/99	3,28	49,2	31,1	516,6
dez/00	3,55	51,4	38,2	563,2
dez/01	3,7	52,6	43,7	660,9
dez/02	4,06	56,5	52,4	881,1

Fonte: Banco Central do Brasil

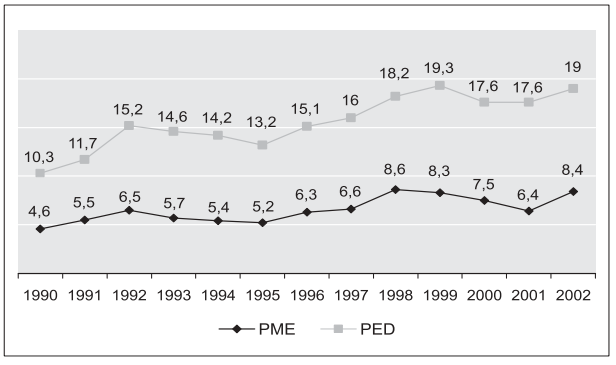
Com essas duas restrições estruturais, que condicionam a execução da política macroeconômica por parte do governo, o país vem sofrendo, há duas décadas, uma estagnação econômica marcada por um processo de *stop and go*, que se reflete em taxas de crescimento do PIB e do PIB per capita voláteis, e muito diminutas (Gráfico 1), e em elevadas e crescentes, taxas de desemprego (Gráfico 2).

Gráfico 1
Produto Interno Bruto 1994-2002



Fonte: Banco Central do Brasil

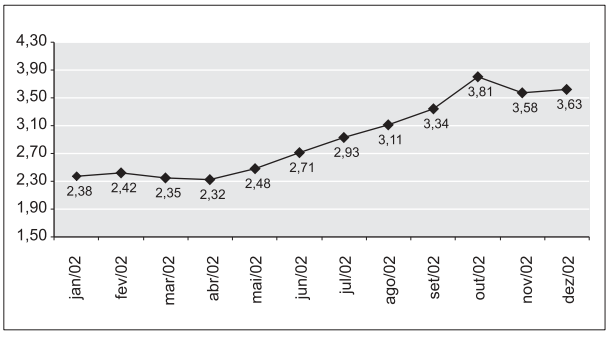
Gráfico 2
Taxa de desemprego na RMSP - PED/PME 1990-2002



Fonte: IBGE-PME / SEADE - DIEESE

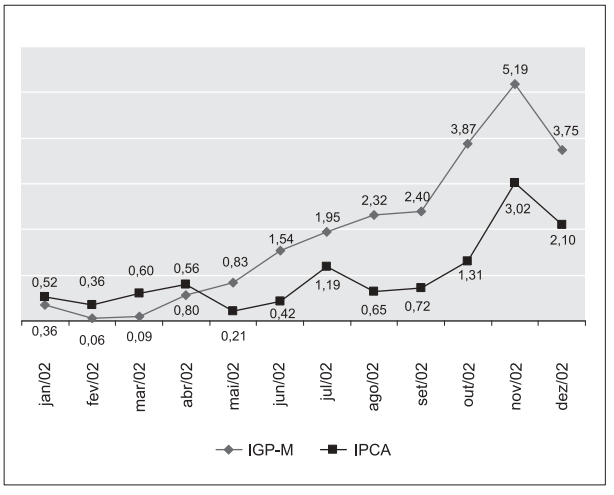
Do ponto de vista conjuntural (FILGUEIRAS e PINTO, 2003), o ano passado (2002) foi particularmente complicado, pois veio somar-se aos problemas estruturais da economia o receio do capital financeiro com a possível vitória de Lula, cada vez mais evidente a partir do início oficial da propaganda eleitoral. Com isso, as agências internacionais de avaliação de risco dos investimentos pioraram suas respectivas percepções da situação econômico-política do país, levando a um rápido crescimento do risco-Brasil e a uma acelerada fuga de capitais; movimentos que se alimentaram reciprocamente ao longo de 2002. Como conseqüência, assistiu-se a uma grande instabilidade cambial a partir de abril, com forte desvalorização do real (Gráfico 3) e impactos imediatos sobre a aceleração da inflação (Gráfico 4).

Gráfico 3
Evolução do câmbio – jan. 2002/set.2003 (média mensal)



Fonte: Banco Central do Brasil

Gráfico 4
Variação mensal dos preços jan. 2002/dez. 2002



Fonte: Banco Central do Brasil

O Discurso e a estratégia política

Assim, foi diante desse quadro econômico desastroso herdado do governo anterior, agravado por uma conjuntura particularmente desfavorável, que o Governo Lula tomou posse; passando então a justificar a manutenção da mesma política econômica do Governo FHC durante um certo período – não claramente definido – no qual a obtenção da confiança dos "mercados" se constituiria em peça central, com o objetivo de ganhar o tempo necessário para se criarem as condições que permitiriam a transição para um outro modelo de desenvolvimento, com a implementação de novas políticas econômico-sociais. De forma resumida, o discurso era, então, de que o poder dos "mercados" inviabilizaria qualquer tentativa de se redirecionar a política econômica em curto espaço de tempo. A desaprovação dos "mercados" se expressaria numa grande fuga de capitais e na instalação de uma crise cambial, levando à retomada da inflação e, no limite, a um processo que poderia vir a questionar a própria governabilidade.

Portanto, inicialmente, o uso de políticas ortodoxas seria provisório; uma vez ganho a confiança dos "mercados" e conseguida a estabilidade da economia, o rumo do governo seria redirecionado. Enquanto esse momento não chegasse, o Governo procuraria avançar, pontualmente, na implementação de programas sociais (que compensariam os efeitos da política econômica), com particular ênfase no programa "Fome Zero". Nos primeiros três ou quatro meses esse foi o discurso oficial (hegemônico) defendido pelo Governo Lula e seus representantes no parlamento.

No entanto, transcorrido quase um ano, constata-se que o discurso mudou, acompanhando coerentemente as decisões e atitudes tomadas pelo Governo Lula; os documentos elaborados pelas autoridades econômicas não deixam dúvidas: o que, supostamente, seria algo passageiro tornou-se uma estratégia permanente, agora com o argumento de que a política implementada surtiu os efeitos desejados, isto é, ao reconquistar a "confiança dos mercados" reduziu o risco Brasil, revalorizou o real e controlou a inflação. Desse modo, a transição para um novo modelo, segundo as autoridades econômicas, deverá ser feita, mais do que nunca, de forma lenta, gradual e segura, a partir da melhoria das contas externas do país e através da obtenção de elevados superávits fiscais primários, o que, espera-se, diminuirá o seu grau de vulnerabilidade e permitirá reduzir a taxa de juros, com reflexos positivos também sobre a fragilidade financeira do setor público – com a queda da relação dívida pública/PIB. Ainda segundo o discurso oficial, isto tudo, juntamente com as reformas já mencionadas, deverá recuperar a capacidade de investimento do Estado e aumentar a poupança interna do país, detonando um círculo virtuoso de crescimento sustentado. Tudo isso com a manutenção da mesma política econômica.

Como se pode constatar, embora o Governo Lula negue veementemente e tente demonstrar o contrário, a estratégia eleita é, sem dúvida, semelhante àquela implementada pelos dois Governos FHC, durante oito anos seguidos. Os objetivos e os instrumentos utilizados são os mesmos, e seus efeitos são bastante semelhantes, apesar da afirmação de que ela estaria orientada para mudança do modelo de desenvolvimento. A superação gradual da vulnerabilidade externa e da fragilidade financeira do setor público – e de todas as demais conseqüências daí advindas – através do aprofundamento da mesma política econômica que criou estes problemas, também foi perseguida, disciplinadamente, pelos Governos FHC.

A política econômica implementada

Assim, transcorrido quase um ano do Governo Lula, as principais ações e políticas econômicas implementadas até aqui, abaixo discriminadas, evidenciam a continuidade e aprofundamento da mesma política econômica concebida e executada pelo Governo FHC:

- Aumento da meta de superávit fiscal para o ano de 2003 de 3,75% para 4,25% do PIB, decidido, segundo as autoridades econômicas, de forma unilateral e sem qualquer interferência por parte do FMI. Isto implicou em uma redução das despesas previstas no orçamento no montante de R$ 14,1 bilhões de reais (corte de 22,75% no total do orçamento), sendo R$ 5 bilhões nos mi-

nistérios da área social (corte de 12,44% dos gastos planejados). Posteriormente, documento produzido pelo Ministério da Fazenda – intitulado "Política Econômica e Reformas Estruturais" –, e apresentado ao FMI no início de abril, reafirmava o compromisso de se continuar obtendo superávits fiscais primários de 4,25% do PIB ao ano, até o final do Governo Lula; além de apresentar simulações para a evolução da dívida pública, com base na hipótese de obtenção desse percentual de superávit, até o ano 2011!

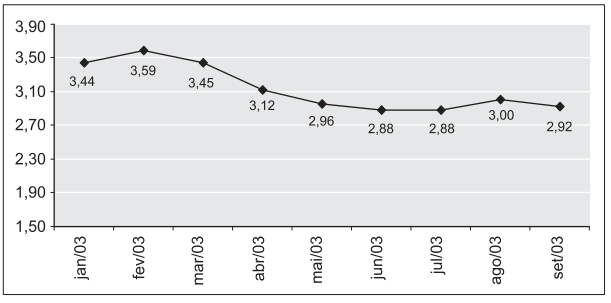
- Ainda na área fiscal, em nome da necessidade de se manter o montante da arrecadação tributária, a CPMF foi prorrogada e a tabela do Imposto de Renda de Pessoa Física, provavelmente, não será corrigida para 2004. Na elaboração da lei de diretrizes orçamentárias para 2004, as metas de 4,25% de superávit fiscal primário para todo o período do Governo Lula foram confirmadas formalmente. Por fim, manteve a mesma política restritiva do governo anterior para o reajuste salarial dos servidores públicos, expressa num reajuste linear de 1% mais R$ 59,00.
- Aumento da taxa de juros básica do Banco Central (SELIC) em 0,5% em janeiro, mais 1% em fevereiro – quando também se elevou o percentual dos depósitos compulsórios não remunerados no Banco Central, de 45% para 60% dos depósitos a vista existentes nos bancos – e manutenção de seu valor em 26,5% em março, porém indicando um viés de alta, que foi retirado na reunião do COPOM em abril. O governo justificou essas decisões em razão da necessidade de se combater a dimensão inercial da inflação, cujas taxas resistiam a cair mesmo após o recuo do dólar. Posteriormente, a partir de junho, e com a inflação e as atividades econômicas já dando claros sinais de desaceleração, iniciou-se uma trajetória de redução, chegando a 20% em setembro.
- Manutenção da mesma política de câmbio flexível com livre mobilidade de capitais que, apesar de reduzir os impactos das crises cambiais, não consegue proteger a atividade econômica, pois as taxas de juros acabam sendo elevadas para conter o impacto negativo das desvalorizações sobre a inflação, além de oferecer remuneração mais elevada para o capital especulativo. A questão central é a recusa, em nome de se ganhar a confiança dos mercados, de se controlar o movimento de capitais especulativos, que implicam numa grande volatilidade da taxa de câmbio – com conseqüências negativas sobre o cálculo econômico de mais longo prazo e, eventualmente, o comércio exterior do país.
- Implementação das reformas não realizadas, ou realizadas parcialmente, pelos dois Governos FHC, quais sejam: a Reforma Tributária, a Reforma da Previdência e a Reforma Trabalhista. Do ponto de vista macroeconômico, o argumento levantado pelo Governo Lula em favor de suas implementações, principalmente com relação às duas últimas, é semelhante àquele utilizado pelo governo anterior, qual seja: a efetivação dessas reformas seria uma condição essencial para baixar a taxa de juros, reduzir o desemprego e a informalidade, equilibrar as contas públicas, ampliar as políticas sociais e fazer justiça social.
- Aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 53/99, que altera o artigo 192 da Constituição e suprime os seus incisos, que discorrem sobre o sistema financeiro nacional. Essa mudança facilitará a aprovação da proposta de autonomia do Banco Central, tão cara ao capital financeiro, pois permite que o assunto possa tramitar isoladamente dos demais temas referentes ao sistema financeiro.
- Por fim, a 2ª revisão do terceiro acordo com o FMI – assinado pelo Governo FHC em setembro de 2002 – divulgada em fevereiro de 2003, além de incorporar o aumento da meta de superávit primário decidido anteriormente, prometeu, para os anos seguintes do Governo Lula, gerar superávits primários suficientes para garantir o gradual declínio da relação dívida pública/PIB. Ademais, se comprometeu também em envidar esforços no sentido de estabelecer a autonomia do Banco Central e inseriu metas qualitativas, sob a denominação de parâmetros estruturais, referentes à nova lei de falências, à privatização de bancos estaduais e à realização das reformas tributária e previdenciária, definindo prazos para suas respectivas tramitações no Congresso.

- Como contrapartida necessária do aprofundamento da política econômica ortodoxa, as políticas públicas universais foram colocadas em segundo plano, favorecendo-se as políticas sociais focalizadas, de caráter compensatório, na mesma direção das políticas adotadas pelo governo anterior. Apesar do grande alarde em torno do Programa Fome Zero e, mais recentemente, da centralização dos diversos programas de transferência de renda, o montante de recursos dirigidos a esses programas – R$ 5,3 bilhões em 2004 – bem como o público favorecido – através da definição de quem são os pobres – não deixam dúvidas a respeito de seu conteúdo assistencialista e extremamente limitado.[4] Enquanto a condução da política econômica cria problemas e exclusão social no atacado – com aumento do desemprego, informalidade e queda dos rendimentos – as políticas sociais tentam minimizar a situação no varejo. Tudo isso através de um processo de transferência de renda entre os trabalhadores, isto é, dos "não pobres para os pobres", bem a gosto do Banco Mundial e do FMI.

Resultados da política implementada

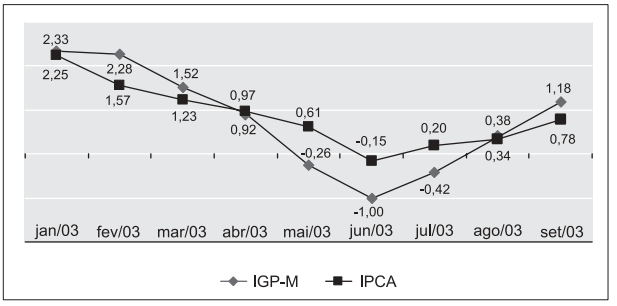
O aprofundamento da política econômica ortodoxa implicou a redução do risco Brasil e, com o retorno de capitais especulativos, uma nova rodada de valorização do real (Gráfico 5); tudo isso acompanhado por uma desaceleração das taxas de inflação (Gráfico 6), em particular o retorno da trajetória do IPCA para bem próximo dos 8,5% estipulados para a meta de inflação (revista) de 2003.

Gráfico 5
Evolução do câmbio – jan. 2003/set. 2003
(média mensal)



Fonte: Banco Central do Brasil

Gráfico 6
Variação mensal dos preços
jan. 2003/set. 2003



Fonte: Banco Central do Brasil

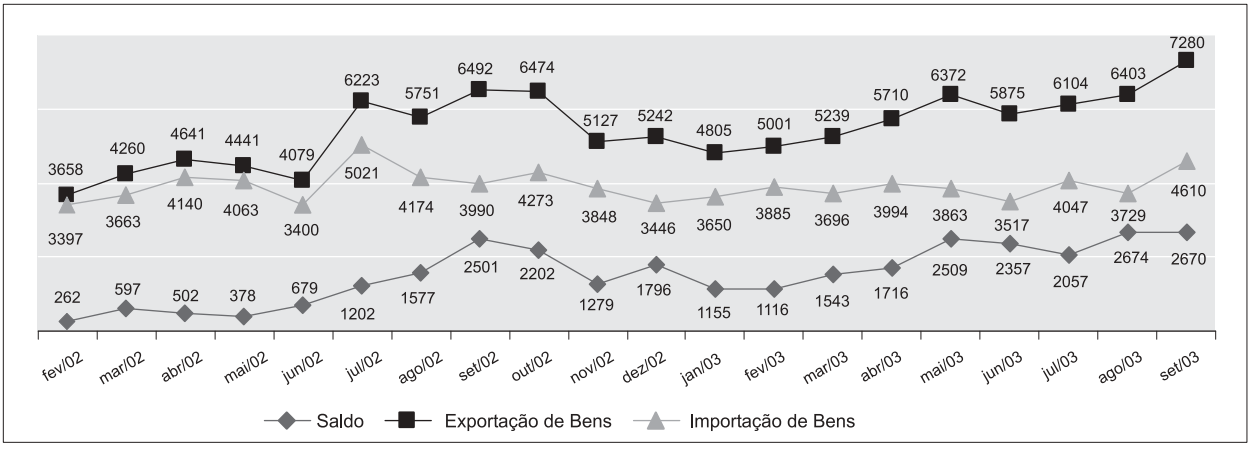
A contrapartida, já esperada, da melhoria dos indicadores financeiros de curto prazo, foi a desaceleração das atividades econômicas, com a queda do PIB nos dois primeiros trimestres de 2003, em relação aos trimestres imediatamente anteriores (-0,6% e -1,6%, respectivamente), configurando-se tecnicamente uma recessão. Esse resultado só não foi pior em virtude do elevado saldo positivo obtido na balança comercial (Gráfico 7), motivado pela desvalorização do real em 2002, a elevação dos preços das *commodities* e a desaceleração da economia – que implicou na queda das importações e na redução da absorção doméstica. No acumulado do ano (jan/set) o superávit já alcança US$ 17,8 bilhões, resultado de US$ 52,8 bilhões de exportação e US$ 35 bilhões de importação.

Como não poderia deixar de acontecer, as taxas de desemprego cresceram (Gráfico 8) e os rendimentos do trabalho se reduziram, além de uma quase paralisação do Estado e mesmo das políticas sociais focalizadas. Além disso, apesar do superávit fiscal primário obtido e da valorização do real, a dívida líquida do setor público voltou a crescer (57,7% do PIB em agosto), em razão das elevadas taxas de juros praticadas.

Em resumo: os resultados alcançados, todos previsíveis, reproduzem situações conjunturais semelhantes àquelas ocorridas em distintos momentos do Governo FHC, com exceção dos saldos positivos na balança comercial, inflados pela desacele-

[4] A iniciativa mais recente na área, o programa Bolsa-Família – junção de quatro outros programas de transferência de renda, inclusive o cartão-alimentação do Fome Zero – objetiva atender famílias que tenham uma renda mensal per capita inferior a R$ 100,00, que deverão receber entre, no mínimo, R$ 15,00 e, no máximo, R$ 95,00 por mês como complemento de renda.

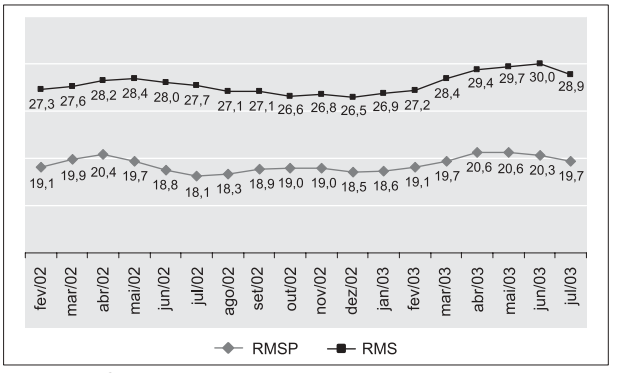
Gráfico 7
Balança comercia – fev. 2002/set. 2003
(em US$ milhões)



Fonte: Banco Central do Brasil

ração da economia em 2003 e pela desvalorização cambial de 2002. A retomada das atividades já se evidenciava, ainda que muito lentamente, a partir do terceiro trimestre, anunciando, possivelmente, um pequeno crescimento do PIB para 2004, coincidindo com o processo eleitoral nos municípios.

Gráfico 8
Taxa de desemprego na RMSP e RMS-PED
fev. 2002/jul. 2003



Fonte: Banco Central do Brasil

A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Assim, foi nesse contexto de aprofundamento da política econômica do Governo FHC que as reformas tributária e previdenciária foram elaboradas e enviadas ao Congresso Nacional no dia 30 de abril; dois meses antes do prazo fixado no acordo com o FMI e com argumentos exatamente iguais aos do antigo governo, onde também não faltou a "satanização" do Estado e do servidor público, transformado mais uma vez em privilegiado e entrave para solução dos problemas brasileiros.

Os motivos da urgência e a natureza das negociações

A pressa em aprovar a Reforma da Previdência se deve, sobretudo, a duas razões. Em primeiro lugar, ela, juntamente com as demais reformas, sempre fez parte do núcleo duro das políticas liberais no mundo inteiro. Basta olhar para ver o que vem acontecendo na Europa. O objetivo lá é o de reduzir o Estado de Bem-Estar Social, conquistado a duras penas pelos trabalhadores no pós-guerra. Aqui o objetivo é o de abortar o arremedo de Bem-Estar Social construído a partir dos anos 30. Como o Governo incorporou, sem cerimônias, as políticas econômicas liberais, tendo por estratégia mais geral conquistar a confiança dos "mercados", a Reforma da Previdência passou a se constituir numa peça chave desse processo, tendo em vista a sua importância para as forças conservadoras, inclusive do ponto de vista simbólico. Em suma, sob esse ponto de vista, espera-se que Lula dê prova cabal de que, de fato, mudou ("amadureceu"), superando suas antigas idéias "radicais". É como se ele, mais ainda do que FHC, tenha necessidade de se mostrar amigo dos "mercados". Daí também, por exemplo, o superávit fiscal primário de 4,25% do PIB (maior do que os de FHC) e a autonomia do Banco Central (que FHC tentou, mas não conseguiu).

A segunda razão é mais prática. Uma questão de *timing* político. Ela é, tal como está proposta, uma quebra de contrato (social) na relação do Estado com o servidor público. E essa quebra de contrato é no sentido de mudar regras essenciais hoje existentes, retirando direitos e piorando a situação (padrão de vida) dos que já estão aposentados e dos futuros aposentados, que estão atualmente na ativa. Além disso, propõe novas regras (piores) para as pessoas que entrarem para o serviço público após a reforma. Portanto, uma reforma que retira direitos, por motivos óbvios, tem uma maior dificuldade de passar no Congresso Nacional em um ano eleitoral, como será o caso do próximo ano (2004). Portanto, esse comportamento nada tem de original ou surpreendente; as principais reformas constitucionais realizadas pelo Governo FHC foram também propostas, encaminhadas ao Congresso e aprovadas no primeiro ano do mandato, em 1995. O que surpreende é o atual Presidente de República agir da mesma maneira, inclusive verbalizando a existência dessa dificuldade quando levou pessoalmente, ao Congresso Nacional, as propostas de Reforma da Previdência e de Reforma Tributária. A primeira é tão perversa que, antes de ser aprovada, já vem provocando o desmantelamento do serviço público, com a corrida às aposentadorias, como fica evidenciada na carta do Ministro da Previdência aos servidores públicos, quando apela para que eles não se "precipitem" e continuem a trabalhar.

No que concerne à proposta final enviada ao Congresso, a mesma resultou de negociações e acordos bastante fechados, apesar da realização de muitas reuniões com sindicatos e entidades de classe. Na verdade, ela foi fruto de um acordo entre o núcleo restritíssimo de poder do Governo Lula e os 27 governadores de estado; sem a incorporação de qualquer sugestão das representações trabalhistas ou mesmo de parlamentares do PT e da base aliada. Daí a dificuldade, mesmo já no interior do Congresso Nacional, em se admitir contestações ou reformulações, descambando-se, no limite, para o autoritarismo e a retaliação, com a retirada de parlamentares contrários das comissões e com ameaças de expulsão do Partido e da perda de cargos.

O atual sistema previdenciário

De um modo geral, o atual sistema previdenciário brasileiro está divido em dois regimes: de um lado o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinado aos trabalhadores do setor privado, e de outro os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que têm como seus participantes todos os servidores públicos estatutários dos três níveis de entes estatais. Ambos funcionam num sistema de repartição simples, ou seja, a arrecadação das contribuições de hoje é utilizada para o pagamento dos benefícios dos atuais aposentados – o chamado pacto de gerações –, e na modalidade de benefício definido, na qual as pessoas já sabem *a priori* o valor de suas aposentadorias no futuro. A diferença fundamental entre ambos é que enquanto no Regime Geral existe um teto para os benefícios, atualmente de R$ 1.869,34, nos Regimes Próprios dos servidores públicos os benefícios correspondem à integralidade de sua última remuneração na ativa, sem limite de teto. Em compensação, da mesma forma, enquanto os trabalhadores do setor privado contribuem com, no máximo, R$ 205,63 – correspondentes a 11% do valor do teto de benefícios –, os servidores públicos não têm limite de contribuição: quanto maior o seu salário, maior será o valor de sua contribuição. A Tabela 3 ilustra as principais características e diferenças existentes entre os dois regimes.

Os argumentos do Governo contra o atual sistema

O Governo Lula e os seus porta-vozes, autorizados ou não, em geral agrupam suas críticas ao atual sistema previdenciário em, pelo menos, três tipos de problemas, que justificariam a sua reforma na direção proposta e aprovada pela Câmara de Deputados, quais sejam: problemas de tipo fiscal, econômico e social (FILGUEIRAS, 2003a, 2003b).

Problema Fiscal

Do ponto de vista fiscal, a questão essencial, segundo o Governo, é a de que o atual sistema comprometeria o equilíbrio das contas públicas, implicando num déficit crescente; o que apontaria, no médio prazo, para uma situação insustentável, uma vez que o

Tabela 3
Principais características do RPPS[5] e do RGPS

	RPPS	RGPS
Segurados	Servidor público estatutário	Trabalhadores formais do setor privado que exercem atividade remunerada
Administração	Respectivos entes federativos empregadores	Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)
Tempo de contribuição mínimo para aposentadoria	35 anos para homens/30 para mulheres (mínimo de 10 anos no setor público e 5 no cargo em que se dá a aposentadoria - o tempo que resta para completar 35/30 anos de contribuição pode ser preenchido pelo tempo de contribuição ao RGPS)	35 anos para homens/ 30 para mulheres
Idade mínima para aposentadoria	53 anos para homens/ 48 para mulheres	Não tem
Valor do benefício	Último salário integral (sem teto)	80% dos melhores salários desde julho/94 X fator previdenciário[6] (até o teto de R$ 1.869,34)
Alíquotas dos contribuintes pessoas físicas	União: 11% Estados e Municípios: conforme legislação própria	7,65%, 8,65%, 9% e 11% conforme faixa salarial
Base de incidência	Remuneração total do servidor	Salário até o teto de benefício (R$ 1.869,34)
Teto da contribuição	Não tem	R$ 205,63
Contribuição de inativos e pensionistas	Não existe	Não existe
Contribuintes patronais	União, Estados e Municípios	Empregadores
Alíquotas e base de incidência de contribuintes patronais	Conforme legislação própria até o limite de duas vezes a contribuição do servidor	20% sobre o total da folha salarial para empresa urbana, variando para as demais modalidades de empregador
Regra de reajuste do benefício	Vinculação entre ativos e inativos	Preservação do valor real do benefício (INPC)
Valor médio dos benefícios previdenciários	Civis (Executivo): R$ 2.272 Militares: R$ 4.265 Banco Central: R$ 7.001 Legislativo: R$ 7.900 Judiciário: R$ 8.027 Ministério Público: R$ 12.571	Por tempo de contribuição: R$ 744,04 Por idade: R$ 243,10 Valor médio: R$ 389,14

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social

sistema não seria autofinanciável. Os números do governo apontam a existência de um déficit, em 2002, de R$ 17 bilhões na Previdência dos trabalhadores do setor privado e R$ 39 bilhões na Previdência dos servidores públicos. Portanto, um déficit total de R$ 56 bilhões. Como se chegou a esse resultado? De uma forma bastante simples: comparando-se, para o ano de 2002, o total das contribuições dos trabalhadores e dos empregadores (receita) com o total de gastos com as pensões e aposentadorias (despesas). Ou seja: a receita do ano menos as despesas do mesmo ano. Existem, porém, vários problemas nesse cálculo.

Em primeiro lugar, a Previdência Social faz parte de um conjunto maior denominado Seguridade Social, que abrange também a Assistência Social e a Saúde. Essas três dimensões (inseparáveis conceitualmente) dão origem ao orçamento da Seguridade Social, cujas receitas não se resumem às contribuições patronais e dos trabalhadores. Além delas, também financiam a Seguridade Social, de acordo com a Constituição, receitas de várias contribuições sociais, cobradas especificamente para este fim, como a COFINS, CSLL e a CPMF. Pois bem, o orçamento da Seguridade Social, em 2002, foi superavitário, mesmo depois de se considerar a previdência dos servidores públicos federais (Tabela 4).

Em segundo lugar, é um absurdo considerar-se apenas as receitas obtidas em 2002 para financiar

[5] O Regime Próprio dos militares apresenta algumas características distintas dos demais, tais como alíquota de contribuição de 7,5%, direito à pensão vitalícia para filhas solteiras e contabilização de tempo passado na Academia Militar, quando não há contribuição de fato, como tempo de contribuição efetivo.

[6] O fator previdenciário tem a seguinte fórmula de cálculo: [(TC x a)/Es] x [1 + (Id + TC x a)/100], onde TC é o tempo de contribuição; a é a alíquota de contribuição do segurado (incluindo a do empregado e a do empregador); Es é a expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria; e Id é a idade do segurado na data da aposentadoria. A idéia desse fator é adiar ao máximo a aposentadoria das pessoas, pois quanto maior a idade do segurado na data de sua aposentadoria e menor sua expectativa de sobrevida, maior será o fator previdenciário, elevando, portanto, o valor de seu benefício.

Tabela 4
Orçamento da seguridade social – 2002

I- Receitas	2002
Receita previdenciária líquida	71,03
Outras receitas do inss	0,36
COFINS	51,03
Contribuição social sobre o lucro líquido	12,46
Concurso de prognóstico	1,05
Contribuição dos servidores civis	4,42
Contribuição para pensões dos militares	0,99
Contribuição da união	8,85
Receita própria do ministério da saúde	0,89
Receita própria do ministério da saúde	0,32
CPMF	20,26
Total das receitas	**171,66**
II- Despesas	**2002**
Pagamento total de benefícios	92,11
1- Benefícios previdenciários	86,37
* Urbanos	69,3
* Rurais	17,07
2- Benefícios asssitenciais	5,08
* Renda mensal vitalícia (rmv)	1,66
* Lei orgânica de assistência social (loas)	3,42
3- EPU - legislação especial	0,66
Saúde	24,53
EPU - servidores inativos/pensionistas	32,28
* Civis	20,14
* Militares	12,14
Assistência social geral	0,5
Custeio e pessoal do inss	2,36
Outras ações da seguridade	2,28
Ações do fundo de combate à pobreza	2,66
Total das despesas	**156,57**
Saldo final	**15,09**

Fonte: SIAFI e Fluxo de Caixa do INSS (dados de previdência)

o conjunto de aposentados e pensionistas existentes nesse mesmo ano. E isto vale para qualquer fundo de pensão, inclusive os fundos privados. Os trabalhadores contribuem para a Previdência há décadas. Onde foram parar os recursos arrecadados ao longo dos anos, quando a Previdência Social era folgadamente superavitária? Resposta: os recursos foram desviados para financiar empresas estatais e obras do governo. A lista é grande: Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), Fábrica Nacional de Motores (FNM), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), ponte Rio-Niterói, Itaipu, etc.

Por fim, não se pode esquecer da sonegação (estimada em R$ 27 bilhões em 2002), da renúncia fiscal (R$ 10 bilhões em 2002) e da dívida para com a Previdência (R$ 176,6 bilhões até setembro de 2003). Em tempo: do déficit, segundo o governo, de R$ 17 bilhões da Previdência dos trabalhadores do setor privado, mais de R$ 14 bilhões correspondem ao pagamento de um salário mínimo a trabalhadores rurais que nunca contribuíram para o fundo previdenciário. Esse montante beneficia mais de 7 milhões de pessoas em todo o Brasil. É a maior política social existente nesse país, que viabiliza a existência da maior parte dos municípios do Nordeste e desestimula a migração em massa. Comparativamente, a verba total prevista, em 2003, para os seis programas de transferência de renda do Governo Federal, inclusive o Fome Zero, não chegou a R$ 6 bilhões.

Em suma, por tudo o que foi evidenciado até aqui, não se pode acreditar, de forma ingênua, que há um "déficit" da Previdência Social e de que ele é o responsável pela falta de recursos para as áreas sociais – como se a Seguridade Social não fosse, ela mesma, uma dessas áreas mais relevantes – e impede a queda da taxa de juros e o crescimento do país! Essa última afirmação, bastante difundida pela mídia, é rigorosamente uma fraude, conforme se verá a seguir.

Antes, contudo, uma palavra sobre o déficit público e o "déficit" da Previdência. Conforme se pode constatar pela Tabela 2, apresentada anteriormente, entre 1995 e 2002, período dos dois Governo FHC, a dívida líquida do setor público – interna e externa – passou de R$ 153,2 bilhões (30% do PIB) para R$ 881,1 bilhões (56,5% do PIB). A partir de 1999, início do 2º Governo FHC, as autoridades econômicas adotaram uma política permanente de obtenção de elevados superávits fiscais primários – receitas menos despesas correntes, isto é, sem computar os juros das dívidas interna e externa – sempre acima de 3% do PIB. Isto significou um montante acumulado, entre 1999 e 2002, de R$ 165,4 bilhões (10,6% do PIB de 2002). Apesar disso, a dívida pública passou de R$ 385,9 bilhões em 1999 (41,7% do PIB) para os já mencionados R$ 881,1 bilhões em 2002 (56,5% do PIB).

Portanto, apesar desse enorme esforço fiscal e do aumento impressionante da carga tributária bruta – referente à União, Estados e Municípios – de 28% para 36% do PIB entre 1995 e 2002, a dívida

líquida do setor público só fez crescer, tanto em valores absolutos quanto como proporção do PIB. Por que? A razão é muito simples: os superávits obtidos não são suficientes para pagar o montante total de juros da dívida, cujos títulos estão indexados ao câmbio ou são corrigidos pelas taxas de juros estipuladas pelo próprio governo. Agora, já no Governo Lula, o superávit fiscal primário, acumulado até agosto, foi R$ 49,3 bilhões (4,91% do PIB), recorde mesmo se comparado aos dos Governos FHC. No entanto, no mesmo período (oito meses), o montante a ser pago pelos juros da dívida pública alcançou R$ 102,4 bilhões (10,2% do PIB) – 107% a mais que o superávit obtido. Este valor, admitindo-se a própria lógica e cálculo equivocados do Governo, é 162% a mais do que o valor do déficit dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS) para todo o ano de 2002 (R$ 39 bilhões)!

Essa situação dramática do setor público é resultado de gastos irresponsáveis de governos anteriores – União, Estados e Municípios – e, sobretudo, da política econômica praticada pelos dois Governos FHC, à qual o Governo Lula teima em dar continuidade. A forma como se combateu a inflação, através do Plano Real – abertura comercial e financeira da economia e valorização artificial do real –, implicou um brutal déficit, ano a ano, nas balanças comercial e de serviços. Com isso, cresceu a vulnerabilidade externa da economia, com a dependência crescente de capitais externos para fechar o balanço de pagamentos do país. Esses capitais entram atraídos pelas altas taxas de juros pagas pelo Governo, ainda entre as mais altas do mundo (19% em setembro, mas que em momentos de crises cambiais já chegaram a até 50% ao ano).

Desse modo, o capital financeiro internacional ganha fortunas, no curto prazo, rolando a dívida pública, numa "ciranda financeira" interminável; ao tempo em que aprisiona o Governo, chantageando-o das mais diversas formas, quer impondo taxas de juros sempre elevadas, quer fazendo outras exigências, como, por exemplo, a realização de mais uma Reforma da Previdência. Com isso, esperam ganhar de duas formas: com o corte nas aposentadorias sobrarão mais recursos para o pagamento dos juros – ou há alguma possibilidade de se acreditar que esses recursos serão destinados às áreas sociais?[7] – e com a privatização de parte da previdência pública terão mais um campo fértil e fácil de acumulação. Essa lógica, já há alguns anos, foi imposta á educação e, em seguida, à saúde; agora é a vez da seguridade social.

Problema Econômico

Do ponto de vista econômico, de acordo com o Governo, o atual sistema previdenciário impediria o crescimento do país, pois o financiamento do seu déficit, além de reduzir a capacidade de investimentos do Estado e dificultar, ou mesmo impedir, a queda da taxa de juros, também desestimularia os investimentos estrangeiros – pelo fato de elevar o risco Brasil. Adicionalmente, também se constituiria num empecilho ao crescimento por não estimular a formação de poupança privada de longo prazo, pois impediria a constituição e o desenvolvimento de fundos de pensão.

Em primeiro lugar, não é verdade que a taxa de juros vai cair em função das reformas; os determinantes do nível da taxa de juros não tem nada a ver com isso, muito menos no curto prazo. A questão essencial, nessa questão, é a evolução da taxa de câmbio e seus rebatimentos sobre a taxa de inflação. Com a atual política cambial o controle do Governo sobre essa variável é muito precário. No fundo de tudo, o elemento fundamental, para manutenção de taxas de juros elevadas, é a necessidade do Governo de rolar a dívida pública e de atrair capitais estrangeiros para fechar o balanço de pagamentos, tendo em vista a grande vulnerabilidade externa do país – que a atual política econômica não resolve.

Além disso, também não é verdade que vai ser essencial para reduzir o déficit público; a questão mais grave na área fiscal, conforme já vista anteriormente, é a rolagem da dívida pública (externa e

[7] O documento do Ministério da Fazenda, já citado, ao tecer considerações sobre as políticas sociais, defende, sem cerimônias, a adoção de políticas focalizadas – em oposição às políticas universais –, de acordo com a concepção do Banco Mundial. Um dos argumentos utilizados é de que o Estado já gastaria muito com essas políticas, mas seus efeitos seriam diminutos; por isso, a diretriz a ser perseguida deve ser a de melhorar a qualidade do gasto e direcioná-lo para os grupos mais pobres entre os pobres. De novo, a mesma política implementada pelo Governo FHC.

interna). A reforma, segundo dados do Governo (Ministério da Previdência), deverá obter uma economia, nos próximos três anos do Governo Lula, de R$ 6 bilhões. E, nos próximos 28 anos, essa economia deverá alcançar de R$ 47 bilhões a R$ 55 bilhões. Este último montante equivale a pouco mais de 50% do total de juros da dívida pública acumulados entre janeiro e agosto de 2003 (R$ 102,4 bilhões)!

Quanto aos fundos de pensão, a origem dessa questão é a seguinte: no Brasil, o financiamento de longo prazo (compra de máquinas e equipamentos, construção civil, infraestrutura, etc) sempre ficou a cargo das instituições financeiras do Estado, isto é, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica, o BNDES e outros bancos públicos regionais. Os bancos privados nunca financiaram o desenvolvimento do país, pois sempre tiveram baixa articulação orgânica com os setores produtivos. Sempre emprestaram dinheiro no curto prazo (capital de giro das empresas e empréstimos para pessoas físicas) e, principalmente, lucraram com a compra de títulos do governo. Por isso, o Estado criou fundos compulsórios, como o FGTS e, mais recentemente, o FAT. Assim, em razão disso, alguns acreditam que os fundos de pensão podem ser uma saída, uma vez que as suas receitas acumuladas só serão gastas em 30 ou 35 anos, podendo, dessa forma, vir a financiar o desenvolvimento.

Desse modo, o Ministério da Fazenda (2003) identifica como um dos problemas estruturais da economia brasileira a baixa taxa de investimento doméstico privado, bem como o baixo volume de crédito oferecido pelo setor privado, os quais representam apenas uma pequena parcela da renda nacional, ainda mais se comparados aos dos demais países emergentes. O caminho a ser trilhado para superar esses problemas é sugerido pelo Ministro da Previdência e seu Secretário de Previdência Complementar, ao afirmarem que, com "o crescimento da poupança previdenciária [...], o Brasil terá mais recursos de longo prazo para investimentos na atividade produtiva, na infra-estrutura e na ampliação do crédito" (BERZOINI e REIS, 2003, p.A3).

Nesse sentido, fica clara a intenção do Governo Federal em modificar as regras de cálculo dos benefícios do Regime Próprio para os novos servidores públicos, instituindo para eles o mesmo teto de benefícios regulamentado para os participantes do Regime Geral, numa clara tentativa de estimular o mercado de previdência complementar – via o fortalecimento dos fundos de pensão – ao agregar a classe média formada pelos funcionários públicos. Assim, tal modificação na Constituição Federal seria justificada pelo argumento econômico de que esses fundos de pensão seriam capazes de financiar o crescimento e o desenvolvimento do Brasil.

Contudo, esse argumento, que à primeira vista parece ser bastante razoável, carece de uma análise teórica e empírica mais consistente para ter a possibilidade de ser validado. No entanto, fazendo-se uma leitura do que a teoria econômica apresenta sobre a relação entre fundos de pensão e crescimento e analisando-se a experiência internacional e os fundos já existentes no Brasil, chega-se a resultados distintos daqueles anunciados, como expectativa, pelo Governo.

Em geral, sistemas previdenciários que privilegiem a capitalização podem ser vistos como mais propícios a promover o crescimento por terem impactos favoráveis sobre duas variáveis macroeconômicas: a poupança de longo prazo e o desenvolvimento do mercado financeiro (JAMES e BROOKS, 2003). No entanto, é consensual a dificuldade em se quantificar e comprovar a eventual relação causal entre as variáveis, não existindo sequer fortes indícios empíricos que levem a crer que países com fundos de pensão mais consolidados tenham elevado suas poupanças internas (JAMES, 2001; BARR, 2001).

Além disso, ainda que haja de fato uma elevação da poupança doméstica, isso não garante que ela seja revertida em um novo investimento produtivo – condição indispensável para que uma maior poupança implique em maiores taxas de crescimento. Da mesma forma, um eventual fortalecimento do mercado de capitais não leva por si só a um maior crescimento econômico, ele constitui-se apenas como uma das inúmeras fontes de desenvolvimento (BARR, 2001). Essas duas questões são ainda mais verdadeiras em se tratando do Brasil, pois, caso seja analisada a atual situação das Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPC) brasileiras – os fundos de pensão –,

pode-se concluir que nem há uma conversão significativa da poupança previdenciária em investimentos produtivos, nem tampouco um fortalecimento considerável do mercado de ações nacional.

Antes de analisar essas questões, porém, cabe ainda fazer algumas ressalvas acerca da modalidade dos planos que serão instaurados para os futuros servidores públicos. De acordo com o §15 da PEC-40, as "entidades de previdência complementar [...] oferecerão [...] planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida". Planos dessa natureza são consensualmente admitidos como planos que introduzem riscos adicionais e individualizados nos sistemas previdenciários. Um deles é o risco de investimento, que faz com que os benefícios dependam, em última instância, da rentabilidade dos investimentos que o fundo de pensão realizará no mercado financeiro. Duas pessoas com salários e histórico de contribuições iguais podem acabar com aposentadorias bastante diferentes, já que o resultado é incerto, dependendo da rentabilidade dos ativos investidos. O mais grave de tudo, porém, é que o participante do plano, o futuro servidor público, assumirá o risco sozinho. Qualquer eventual má gestão do fundo de pensão – o chamado risco de gerenciamento –, ao alocar recursos em investimentos que podem não ter o retorno financeiro esperado, acarretará em perdas exclusivamente do participante, que certamente terá o valor de seus benefícios previdenciários reduzidos (BARR, 2001; JAMES e BROOKS, 2001; JAMES, 2001).

Exemplos desse tipo podem ser facilmente encontrados na Argentina, no Chile e até mesmo nos Estados Unidos, onde os fundos de pensão têm papel ativo no mercado de capitais desses países. Nos Estados Unidos, os recentes processos de falência de empresas como a *WorldCom* e a *Enron* destruíram o patrimônio previdenciário de seus empregados, que tinham seus ativos alocados majoritariamente em suas respectivas companhias. Dessa forma, como os riscos são individualizados, muitos trabalhadores passaram a não ter perspectivas de se aposentarem, já que suas contas previdenciárias sofreram reduções bruscas. Ademais, não se deve esquecer que, como as aposentadorias estão ligadas ao desempenho dos ativos no mercado de capitais, a boa saúde financeira dos fundos de pensão dependem, em um grau muito elevado, da estabilidade macroeconômica dos países – em se tratando do Brasil, estabilidade com certeza não é o nosso forte, taxas de juros e de câmbio são altamente voláteis, não permitindo, portanto, a formulação segura de expectativas de longo prazo. Nos Estados Unidos a situação não é muito diferente. Após vivenciar um *boom* do mercado acionário nos anos 90, atualmente existe um forte declínio do sistema financeiro norte-americano e, conseqüentemente, o valor dos ativos administrados pelos fundos de pensão vem registrando quedas consideráveis, pondo em risco as aposentadorias de muitos trabalhadores (BULARD, 2003; WALSH, 2003).

Na Argentina a situação foi mais grave. Muitos fundos de pensão e seguradoras não agüentaram a instabilidade macroeconômica do país e entraram em processo de falência. O resultado foi a necessidade de o Estado intervir e ter que arcar com o pagamento de um benefício previdenciário mínimo àqueles que tiveram suas aposentadorias destruídas (COGGIOLA, 2003). No Chile, apesar da situação não ter sido tão grave quanto na Argentina, o grande problema são os elevados riscos incorridos pelos participantes dos fundos. Como a previdência chilena é totalmente privatizada e capitalizada os riscos de investimento e de gerenciamento podem levar, no limite, a recorrer-se à aposentadoria mínima e residual garantida pelo Estado (BARR, 2001).

Uma vez explicitada a experiência internacional, pode-se voltar à análise da atual situação da previdência complementar no Brasil, verificando-se por que, no caso brasileiro, os fundos de pensão não são capazes de reverter seus recursos em investimentos produtivos nem de desenvolver o mercado de capitais.

Segundo a Secretária de Previdência Complementar, em junho de 2003, os ativos das 361 EFPC existentes no Brasil representavam R$ 185,1 bilhões. Existem, de um modo geral, quatro modalidades básicas de investimento para os fundos de pensão: renda fixa, correspondendo principalmente a títulos do Governo Federal e a aplicações em instituições financeiras; renda variável, com aplicações no mercado de ações e em fundos de investimentos; investimentos imobiliários, majoritariamente em edificações e parti-

cipações; e operações com participantes, correspondendo a empréstimos pessoais e financiamentos imobiliários. A Tabela 5 demonstra como estavam alocados esses recursos em junho de 2003.

Tabela 5
Programa de investimentos das entidades fechadas de previdência complementar – jun/03 (em R$ bilhões)

Discriminação	Total	%
Renda Fixa	118,9	64,2
Renda Variável	47,4	25,6
Investimentos Imobiliários	11,1	6,0
Operações com Participantes	7,1	3,8
Outros Realizáveis	0,6	0,3
Total	185,1	100,0

Fonte: Secretária de Previdência Complementar

A análise da tabela permite perceber que os fundos de pensão, no Brasil, utilizam grande parte, 64,2%, de seus ativos para financiar o próprio Governo Federal. Já o investimento em renda variável, aquele que representa um importante instrumento de fortalecimento do mercado de capitais, bem como aquele que efetivamente financia as empresas brasileiras, constituindo-se como real fonte de investimento produtivo e gerador de empregos, mobiliza apenas 25,6% dos ativos dos fundos de pensão. Destarte, a poupança doméstica gerada pelos fundos de pensão brasileiros não se converte significativamente em investimento produtivo, nem tampouco funciona como fortalecedor do mercado acionário nacional. Essas duas características são levadas ao limite caso restrinjamos a análise para a parcela dos fundos de pensão que oferecem planos na modalidade de contribuição definida, tal como é proposto na reforma para os futuros servidores. Na realidade, há alguns anos os fundos de pensão não vêm mais aceitando adesões aos planos de benefício definido, criando exclusivamente novos planos de contribuição definida (CD). Pegando-se como exemplo os planos de CD dos três maiores fundos de pensão brasileiros, PREVI, PETROS e FUNCEF – que representam juntos 43,5% dos ativos totais das EFPC – e analisando suas demonstrações contábeis relativas aos exercícios 2002 e 2001, percebe-se que, nessa modalidade de plano, a fim de proteger seus participantes da volatilidade do mercado de ações, investe-se quase que 100% dos recursos em renda fixa; investimentos de risco mínimo e boa rentabilidade. Comprova-se, portanto, a ineficiência dos fundos de pensão brasileiros em se constituírem como fontes de poupança interna de longo prazo, capazes de alavancar o crescimento econômico.

Antes de encerrar essa seção, convém traçar alguns comentários acerca da estratégia do Governo Federal em se aproximar dos fundos de pensão, utilizando-se do controle político que possui sobre eles, com o intuito de mobilizar recursos dessas entidades para financiar obras de interesse estatal, notadamente investimentos em infra-estrutura. Uma grande parcela do conselho administrativo dos principais fundos de pensão públicos, notadamente aquelas pessoas indicadas pelos sindicatos, é historicamente ligada ao Partido dos Trabalhadores, inclusive os atuais presidentes da diretoria executiva dos três maiores fundos de pensão brasileiros – PREVI, PETROS e FUNCEF (SOFIA, 2003). Oliveira (2003) chega a afirmar que essa elite do sindicalismo brasileiro, que se constitui como principal base de suporte do PT, está se firmando como uma espécie de nova classe social, representando interesses institucionais desses fundos de pensão e se localizando num ponto crucial (estratégico), ao deter o poder sobre os recursos financeiros que o capital privado necessita para dar continuidade ao processo de acumulação. Sobre essa tentativa de utilização política dos recursos dos fundos de pensão, pode-se afirmar que:

> Quando falamos de impacto de fundos de pensão sobre desenvolvimentismo econômico, devemos ter o cuidado com a tentação que acomete todo gestor público. Os fundos de pensão acumulam ativos impressionantes, e [...] é até natural que o gestor público seja tentado a estabelecer regulamentações que canalizem os recursos desses fundos para os chamados investimentos desenvolvimentistas. Ora, essa é uma atitude que compromete a própria filosofia desses fundos. Fundos de pensão, abertos ou fechados, destinam-se a prover renda de aposentadoria a seus participantes e, portanto, seus investimentos devem ser feitos unicamente no interesse do participante. [...] como gestor de fundo de pensão, não posso me permitir sacrificar retorno dos investimentos em nome de supostos efeitos sociais. (RABELO, 2001, p.107)

Sendo assim, conclui-se que “a rentabilidade é condição *sine qua non* para que o fundo funcione e possamos participar do projeto... Não podemos ser

obrigados a investir em determinados títulos, em determinados setores, porque o país entende que deve ser assim, ou porque o governo acredita que essa é a melhor política" (LUSTOSA, 2001, p. 126 e 125). Ou seja, um fundo de pensão não tem e nem pode ter nenhum compromisso com o crescimento econômico. Ele é apenas mais uma entidade do sistema financeiro que, como tal, deve preservar seus próprios interesses e ir em busca das formas de investimento mais atrativas disponíveis no mercado.

Portanto, por tudo aquilo que foi aqui exposto e considerando-se a tentativa de agregar os futuros servidores públicos ao mercado dos fundos de pensão – o que teria sua justificativa num eventual financiamento do crescimento – como componente indispensável da espinha dorsal dessa reforma previdenciária, pode-se chegar à seguinte conclusão geral:

> Estudos sugerem que a política previdenciária é apenas um dos muitos fatores que influenciam o nível de poupança. [...]. A evidência estatística não tem qualidade suficiente para justificar a adoção de um sistema previdenciário específico, fadado a ser inferior em outros aspectos, na esperança de aumentar a poupança nacional. (THOMPSON, 2000, p. 73)

De outro lado, entretanto, não há a menor dúvida que os fundos de pensão, juntamente com os fundos mútuos de investimentos, conhecidos como investidores institucionais, estão no centro da especulação financeira com os títulos das dívidas públicas dos países da periferia do capitalismo – que provocam, de tempos em tempos, as dramáticas crises cambiais que têm ocorrido desde o início dos anos noventa.

Problema Social

Do ponto de vista social, segundo o Governo, o atual sistema seria injusto, porque, de um lado, o financiamento do seu déficit reduz o montante de gastos sociais e, de outro, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) é privilegiado em relação ao Regime Geral (RGPS) dos trabalhadores do setor privado, entre outras, pelas seguintes razões: o valor global de suas aposentadorias é maior, apesar de ter um número de beneficiários bem menor, implicando um benefício médio muito maior, além de um déficit global também bem maior.

Do ponto de vista social, segundo o Governo, o atual sistema seria injusto, porque, de um lado, o financiamento do seu déficit reduz o montante de gastos sociais e, de outro, o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) é privilegiado em relação ao Regime Geral (RGPS) dos trabalhadores do setor privado, entre outras, pelas seguintes razões: o valor global de suas aposentadorias é maior, apesar de ter um número de beneficiários bem menor, implicando um benefício médio muito maior, além de um déficit global também bem maior

Em primeiro lugar, a redução dos orçamentos dos programas sociais e das políticas públicas, conforme já demonstrado anteriormente, se deve, essencialmente, à rolagem da dívida pública, com a obrigação da obtenção de superávit fiscais primários, que inviabilizam as ações sociais do Estado. Os juros acumulados desta dívida, entre janeiro e agosto deste ano (R$ 102,4 bilhões), dariam para implementar mais de 50 Programas Fome Zero, conforme o montante da verba destinada a esse programa em 2003.

Em segundo lugar, deve ser reconhecido, claramente, o seguinte: as diferenças no valor das aposentadorias dos servidores e dos trabalhadores do setor privado se devem, antes de tudo, à existência de distintas regras, em particular à impossibilidade do trabalhador do setor privado contribuir de acordo com o seu salário integral e, portanto, posteriormente, receber sua aposentadoria pelo valor integral do seu salário. Além disso, essas diferenças de valor, mesmo no interior de cada um desses grupos, se devem – com exceção de uma minoria ínfima de aposentadorias "milionárias"[8] e fraudulentas – à natureza extremamente heterogênea do mercado de trabalho brasileiro, no qual quase 70% dos trabalhadores

[8] Segundo o Ministério da Previdência, nas folhas de pagamento do Executivo Federal e de parte do Judiciário (funcionários do judiciário trabalhista) – portanto, sem o restante do judiciário e o legislativo -, apenas 279 pessoas recebem salários e benefícios acima do teto (R$ 17.170,00) estipulado na proposta de Reforma da Previdência. O universo total é de, aproximadamente, 1,3 milhão de pessoas.

ocupados recebem apenas até três salários mínimos. A maior parte das aposentadorias é muito baixa, exatamente porque reflete esse mercado de trabalho. Portanto, se há concentração de renda nas aposentadorias é porque há concentração de renda no mercado de trabalho e na sociedade. Querer melhorar essa situação, reduzindo as aposentadorias da classe média, porque é disto que se trata, é reduzir um pouco a desigualdade existente no país nivelando os rendimentos do trabalho por baixo e deixando fora da solução do problema os rendimentos do capital. Além disso, não há medidas, na proposta, para incorporar a importante parcela dos trabalhadores que está fora do sistema (57,7% do total das pessoas ocupadas), que não realiza nenhum tipo de recolhimento e, portanto, também não recebe nenhum tipo de benefício.

Finalmente, é fundamental se reconhecer que a Previdência Social é uma conquista social essencial, que se consolidou após a 2ª Guerra Mundial com a constituição do Estado de Bem-Estar Social na Europa. É o reconhecimento de que o trabalho é um custo inevitável para a produção capitalista e a reprodução do capital. E é um custo tanto quando os trabalhadores estão na ativa quanto quando se aposentam. Portanto, a Previdência é um direito social, que juntamente com muitos outros, limitou a tendência, que é inerente à lógica de funcionamento do capitalismo, de exploração sem limites da força de trabalho. É um avanço extraordinário conquistado pela sociedade; é a defesa das condições de vida das pessoas quando elas não podem mais trabalhar, ou não têm a mesma capacidade de exercer a atividade produtiva.

O conteúdo da reforma aprovada na Câmara Federal

A Proposta de Emenda Constitucional nº 40 (PEC-40), aprovada pela Câmara dos Deputados, é voltada essencialmente para a Previdência dos servidores públicos civis, sendo que as modificações propostas atingem, em diferentes medidas e magnitude, os atuais aposentados, os servidores atualmente na ativa e, principalmente, aquelas pessoas que futuramente vierem a ingressar no serviço público.

De fato, relativamente ao Regime Geral, a proposta se limita a alterar o valor do teto de benefícios, elevando-o para R$ 2.400, com a ressalva de que este deve ser sempre reajustado de forma a preservar seu valor real. Da mesma forma, o teto máximo de contribuição, que era de R$ 205,63, passa a ser R$ 264,00. Com essa medida, o Governo Federal procura possibilitar desde já um aumento no montante de contribuições arrecadado, sem a imediata contrapartida no pagamento do novo teto de benefícios, já que esse novo teto de R$ 2.400 só começará a ser pago daqui a 24 anos para as mulheres e 28 para os homens, enquanto o novo teto de contribuição de R$ 264 passará a valer assim que a Emenda for aprovada. Nesse âmbito, dos trabalhadores do setor privado, a reforma não prevê qualquer mecanismo que facilite a formalização do trabalho autônomo (conta-própria) e das relações trabalhistas sem carteira assinada. Um contingente de trabalhadores que não contribuem para o atual sistema e, portanto, não tem direito a qualquer benefício. Para eles, apenas no futuro, a partir dos 65 anos, restará recorrer à assistência social.

Em relação aos atuais servidores inativos, agregando-se a esse grupo os pensionistas e os servidores que já alcançaram os critérios de elegibilidade para se aposentar voluntariamente, mas que permanecem em atividade,[9] a principal modificação é que eles também passarão a ter que contribuir para a Previdência. Os servidores federais contribuirão com alíquota igual a dos servidores da ativa, incidindo sobre o valor que ultrapassar 60% do teto de benefícios do Regime Geral – pela Emenda seria cobrado 11% sobre o valor que exceder R$ 1.440,00. Já os servidores estaduais e municipais contribuirão sobre o valor que exceder 50% do valor do teto de benefícios do Regime Geral – pela Emenda, 11% do valor que ultrapassar R$ 1.200,00.

Nesta questão da contribuição dos inativos, independentemente dos argumentos formais de natureza jurídica – como, por exemplo, de que não há um contrato estabelecido entre o Estado e o servi-

[9] Os servidores nestas condições terão suas aposentadorias e pensões concedidas com base na legislação vigente antes da aprovação da Emenda. Adicionalmente, terão direito a um abono correspondente ao valor de suas contribuições caso optem por permanecer trabalhando até completarem 70 anos, quando terão que se aposentar compulsoriamente, voltando a ter que contribuir, só que agora como inativos.

do público, como no caso dos contratos comerciais e financeiros –, a quebra unilateral do contrato social vigente, o maior de todos os contratos, é evidente. Por isso, a proposta foi, seguidamente, rejeitada pela oposição, em particular os partidos de esquerda, durante os Governos FHC. A forma tenaz como o Governo perseguiu a sua aprovação se deveu a duas razões. Primeira: a proposta contempla uma reivindicação importante dos governadores, tendo em vista as dificuldades financeiras dos estados, que também estão pressionados pelo ajuste fiscal imposto pela política econômica e com pouca margem de manobra orçamentária, em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal. Segunda: compensar o aumento de gastos do Governo com a criação dos fundos de pensão para os novos servidores, que exigirá uma contribuição financeira efetiva do Governo, como contrapartida da contribuição do servidor.

Já os servidores atualmente em atividade, além de contribuírem quando assumirem a condição de inativos, terão os critérios de elegibilidade alterados. Para que continuem tendo o direito de se aposentar, recebendo seu benefício com o mesmo valor do seu último salário na ativa e mantendo a vinculação existente entre seu benefício e o salário dos servidores da ativa,[10] terão que preencher, cumulativamente, as seguintes condições: ter, no mínimo, 60/55 anos de idade e 35/30 anos de contribuição, homens e mulheres respectivamente, 20 anos de serviço público, 10 anos de carreira e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Aqueles que tiverem as antigas condições satisfeitas e optarem por se aposentar antes dos 60/55 anos, homens e mulheres respectivamente, terão seus benefícios previdenciários reduzidos em 5% para cada ano em que a aposentadoria for antecipada, além de terem seus benefícios desvinculados dos salários dos servidores da ativa, passando a ser reajustados de forma a preservar o seu valor real. O redutor daqueles que se aposentarem até 2005 será de 3,5%. Já a alíquota de contribuição desses servidores, quando inativos, incidirá sobre a parcela que exceder o teto de benefícios do Regime Geral – pela Emenda, R$ 2.400. Adicionalmente, as pensões instituídas após a aprovação da Emenda serão iguais ao provento do servidor falecido até o limite do teto de benefícios do RGPS. A parcela que exceder este limite será acrescida de apenas 70% de seu valor. Uma outra medida da PEC-40 que também se estende aos servidores atualmente na ativa é a questão do abono permanência. Caso esses servidores, após terem cumprido todas aquelas condições acima mencionadas para se aposentarem voluntariamente, optem por permanecer trabalhando, deixarão de contribuir para a Previdência até completarem a idade de aposentadoria compulsória – 70 anos.

As condições acima explicitadas, que se referem à idade mínima para a aposentadoria e aos tempos mínimos – de contribuição, de trabalho no serviço público, de carreira e de exercício no cargo – além da fixação de um valor máximo para as aposentadorias e as pensões, são, de fato, pontos que poderiam ser implementados, tanto para os futuros servidores como para os atuais servidores; desde que houvesse uma negociação – que foi rejeitada pelo Governo – que estabelecesse regras de transição para os atuais, que levassem em consideração o tempo já trabalhado pelo servidor, contemplando, desse modo, a chamada "expectativa de direito". Esse conjunto de medidas, além de responder à questão do maior envelhecimento da população brasileira – e, por extensão, do segurado da previdência – impedirá as aposentadorias muito precoces, sem a devida contrapartida financeira, e permitirá uma pequena redução na desigualdade de renda. No entanto, não se deve omitir que o retardo das aposentadorias – com a ocupação do posto de trabalho pelo mesmo trabalhador durante um tempo maior – terá efeito negativo sobre as taxas de desemprego, tendo em vista a situação, estrutural e conjuntural, cada vez mais crítica por que passa o mercado de trabalho.

Já os futuros servidores públicos farão parte de um novo sistema previdenciário. Acabam os direitos à aposentadoria sem limite de teto e a vinculação entre os benefícios e os salários dos trabalhadores da ativa. Haverá uma maior aproximação com as regras do Regime Geral, passando a valer, também para os servidores públicos, o mesmo teto de

[10] A forma como se dará essa vinculação entre os benefícios e os salários deverá ser instituída por lei complementar a ser elaborada e promulgada.

benefícios e com reajuste das aposentadorias de forma a preservar o seu valor real. Além disso, para o cálculo do benefício previdenciário serão consideradas todas as remunerações, atualizadas, utilizadas como base para as contribuições do servidor em ambos os regimes de Previdência – o benefício passa a ser uma média das remunerações do servidor ao longo de sua vida laboral. Aqueles que quiserem receber uma renda superior ao teto dos benefícios quando da inatividade terão que recorrer, voluntariamente, ao regime de previdência complementar que deverá ser instituído por lei de iniciativa do respectivo poder executivo empregador. Esse regime será instituído via entidades fechadas de natureza pública, oferecendo planos de benefícios apenas na modalidade de contribuição definida. Ou seja, serão semelhantes aos fundos de pensão já existentes no Brasil e que já foram aqui objeto de análise, como a PREVI, a PETROS e a FUNCEF, por exemplo.

Esse novo regime previdenciário, previsto para os novos servidores, se constitui no centro da reforma, com efeitos no curto e no longo prazo. Com ele, redefine-se a natureza do Estado e do serviço público, desqualifica-se a função pública e desestimula-se o seu exercício, nivelando por baixo a previdência social pública e abrindo espaço para sua privatização parcial – com a conseqüente precarização do trabalho no setor público e o aumento da insegurança para os novos servidores. Neste ponto é fundamental afirmar que a aposentadoria se caracteriza por ser uma segurança para o trabalhador contra a incerteza e o risco, próprios da terceira idade, não podendo ser transformada, portanto, em um investimento financeiro, como outro qualquer, no qual as pessoas colocam suas eventuais economias. No entanto, conforme já visto, em virtude da própria lógica financeira de um fundo de pensão, o pagamento de uma aposentadoria complementar – que é o objetivo último desses fundos – é altamente incerto, porque incerto e arriscado é o mercado financeiro. Como demonstrado anteriormente, é exemplar o que aconteceu e vem acontecendo com esses fundos e as aposentadorias e pensões das pessoas nos Estados Unidos, no Chile e na Argentina. Isto sem falar nas experiências brasileiras, tipo a CAPEMI. Assim, não há a menor dúvida com relação ao principal objetivo e significado da reforma proposta: trata-se de subsumir a previdência social à lógica financeira da acumulação, assim como já foi feito, em grande medida, para a educação e a saúde. O interesse do capital financeiro na reforma é evidente. No fundo, a Reforma da Previdência, sob esse aspecto, é uma reforma contra a classe média assalariada do setor público. Assim, a partir de uma visão canhestra, mas não ingênua, chega-se à defesa de uma espécie de socialização da pobreza, que parte da premissa de que ser "classe média" no Brasil é ter privilégios que devem ser cortados e extintos.

Esse novo regime previdenciário, previsto para os novos servidores, se constitui no centro da reforma, com efeitos no curto e no longo prazo. Com ele, redefine-se a natureza do Estado e do serviço público, desqualifica-se a função pública e desestimula-se o seu exercício, nivelando por baixo a previdência social pública e abrindo espaço para sua privatização parcial – com a conseqüente precarização do trabalho no setor público e o aumento da insegurança para os novos servidores

Para finalizar, cabe ainda mencionar o estabelecimento da alíquota de contribuição previdenciária dos servidores estaduais e municipais, que deverão ser, no mínimo, iguais aos 11% dos servidores da União, a impossibilidade de participação dos funcionários públicos de mais de um regime próprio de Previdência Social e o estabelecimento de um teto máximo para a remuneração, aposentadoria e pensão de todos os servidores públicos, estejam eles, atualmente, trabalhando ou aposentados: o subsídio mensal dos Ministros do Supremo Tribunal Federal – atualmente R$ 17.170,00 – para os servidores da União;[11] dos Prefeitos para os municipais; e dos Governadores para os servidores do executivo es-

[11] Inclusive para os militares. Além dessa, a PEC-40 só traz mais duas modificações para o regime previdenciário dos militares: a nova fórmula de cálculo das pensões instituída para os servidores civis na ativa e o fim da contagem de tempo fictício para efeito de contabilização do tempo de contribuição.

tadual, dos Deputados Estaduais para os do legislativo e dos Desembargadores do Tribunal de Justiça – 90,25% do salário dos Ministros do STF, R$ 15.495,93 – para os do legislativo.

CONCLUSÃO

Os problemas (e as preocupações) aqui apontados, acerca da política econômica implementada e da Reforma da Previdência proposta pelo Governo Lula, não podem ser minimizados em função do pouco tempo transcorrido desde a posse. Eles decorrem, sobretudo, do conteúdo (e dos efeitos) dessas iniciativas, dos documentos oficiais que estão sendo produzidos e das atitudes e discursos das autoridades governamentais e partidárias. Portanto, as perguntas relevantes a serem respondidas são as seguintes: As medidas tomadas e propostas feitas apontam, pelo seu conteúdo, na direção de um novo modelo e de uma nova política econômica? Caso não apontem, elas são meramente conjunturais e, portanto, podem ser revertidas mais adiante? Isto é, os seus efeitos são de curto ou de longo prazo? Os documentos oficiais produzidos fazem a crítica qualitativa da política econômica anterior ou concordam com ela, apenas criticando-a por ter sido insuficiente ou incompetente em alcançar os seus objetivos? Os argumentos apresentados são diferentes dos defendidos pelo Governo anterior e se encaixam, coerentemente, na formulação de um outro projeto? A ampla base parlamentar que o Governo Lula está construindo agrega que tipos de interesses? Ela permitirá as mudanças para um novo modelo de desenvolvimento? O amplo apoio dado ao Governo pela chamada comunidade financeira internacional – sancionado pelo FMI, Banco Mundial e o G7, em especial o Governo Americano – tal como já era dado ao Governo FHC, resulta de uma percepção equivocada desses agentes econômicos e políticos com relação ao que vem sendo o Governo Lula? E quando houver, se houver, mudanças na política econômica, a confiança do "mercado" e o seu apoio ao Governo Lula se manterão?[12]

No que se refere aos resultados da política econômica, nunca é demais lembrar que, em vários momentos entre 1995 e 2002, quando o cenário internacional conjunturalmente se mostrou menos desfavorável, e o fluxo de capitais estrangeiros para o país foi retomado de forma mais regular, o governo e seus porta-vozes anunciaram, reiteradamente, a retomada do desenvolvimento auto-sustentado. E, em todas essas vezes, o otimismo também foi alimentado pela melhoria de indicadores voláteis e de curtíssimo prazo – como a taxa de câmbio, o risco-país, o índice Bovespa e o valor dos títulos da dívida externa no exterior –, que refletem o estado de confiança (de curto prazo) do capital financeiro com relação ao desempenho da economia brasileira. Como se sabe, essas expectativas nunca se realizaram

Na verdade, essa dinâmica perversa – de vulnerabilidade externa da economia e instabilidade cambial, que levam ao aumento da taxa de juros e, como conseqüência, ao crescimento da dívida pública, à estagnação econômica e à elevação da taxa de desemprego – dificilmente será alterada com a obtenção de superávits fiscais, nem muito menos com as reformas previdenciária, trabalhista e tributária. O mais provável, caso não ocorra uma mudança verdadeira nos rumos da política econômica, é que esse processo de transferência de renda – dos trabalhadores e do setor produtivo para o capital financeiro – que fragiliza as finanças públicas e impede o crescimento econômico do país, continuará o seu curso, até uma nova crise e um novo acordo com o FMI. Períodos de alívio momentâneo – que dão a impressão de se estar caminhando para uma saída – alternados por períodos mais dramáticos – como as crises cambiais de 1999 e 2002 -, fazem parte da lógica que preside esse processo; que é a lógica volátil, e de curto prazo, dos capitais financeiros.

As experiências históricas disponíveis indicam que a escolha desse caminho, na pior das hipóteses, conduzirá a reiteradas crises cambiais e das

[12] "A 'credibilidade', em cujo nome são exigidos tão pesados sacrifícios, é necessária para manter a vulnerabilidade do país, não sua estabilidade e a sustentabilidade de seu crescimento, incansavelmente reivindicadas pelo PT ao longo dos oito anos do reinado de FHC... E a credibilidade/vulnerabilidade de economias como a brasileira é necessária para a valorização dos capitais especulativos que hoje dominam o processo de acumulação, como necessárias são as crises, as turbulências, os súbitos movimentos de preços das moedas fracas, as elevadas taxas de juros etc." (PAULANI, op. cit.).

finanças públicas, com repetidos ajustes fiscais e rápida deterioração do ambiente político-social. E, na melhor das hipóteses, permitirá, através de um permanente e radical ajuste fiscal, reduções conjunturais (cíclicas) da vulnerabilidade externa e da fragilidade financeira do setor público, tendo por contrapartida um crescimento econômico pífio e um custo social enorme.

Em suma, dentro do modelo econômico liberal, posto em prática desde o Governo Collor, não há saída possível. É uma permanente fuga para frente, com a obrigação permanente de aprofundar mais ainda as mesmas políticas. A idéia de que se possa transitar para um novo modelo gradualmente é ingênua e inverossímil; a manutenção da política econômica herdada do Governo FHC não cria instrumentos, condições ou espaços para se fazer qualquer tipo de transição. Ao contrário, a sua dinâmica interna recria e reproduz as condições que aprofundam a fragilidade financeira do Estado; portanto, quanto mais se insiste nela, mais complicado e mais difícil fica o seu abandono. Essa dificuldade poderá ser maior ainda no futuro, caso o Governo Lula reduza a sua popularidade e venha a perder apoios políticos.

No que concerne à Reforma da Previdência, apesar do discurso oficial de justiça social, o seu foco evidente é, fundamentalmente, fiscal e financeiro. O objetivo é, de um lado, mostrar aos credores o aumento da capacidade do Estado de pagar a dívida pública e, de outro, o de viabilizar a expansão da previdência complementar, em particular a de tipo fechado, com a criação de fundos de pensão para os servidores públicos. Em paralelo à Reforma, a proposta do Ministério da Previdência da criação de fundos de pensão administrados por sindicatos (associativos) reafirma essa prioridade do Governo e dá a medida exata da sua concepção acerca do que deva ser a Previdência Social e, por tabela, revela a "nova" concepção político-ideológica de sindicalismo abraçada pelas cúpulas do Governo Lula e do Partido dos Trabalhadores.

Na verdade, subjacente à Reforma da Previdência proposta, que precariza os direitos dos servidores públicos, principalmente daqueles que vão ingressar na função depois de editada a reforma, encontra-se uma concepção de Estado que fragiliza o serviço público, ao tornar menos atrativas as carreiras no setor público, rompendo com as melhores tradições da social-democracia. A importância que se dá ao Estado, em particular no que se refere às suas funções sociais, não pode ser desvinculada da importância que se dá aos servidores públicos e às suas carreiras. E mais, a precarização do trabalho no setor público vai na mesma direção da precarização do trabalho no conjunto do sistema econômico, reforçando e legitimando esta última.

Em que pesem todas as críticas aqui formuladas, deve-se reconhecer que o atual sistema previdenciário no Brasil não é, evidentemente, o ideal. Muito pelo contrário; por isso, pode e deve passar por uma reforma. Os comentários anteriormente feitos, acerca do conteúdo da proposta do Governo, dão uma idéia dos aspectos que deveriam ser considerados, no sentido de não reduzir direitos sociais e, ao mesmo tempo, criar formas de melhorar a situação dos trabalhadores que estão em piores condições – como é o caso dos trabalhadores informais excluídos do sistema. Nessa perspectiva, a solução não é a de quebrar, unilateralmente, o atual contrato social estabelecido, bem como a solidariedade entre as gerações, nivelando por baixo a situação de todos os trabalhadores e abrindo espaço para a privatização parcial da Previdência Social.

Por fim, deve ser dito, claramente, que a criação de novos arranjos para a previdência social, que melhorem o seu perfil e desempenho – fiscal, econômico e social – sempre terá fôlego curto, caso não haja crescimento econômico sustentado, que permita modificar, substancialmente, a realidade do mercado de trabalho, em particular com a elevação do nível do emprego e a redução da informalidade. Isto, por sua vez, exige a construção de uma outra aliança política, distinta da que vem apoiando o atual Governo, de forma a viabilizar a adoção de uma nova política econômica, que redefina os rumos do desenvolvimento econômico e social do país.

REFERÊNCIAS

BARR, Nicholas. Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In: *A Economia Política da Reforma da Previdência*. Brasília: PARSEP/ MPAS/ SPS, 2001, p.93-159. (Coleção Previdência Social. Traduções, 9).

BERZOINI, Ricardo; REIS, Adacir. A nova previdência complementar. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 10 jun. 2003, p.A3.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. *Proposta de Emenda à Constituição n. 40-A, de 2003.* Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional n. 20, de 15 dez. 1998, e dá outras providências.
Disponível em: www.camara.gov.br. Acesso em: 01 set. 2003.

BULARD, Martine. Traídos pelos fundos de pensão. *Diplô.* Maio 2003, v.4, n.40. Disponível em: www.diplo.com.br. Acesso em: 24 de maio de 2003.

BLUSTEIN, Paul E. *Vexame: os bastidores do FMI na crise que abalou o sistema financeiro mundial*. Rio de Janeiro: Record, 2002.

COGGIOLA, Osvaldo. *A falência mundial dos fundos de pensão*. Disponível em: www.adufla.ufla.br/coggiola.htm. Acesso em: 26 set. 2003.

DIAGNÓSTICO do Sistema Previdenciário Brasileiro. Brasília: Ministério da Previdência Social/ Secretaria de Previdência Social.
Disponível em: www.mpas.gov.br/docs
diagnostico_previdencia.ppt. Acesso em: 18 maio 2003.

FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Rea*l. São Paulo: Boitempo, 2000.

FILGUEIRAS, Luiz. Reforma da previdência: funcionários expiatórios. *Reportagem: revista da oficina de informações*, São Paulo, v. 4, n. 42, p. 36-38, mar. 2003.

FILGUEIRAS, Luiz. *Reforma da previdência: um ataque à democracia, aos trabalhadores e aos servidores públicos*. Salvador, FCE/UFBA, 2003b, mimeo.

FILGUEIRAS, Luiz; PINTO, Eduardo Costa. Política e conjuntura econômica no Governo Lula. In: A POLÍTICA ECONÔMICA DO NOVO GOVERNO. Vitória, 5 e 6 de junho de 2003. *Anais...* Vitória: Departamento de Economia – UFES, 2003. CD ROM..

FOLHA DINHEIRO. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 03 ago. 2003, p. B1, B3-B4.

FUNCEF. *Demonstrações contábeis e relatório de atividades*: exercícios 2001/2002. Disponível em: www.funcef.com.br. Acesso em: 06 out. 2003.

INFORME ESTATÍSTICO. Brasília: Secretaria de Previdência Complementar. Jun. 2003. Disponível em: www.mpas.gov.br. Acesso em: 08 out. 2003.

JAMES, Estelle. Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. In: *A Economia Política da Reforma da Previdência*. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001, p.09-47. (Coleção Previdência Social. Traduções, 9).

JAMES, Estelle; BROOKS, Sarah. A economia política da reforma estrutural do sistema previdenciário. In: *A Economia Política da Reforma da Previdência.* Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001, p.49-91. (Coleção Previdência Social. Traduções, 9).

LOBO, Breno. A atual situação do sistema previdenciário brasileiro e as propostas de reforma do Governo Lula. *Conjuntura & Planejamento*. Salvador, n.111, p.20-25, ago. 2003.

LUSTOSA, Elaine. Comentários: painel III – o papel dos fundos de pensão no incremento dos investimentos na economia – as experiências latino-americanas. In: *Reformas nos Sistemas de Pensão na América Latina*. Brasília: MPAS, 2001, p.123-126. (Coleção Previdência Social. Debates, 12).

MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Política econômica e reformas estruturais*. Brasília, 2003. Disponível em: www.fazenda.gov.br. Acesso em: 07 out. 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. Entrevista da 2ª: nova classe social comanda Governo Lula, diz sociólogo. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 22 set. 2003, p.A10.

PAULANI, Leda Maria. Brasil *delivery*: a política econômica do Governo Lula. In*: Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 4 (92), p. 58-73, out./dez. 2003.

PETROS. *Demonstrações contábeis e relatório de atividades*: exercícios 2001/2002. Disponível em: www.petros.com.br. Acesso em: 06 out. 2003.

PREVI. *Demonstrações contábeis e relatório de atividades*: exercícios 2001/2002.
Disponível em: www.previ.com.br. Acesso em: 06 out. 2003.

RABELO, Flavio M. Experiência brasileira: painel III – o papel dos fundos de pensão no incremento dos investimentos na economia – as experiências latino-americanas. In: *Reformas nos Sistemas de Pensão na América Latina*. Brasília: MPAS, 2001, p.107-113. (Coleção Previdência Social. Debates, 12).

SEMINÁRIO REGIONAL SOBRE REFORMAS DOS SISTEMAS DE PENSÃO NA AMÉRICA LATINA. *Reformas dos Sistemas de Pensão na América Latina.* Brasília: MPAS, 2001, 136p. (Coleção Previdência Social. Debates, 12).

SICSÚ, J. *A transição do modelo de política econômica*: uma transição do plano A para o plano A+. Rio de Janeiro, IE/UFRJ, 2003, mimeo.

SOFIA, Julianna. Fundos de pensão devem liberar R$ 10 bi. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 set. 2003, p.B1.

STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

THOMPSON, Lawrence. *Mais velha e mais sábia:* a economia dos sistemas previdenciários. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2000, 160p. (Coleção Previdência Social. Traduções, 4).

WALSH, Mary Williams. Fundos de pensão dos EUA estão à beira do colapso. *Folha de São Paulo.* São Paulo, 03 ago. 2003, p. B5.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

De previdente a imprevidente: notas para melhor compreender a reforma da Previdência no Brasil

Laumar Neves de Souza, Tiago Oliveira***

Resumo

O presente texto procura discutir alguns elementos da reforma da previdência no Brasil a partir de uma leitura que rejeita o enfoque que privilegia os seus aspectos puramente fiscalistas. Com efeito, seu objetivo maior é trazer para o debate algumas questões fundamentais que deveriam ser analisadas em maior profundidade pela sociedade brasileira, mas que infelizmente – dadas a "urgência" e "inevitabilidade" dessa reforma – foram menosprezadas, limitando assim a sua capacidade para posicionar-se, consistentemente, de forma favorável ou contrária. Nessa medida, uma das questões que domina o conteúdo deste trabalho é exatamente a forma de lidar com o risco no estágio atual do capitalismo. Ao agir assim, procura-se mostrar que há uma certa contradição entre os planos de previdência privados e o sentido semântico do termo previdência.

Palavras-chave: previdência, sistemas previdenciários, seguridade social, reforma da previdência, risco.

Abstract

This paper aims to discuss some elements of the social security system reform in Brazil from a point of view that rejects the focus on purely fiscalist aspects. Its main objective is actually to bring to light some fundamental questions that should be analysed im greater depth by the Brazilian society, but were unfortunately underestimated – given the reform's urgency and unavoidability – limiting thus the society's ability to take a for or against position regarding the reform. In this way, one of the main questions of this paper is how to, exactly, deal with risk in the present state of capitalism. It is shown, moreover, that there are some contradictions between private retirement plans and the semantic meaning of social security.

Key words: *social security, social security systems, social security reform, risk.*

INTRODUÇÃO

A temática da reforma do sistema previdenciário brasileiro, em função dos interesses que envolvem, vem sendo objeto, nos últimos tempos, de discussão intensa nos mais diversos meios de comunicação e fóruns de debates. Entretanto, para compreendê-la é preciso recuar um pouco no tempo e fazer referência a algumas transformações políticas, econômicas e ideológicas vivenciadas pelo capitalismo no último quartel do século XX.

Como é amplamente reconhecido na literatura, o início da década de 70 é tido como o marco de ruptura do regime de acumulação capitalista sustentado no Estado do Bem-Estar Social Keynesiano. A partir de então, começaram as investidas das políticas neoliberais no sentido de romper com um conjunto de políticas públicas de garantia de renda e proteção social voltadas para a homogeneização dos padrões de consumo da classe trabalhadora (POCHMANN, 1995).

* Doutorando em Ciências Sociais pela FFCH/UFBA e Bolsista FAPES. laumar@sei.ba.gov.br

** Economista e Bolsista FAPES. tiago@sei.ba.gov.br

Essa postura encontrava justificativa no diagnóstico que faziam a respeito da crise, à época instalada, centrada, fundamentalmente, na excessiva "reivindicação" dos trabalhadores por melhores salários – o que corroía os lucros capitalistas –, e nos crescentes déficits públicos em virtude dos elevados gastos sociais, desencadeando um processo inflacionário crônico. Em suma, os males desenvolvidos pelo capitalismo no limiar da década de 70 eram tributários da "desmedida" intervenção estatal na livre atuação das forças de mercados, corporificadas no *New Deal* norte-americano e pelo Estado do Bem-Estar europeu (ANDERSON, 1995).

No que concerne ao plano financeiro, mudanças substanciais afetaram o padrão monetário internacional. Nesse sentido, o regime de câmbio fixo baseado no padrão dólar, herdado do Acordo de Bretton Woods, cede espaço para a implantação de um regime cambial com taxas flutuantes e livre movimentação do capital financeiro, gerando uma instabilidade financeira internacional de grandes proporções.

Tendo em vista essas mudanças, os países da periferia do sistema capitalista, a exemplo do Brasil, viram-se compelidos a ter que tomar algumas decisões que passavam necessariamente pelo campo da política e da economia. Apesar disso, no caso brasileiro, essa pressão externa não teve resposta imediata – muito provavelmente em função da coalizão de forças políticas que naquele momento se configurava internamente.[1] Com efeito, passaram-se os primeiros anos da década de 80 sem que mudanças significativas fossem tomadas no sentido de fazer com que a economia brasileira se enquadrasse nas novas regras políticas, comerciais, industriais e financeiras que estavam sendo praticadas no cenário internacional, particularmente pelos países de capitalismo avançado.

Quando se iniciam os anos 90 e se altera a configuração das forças políticas, com a ascensão ao poder do Governo Collor, o objetivo maior passa a ser a implantação de um projeto neoliberal com as seguintes características: controle da inflação; abertura comercial, visando à ampliação da competitividade; privatização das grandes empresas estatais; desregulamentação financeira e do mercado de trabalho; e controle dos gastos públicos, com a conseqüente diminuição do papel do Estado.

É exatamente nesse último ponto que se inscreve a referida questão da reforma do sistema previdenciário brasileiro. Não nos esqueçamos que a tônica maior da política econômica implementada tanto no decorrer da maior parte dos anos 90 quanto no princípio dos anos 2000 tem sido perseguir, custe o que custar, o controle dos gastos públicos, haja visto que uma tal situação é – argumentam os defensores dessa política –, a um só tempo, condição indispensável para se ter controle sobre o fenômeno inflacionário, como também para recolocar nossa economia na rota do crescimento.[2]

Em sendo assim, não surpreende que os condutores da política econômica não meçam esforços no sentido de aprovar essa reforma, cujo conteúdo, na visão daqueles que lhes são críticos, consubstancia-se na

> redução de direitos conquistados pela classe trabalhadora e a manutenção, o tempo mais prolongado possível, de trabalhadores em atividade, dando um viés meramente fiscal aos problemas da Previdência Social. Ou seja, segundo critérios financeiros, propõe-se benefícios previdenciários que, ao mesmo tempo, alcancem os valores mais baixos possíveis e sejam pagos por um intervalo de tempo mínimo, sem levar em consideração nem a importância social da Previdência, nem os direitos dos cidadãos brasileiros (LOBO, 2003, p. 24).

Os argumentos defendidos por aqueles que sustentam a inevitabilidade dessa reforma baseiam-se, sobretudo, na tese de que o atual sistema previdenciário brasileiro padece de um desequilíbrio de grande proporção entre o volume de recursos financeiros arrecadados e aquele despendido com o pagamento dos benefícios, fato que num futuro bem próximo o conduziria à insolvência.

Para que compreendamos melhor os termos do debate que envolve a temática da reforma da

[1] Como informa Filgueiras (1999), a força dos movimentos sociais e trabalhistas, numa rota de ascensão durante toda a década de 80, foi responsável por conter o avanço e a conseqüente implementação das políticas de cunho neoliberal.

[2] Vale ressaltar que toda a estratégia perseguida pelo Brasil para controlar suas finanças públicas tem sido a insana busca de superávits primários, com os quais são obtidos os recursos para saldar os seus inadiáveis compromissos financeiros. Muito embora ela siga a lógica do capital financeiro internacional, de cujos interesses o FMI é fiel escudeiro, os atores locais também a determinam, haja visto que em algumas situações, como foi o caso agora no Governo Lula, as autoridades econômicas decidiram por um aperto maior nas contas públicas do que aquele que fora "recomendado" por essa instituição internacional.

previdência é preciso que esclareçamos duas questões. A primeira é que a Previdência Social está balizada no Brasil em dois regimes diferentes, a saber: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), pertencente aos trabalhadores da iniciativa privada; e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), exclusivo do funcionalismo público. A segunda diz respeito ao fato de que, contrariamente ao que vem sendo sistematicamente difundido, a Constituição não entende a Previdência Social de modo isolado, mas como parte da Seguridade Social, assim como o Sistema de Saúde e a Assistência Social.

Colocada as coisas nesses termos, deve-se pontuar que o custeio do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é proveniente, além das contribuições de incidência na folha salarial dos trabalhadores, de impostos como o COFINS, CSLL, CPMF, entre outros. Pois bem, no ano de 2002, o total de despesas com a Seguridade Social totalizou R$ 137 bilhões ante uma arrecadação de aproximadamente R$ 172 bilhões, perfazendo um superávit da ordem de R$ 35 bilhões (GRANEMANN; SALDANHA, 2003).

No que toca ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), exclusivo do funcionalismo público, o que vem sendo alardeado como déficit é a diferença existente entre a contribuição dos servidores (11% sobre o total dos seus vencimentos) e as despesas com aposentadorias e pensões. Ora, *stricto sensu*, como destaca Valente (2003), não existe um Sistema de Aposentadorias do Sistema Público, mas sim um instrumento essencialmente administrativo, onde, diferentemente do setor privado, não há contrapartida da contribuição previdenciária por parte do Estado. Em sendo assim, o Tesouro paga as aposentadorias através dos impostos recolhidos.

Além dessas considerações, é importante mencionar que, apesar de parecer recente, o debate em torno da necessidade de se reformar o sistema previdenciário brasileiro não foi inaugurado no Governo Lula – o qual propõe uma reforma que atinge essencialmente os servidores públicos das esferas federal, estadual e municipal, mas que incorpora também novidades para os demais trabalhadores. Seu início, na verdade, se deu já a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso,[3] culminando, em 1998, na aprovação da emenda constitucional 20, exclusivamente voltada para ditar novas regras para o RGPS, ou seja, para os trabalhadores da iniciativa privada.

Feitos esses breves comentários, a questão que surge e se coloca como fundamental é descobrir as melhores e menos traumáticas alternativas para encaminhar a reforma da previdência ora em curso. Essa é a tarefa que se impõe à sociedade brasileira. Até agora, muito foi dito. Todavia, apesar da exaustiva discussão a que essa temática vem sendo submetida, algumas questões cruciais, quase sempre, ficaram omitidas e estão, portanto, ausentes de todo o debate que se processou até então.

Partindo, pois, dessa perspectiva, procura-se neste texto apontar e discutir algumas questões fundamentais, as quais por razões de ordem puramente fiscalista foram desconsideradas na proposta de reforma do sistema previdenciário brasileiro.

Além desta introdução, o presente texto é composto por mais 4 partes. Primeiramente, analisa-se o desenvolvimento do capitalismo recente sob a ótica dos riscos e das incertezas engendradas em seu interior. Em seguida, discute-se o caráter de ser previdente em torno do papel atualmente desempenhado pelos fundos de previdência, públicos ou privados. Logo em seguida, na terceira parte, são tecidos breves comentários sobre o sistema previdenciário multi-pilar, dado que ele se apresenta como a principal estratégia de correção das deficiências do sistema de repartição simples. Por fim, são feitas as considerações finais a título de conclusão.

O CAPITALISMO NA ATUALIDADE E A QUESTÃO DO RISCO

Uma das características mais marcantes do mundo contemporâneo é, certamente, que ele vive sob a égide da mudança, da fluidez e da incerteza. Frente a esse contexto, torna-se correta a interpre-

[3] Cabe notar que o empenho na direção de reformar a Previdência Social no Brasil coaduna-se, em linhas gerais, com as diretrizes propostas pelo Banco Mundial, em 1994, deliberando claramente a necessidade de privatização do sistema previdenciário no mundo inteiro, como consta no documento: "Prevenindo a crise do envelhecimento – políticas para proteger os idosos e promover o crescimento".

tação feita por Castel a respeito desse mundo quando afirma que o futuro, para muitos indivíduos, é marcado pelo selo do aleatório. No seu entendimento:

> A situação atual é marcada por uma comoção que, recentemente, afetou a condição salarial: o desemprego em massa e a instabilidade das situações de trabalho, a inadequação dos sistemas clássicos de proteção para dar cobertura a essas condições, a multiplicação de indivíduos que ocupam na sociedade uma posição de supranumerários, "inempregáveis", inempregados ou empregados de um modo precário, intermitente (CASTEL, 2001, p. 21).

Bauman, na mesma linha de raciocínio efetuada por Castel (2001), afirma que:

> Os desastres mais terríveis acontecem hoje aleatoriamente, escolhendo suas vítimas com a lógica mais bizarra ou sem qualquer lógica, distribuindo seus golpes caprichosamente, de tal forma que não há como prever quem será condenado e quem será salvo. A incerteza do presente é uma poderosa força *individualizadora*. Ela divide em vez de unir, e como não há maneira de dizer quem acordará no próximo dia em qual divisão, a idéia de "interesse comum" fica cada vez mais nebulosa e perde todo valor prático (BAUMAN, 2001, p. 170).

Nesse sentido, não dá para falar de reforma da previdência sem considerar essa questão fundamental. Dentro dessa perspectiva, não percamos de vista o fato de que uma das argumentações que são freqüentemente defendidas quando se quer identificar as origens do suposto desajuste financeiro do sistema previdenciário brasileiro é a de que o número de contribuintes tem paulatinamente se reduzido ao longo dos últimos anos – em decorrência, sobretudo, do aumento do desemprego estrutural, do aumento da informalidade e da inserção, voluntária ou forçada, cada vez mais tardia dos trabalhadores jovens no mercado de trabalho – o que compromete a médio e longo prazo a sua sustentabilidade, ao tempo em que põe em xeque o chamado pacto de gerações.[4]

Para além da sua evidente significação financeira, o esfacelamento desse pacto expressa também algo muito mais grave que é exatamente a supressão do seguro coletivo contra os riscos. Nessa medida, como bem coloca Bauman (1998, p. 52), "a tarefa de lidar com os riscos coletivamente produzidos foi privatizada".

Para identificarmos onde estão as origens dessa ocorrência, recorramos mais uma vez a Bauman (ibidem, p. 20), precisamente para suas reflexões sobre o que vem a ser modernidade. No seu entendimento, pode-se defini-la como "a época, ou o estilo de vida, em que a colocação em ordem depende do desmantelamento da ordem 'tradicional', herdada e recebida; em que 'ser' significa um novo começo permanente".

Veja que essa é a situação com a qual nos deparamos ao passarmos do regime de acumulação fordista, período no qual prevalecia o pacto de gerações, para o modelo de acumulação flexível, momento em que tal pacto é colocado *sub judice*. Nesse sentido, essa passagem implica, a um só tempo, o desmantelamento e a substituição dos parâmetros de ordem que prevaleciam no fordismo, fato que pode ser percebido de várias maneiras.

Decerto, uma das mais evidentes é a desregulamentação universal, a desatada liberdade concedida ao capital e às finanças à custa de todas as outras liberdades e o despedaçamento das redes de segurança socialmente tecidas e societariamente sustentadas. Uma outra diz respeito ao fato de que, diferentemente do fordismo – onde ampla parcela dos trabalhadores gozava da garantia do emprego –, nos tempos em que imperam os ditames da acumulação flexível "nenhum emprego é garantido, nenhuma posição é inteiramente segura, nenhuma perícia é de utilidade duradoura (...) carreiras muito sedutoras se revelam vias suicidas" (Bauman, ibidem, p. 34-35).

Uma outra questão fundamental que é freqüentemente omitida quando se debate a reforma da previdência é que os termos que são propostos para a sua realização implicam numa verdadeira celebração do risco, na medida que força os trabalhadores, tanto da iniciativa privada[5] quanto do se-

[4] Nesse ponto, cabe lembrar que em tese os três objetivos principais dos sistemas previdenciários são: garantir renda aos seus contribuintes quando eles não mais puderem trabalhar; evitar a pobreza daqueles que não possam participar do processo de produção da riqueza nacional por meio do mercado de trabalho; e promover, ou pelo menos não impedir, o crescimento econômico (JAMES, 2001).

[5] No caso desses trabalhadores, a bem da verdade, isso já ocorre faz um bom tempo, na medida em que o valor dos benefícios concedidos através do RGPS, em muitos casos, não se aproximam dos rendimentos auferidos por tais trabalhadores enquanto estavam na ativa.

tor público,[6] a investirem em planos de previdência privados[7] – muito mais sujeitos a riscos e incertezas do que os planos de previdência públicos – se quiserem manter o mesmo padrão de vida de quando estavam no pleno exercício de suas atividades produtivas.[8]

Ainda sobre essa questão da celebração do risco, se deve mencionar que a atual reforma da previdência modifica a fórmula de cálculo das pensões que passarão a ser concedidas. Essas, conforme nos informa Lobo (op. cit., p. 24), "vão deixar de corresponder ao mesmo valor do benefício previdenciário, continuando a ser iguais ao provento do servidor falecido apenas até o limite de R$ 1.058,00. A parcela que exceder esse limite será acrescida somente em até 70% do seu valor". Aí, mais uma vez, fica claro que muitos trabalhadores, visando não reduzirem o padrão de vida de suas famílias, caso venham a falecer, se sentirão na obrigação de contribuírem para planos de previdência privados.

É interessante observar, assim como o faz Sennett (1999), que contrariamente ao que ocorria no passado – período no qual a disposição de arriscar era exclusividade dos homens de negócios, dos capitalistas –, nos dias que correm o risco vem se tornando uma necessidade diária enfrentada pelas massas.[9] Na sua perspectiva, a própria instabilidade que marca o dia a dia das organizações flexíveis é que coloca os trabalhadores na berlinda, pois ou assumem um comportamento em que lidar com o risco deixa de ser algo estranho ou, simplesmente, passam a ser vistos por tais organizações como "carta fora do baralho", completamente dispensáveis.

Esse autor nos alerta ainda para o fato de que essa verdadeira celebração diária do risco que se observa nas empresas flexíveis – e aí não poderia ser diferente – impõe aos trabalhadores a permanência num estado contínuo de vulnerabilidade (ibidem). Trilhando por essa mesma linha de raciocínio, Bourdieu (1998, p. 123) destaca que "a empresa 'flexível' explora, de certa forma deliberadamente, uma situação de insegurança que ela contribui para reforçar: ela procura baixar os custos, mas também tornar possível essa baixa, pondo o trabalhador em risco permanente de perder o seu trabalho".

O que poderia ser pior para o ser humano do que permanecer nesse estado permanente de risco, tendo em vista que ele traz consigo, como corolário, a imposição da convivência de modo sistemático com situações ambíguas e incertas? Como saber por qual direção prosseguir, em face das circunstâncias impostas pelo sistema capitalista na atualidade? Uma tal situação é diametralmente oposta àquela que foi vivida pelo mundo do trabalho durante o fordismo.[10]

Partindo desses questionamentos, torna-se esclarecedora a visão de Sennett:

> A moderna cultura do risco é peculiar naquilo que não se mexer é tomado como sinal de fracasso, parecendo a estabilidade quase uma morte em vida. O destino, portanto, conta menos que o ato de partir. Imensas forças sociais e econômicas moldam a insistência na partida: o desordenamento das instituições, o sistema de produção flexível – realidades materiais que se fazem elas mesmas ao mar. Ficar firme é ser deixado de fora (SENNETT, ibidem, p. 102-103).

Em virtude desse cenário, se pode concluir que a vida moderna passou a estar recheada daquilo que Giddens denomina de momentos decisivos. Segundo a sua visão, tais momentos

> são aqueles em que os indivíduos são chamados a tomar decisões que têm conseqüências particulares para suas am-

[6] A situação daqueles que ingressarem no serviço público após a aprovação dessa reforma é a que segue: terão seus benefícios previdenciários calculados de acordo com uma média de suas remunerações durante sua vida ativa, bem como deixarão de ter seus benefícios vinculados aos salários dos servidores da ativa, passando a ser reajustados com vistas a preservar o seu valor real.

[7] Maiores detalhes sobre a relação entre risco e planos de previdência privados serão fornecidos mais adiante.

[8] É evidente que essa colocação só é válida para aqueles trabalhadores que ganham rendimentos superiores ao teto máximo previsto, o qual, na reforma da previdência em curso, para os benefícios previdenciários, será de R$ 2.400,00, e valerá tanto para os trabalhadores da iniciativa privada, quanto para os do funcionalismo público.

[9] Ele chega a essa conclusão ao analisar a natureza das novas relações que se estabelecem no mundo do trabalho.

[10] É sempre bom lembrar que nos países situados na periferia do capitalismo, inclusive no Brasil, o fordismo, entendido aqui como o regime de desenvolvimento do modo de produção capitalista hegemônico desde o pós II Guerra Mundial até o início da década de 70, estruturou-se em bases distintas daquelas verificadas nos países de capitalismo avançado. Naqueles, o fordismo não adquiriu um caráter sistêmico, apresentando apenas parcialmente as características vivenciadas no centro capitalista. Tal fenômeno ficou conhecido na literatura como fordismo periférico. No entanto, é inegável que, no Brasil, a política desenvolvimentista, de algum modo ancorada no fordismo, foi responsável pela constituição de um dos mais importantes mecanismos de assistência social e transferência de renda da América Latina.

> bições ou, em termos mais gerais, para suas vidas no futuro... São momentos em que os eventos se reúnem de tal maneira que o indivíduo fica como se estivesse na encruzilhada da vida; ou em que uma pessoa recebe informações com conseqüências fatais... Incluem a decisão de casar, a própria cerimônia do casamento – e mais tarde, talvez, a decisão de separar-se e de partir. Outros exemplos são: submeter-se a exames escolares, optar por certo aprendizado ou curso de estudos, entrar em greve, trocar um emprego por outro (GIDDENS, 2002, p. 107-108).

De posse dessa definição, somos levados a concluir que é também um momento decisivo aquele em que os indivíduos (evidentemente os que podem) optam por contribuir para um plano de previdência privado, dado que essa atitude provocará repercussões de grande magnitude nas suas vidas no futuro – decidirá, por exemplo, se será ou não possível manter o mesmo padrão de vida de quando se estava no auge da vida produtiva, ou em outros termos, se a velhice, para aqueles que a alcançarem, poderá ser comemorada ou lamentada.

É exatamente por isso que, ao se pensar em reformar o sistema previdenciário brasileiro, se deve, antes, criar mecanismos que, de algum modo, evitem que os contribuintes dos planos de previdência privados não tenham desagradáveis surpresas quando for chegada a hora das suas aposentadorias

O QUE É SER PREVIDENTE?

Dito isso, faz-se mister considerar o sentido semântico de previdência. Pois bem, esse termo expressa qualidade ou ato de previdente, ou seja, do indivíduo que prevê, que é cauteloso, prevenido, precavido e prudente. Agindo com previdência, o indivíduo procura de algum modo realizar uma espécie de "colonização" do futuro, se protegendo de possíveis percalços que venha a encontrar durante o transcorrer da sua vida.

Contudo, dia após dia, em vista das incertezas que assolam o mundo moderno, essa "colonização" tem se tornado mais problemática. Pensemos, por exemplo, na situação daqueles indivíduos que contribuem para planos de previdência privados, os quais estão necessariamente imersos nas instabilidades e vicissitudes do mercado financeiro. Não seria cometer grave erro classificar esses indivíduos de previdentes? Quantas não são as incertezas que pairam nas mentes daqueles que fazem essa verdadeira aposta nesse, por assim dizer, verdadeiro cassino financeiro global?

É exatamente por isso que, ao se pensar em reformar o sistema previdenciário brasileiro, se deve, antes, criar mecanismos que, de algum modo, evitem que os contribuintes dos planos de previdência privados não tenham desagradáveis surpresas quando for chegada a hora das suas aposentadorias. No afã de ampliar mais uma frente de negócios para o capital financeiro, não se pode negligenciar a tarefa da criação de normas que disciplinem a operacionalização de tais planos, ao tempo em que protejam os interesses daqueles que contribuíram com suas economias por toda uma vida.

Para não transparecer que se está aqui com uma certa má vontade em relação aos planos privados, cabe considerar que todo e qualquer plano de previdência necessariamente enfrenta o problema do risco e da incerteza. Como destaca Barr (2001), essa situação é derivada da possibilidade da ocorrência, por exemplo, de choques macroeconômicos, os quais podem produzir efeitos adversos sobre a produção, sobre os preços ou sobre ambos. Aqueles choques que contraem o nível de produção dirigem seus efeitos adversos indistintamente sobre os planos de repartição simples de caráter público ou sobre os planos de previdência capitalizados, tutelados pelo setor privado. Já os choques inflacionários afetam adversamente mais esses últimos planos.

Existe ainda outro tipo de choque que contribui para agravar o problema do risco e da incerteza – inerente a qualquer plano de previdência – que é precisamente o de natureza demográfica, bem como a questão dos riscos políticos, tendo em vista que qualquer plano de previdência é dependente de um governo efetivo.

A questão fundamental, muitas vezes menosprezada, que se coloca é que os planos de previdência privados enfrentam riscos adicionais. Um primeiro origina-se a partir do momento em que se trabalha com a hipótese de que quem contribui

para esse tipo de plano, quase sempre, pode não ter acesso a todas as informações relativas ao mesmo, tendo, por conseguinte, dificuldades em monitorar possíveis atos de incompetência ou fraude por parte daqueles que o administram: é o chamado risco do gerenciamento.

Um segundo, denomina-se risco de investimento, o qual decorre do fato de que os acúmulos de pensões mantidas no mercado de ações são vulneráveis às flutuações inerentes a esse mercado. Um terceiro é conhecido como risco do mercado de anuidades e consubstancia-se no fato de que o valor de uma anuidade recebida por aqueles que contribuem para planos de previdência privados depende da expectativa de vida restante e da taxa de rentabilidade esperada pelas instituições que administram tais planos. O problema é que ambas as variáveis, por definição, estão expostas a incertezas e grandes riscos.

É justamente em função dessa ampliação de riscos que a reforma do sistema previdenciário brasileiro, ao aventar a possibilidade de facultar ao capital financeiro a ampliação de mais uma frente de negócios, precisa ser, antes de tudo, exaustivamente debatida e ponderada. Guardadas as devidas proporções, nunca é demais relembrar que a história de privatizações da economia brasileira tem nos "brindado" com situações bastante desagradáveis e de elevado custo social.

Basta observar, por exemplo, a fórmula de reajuste da tarifa de energia elétrica idealizada durante o processo de privatização do setor elétrico.[11] Hoje em dia, em função das recorrentes crises cambiais, esse preço fundamental sobe e desce (na verdade mais sobe) ao livre sabor das forças de mercado. Isso tem implicado, entre outras coisas, em pressões inflacionárias que levam as autoridades monetárias do país a adotarem uma política restritiva, ou seja, de elevação da taxa de juros, que, por sua vez, entrava as possibilidades de crescimento do país.

Muito embora essas questões estejam, muitas vezes, ausentes dos fóruns de discussões da reforma do sistema previdenciário, outras possuem cadeira cativa e, portanto, estão sempre presentes nesses espaços, definindo tanto as pautas de reflexões quanto os encaminhamentos que devem ser perseguidos de modo a tornar factível a sua realização às forças políticas e econômicas nela interessadas. A rigor, o maior problema identificado nos sistemas previdenciários, em quase todas as partes do mundo, relaciona-se à questão de como financiá-los. É o que trataremos de modo detido logo em seguida.

FINANCIAMENTOS DOS SISTEMAS PREVIDENCIÁRIOS: ALGUMAS NUANCES DA EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

O principal ponto que norteia o debate em torno da reforma do sistema previdenciário brasileiro – à revelia de questões mais prementes, a exemplo do enorme contingente de trabalhadores desamparados de qualquer proteção proporcionada pelo sistema de Seguridade Social – repousa na sua (in)sustentabilidade financeira ao longo dos anos em virtude dos crescentes "déficits" registrados já há longa data.

Primeiramente, é importante deixar claro que, na maioria dos países, tais sistemas são, ainda hoje, gerenciados pelo governo e estão fundamentalmente estruturados no esquema de repartições simples, cuja lógica de funcionamento é de fácil entendimento, consistindo basicamente na idéia de tributar os trabalhadores hoje para pagar os benefícios aos idosos do presente. Os recursos para financiar o pagamento desses benefícios, cujos valores são definidos segundo uma fórmula baseada nas rendas e nos anos de serviço do trabalhador, provêm dos impostos incidentes sobre as folhas de pagamento das empresas.

Em sendo esse o seu modo de operacionalização, não causa estranheza que os problemas relacionados à sua sustentação financeira passassem a se colocar e a ganhar relevância a partir do momento em que as taxas de fecundidade declinaram e as pessoas passaram a viver mais, elevando assim a dependência delas, por um período de tempo maior, em relação aos benefícios previdenciários. Em bom português, isso significa que o número de pessoas jovens que contribuem com os sistemas

[11] O parâmetro que serve de guia para tais reajustes é o IGP-M. Tendo em vista que esse índice tem uma alta sensibilidade em relação às variações na taxa de câmbio, ele acabou assimilando todo o impacto da intensa crise cambial pela qual passou a economia brasileira nos últimos tempos.

previdenciários está paulatinamente se reduzindo e, portanto, não se tem gerado o volume de recursos financeiros suficientes para cobrir os gastos, sempre crescentes, com o pagamento dos benefícios dos idosos.

Além desse problema evidente, os críticos desse sistema apontam muitos outros. No entendimento deles, em virtude dos seus graves desequilíbrios, há sempre a exigência da cobrança de elevadas e crescentes alíquotas sobre a folha de pagamento, o que pode gerar efeitos colaterais indesejados, a exemplo do aumento do desemprego e da ampliação do setor informal, onde a produtividade é, no mais das vezes, baixa.

Um outro problema é que esse sistema previdenciário faculta a alguns indivíduos a possibilidade de se aposentarem quando ainda estão relativamente jovens, fato esse que contribui para agravar mais ainda o seu desequilíbrio financeiro, além de provocar a redução da oferta de mão-de-obra experiente. Os referidos críticos asseveram também que tal sistema causa uma má alocação de recursos públicos, à medida que as escassas receitas fiscais são usadas para benefícios previdenciários, em vez de educação, saúde ou infra-estrutura.

Ademais, argumentam eles, esse sistema provoca transferências inter-geracionais não-pretendidas, as quais se destinam muitas vezes para grupos de alta renda. Por fim, eles são categóricos ao afirmarem que o sistema previdenciário de repartição simples gera uma perda de oportunidade de se aumentar o nível de poupança de longo prazo, o que compromete, especialmente, a capacidade de crescimento econômico dos países em desenvolvimento, onde o volume de poupança de mais longo prazo é geralmente modesto, quando não inexistente.

Já que são tantos os problemas desse sistema previdenciário, quais são as alternativas que se colocam visando superá-los? Ou em outras palavras, quais têm sido as estratégias perseguidas pelos países de modo a tornar seus sistemas previdenciários mais sustentáveis e menos caros? Contudo, antes de detalhá-las cabe considerar que os argumentos que informam tais estratégias parecem conter uma espécie de receita mágica, capaz de solucionar todos os graves problemas derivados dos sistemas previdenciários de repartição simples, ao tempo em que prometem, por assim dizer, a criação do melhor dos mundos.

A alternativa que surgiu com mais força é capitaneada pelo Banco Mundial. Esta instituição, já há algum tempo, vem defendendo a tese de que um sistema previdenciário multi-pilar é o modelo de previdência mais eficaz para proporcionar aposentadorias adequadas aos trabalhadores, assim como protegê-los contra os riscos econômicos, demográficos e políticos inerentes aos sistemas previdenciários. Os argumentos daqueles que apóiam tal tese assentam-se em dois pontos básicos, a saber: 1) grande parte da previdência pode ser proporcionada através de um esquema de auto-seguro; e 2) deve-se deslocar o consumo dos anos produtivos para os anos mais avançados.

Em termos ideais, conforme apontam Cuesta, Holzmann e Packard (2001), um sistema multi-pilar estruturar-se-ia em três pilares: um gerenciado pelo governo, não-capitalizado, obrigatório e com benefícios definidos, financiado através de imposto ou contribuição e que deveria ser suficiente para acabar com os problemas da pobreza e da redistribuição; um outro gerenciado pelo setor privado, capitalizado, também obrigatório e com contribuições definidas, responsável pela reposição de renda e financiado por contribuições com base na renda; e, por fim, outro voluntário para aquelas pessoas que desejam mais proteção na aposentadoria.

Como se vê pelos seus termos, o sistema multi-pilar combina a prestação de benefícios previdenciários mediante o esquema de auto-seguro e seguro entre indivíduos. Sua forma de operacionalização exige a existência de mecanismos financeiros e gerenciais distintos daqueles que são praticados no sistema de repartição simples de caráter público para redistribuição e poupança. Na verdade, no sistema multi-pilar os setores privado e público dividem a responsabilidade pelo seu bom funcionamento (JAMES, 2001).

Cuesta, Holzmann e Packard (op. cit.), listam alguns benefícios derivados do sistema previdenciário multi-pilar. Um primeiro é a ampliação das relações trabalhistas formais, justamente aquelas que promovem melhores condições de trabalho, direitos trabalhistas exeqüíveis e acesso a instrumentos

de gestão do risco social tais como proteção à saúde e contra acidentes, doença ou desemprego. Essa maior formalização traz consigo um outro benefício, qual seja, o fortalecimento da posição geral das receitas do governo. Um segundo é o desenvolvimento tanto da poupança nacional quanto do mercado financeiro, fato que possibilita um maior crescimento econômico em função de um maior acesso a poupanças.

Feita essa breve descrição das principais características do sistema multi-pilar, cabe mencionar que sua implementação, freqüentemente, envolve problemas que, não raras vezes, são mal dimensionados. O principal deles se refere aos chamados custos de transição, os quais surgem em função da defasagem de financiamento entre as receitas do sistema de repartições simples remanescentes e os gastos necessários para supri-la.

Tais custos devem ser diluídos ao longo de várias gerações. E é justamente aí que reside o problema: como encontrar uma equação que minimize esses custos? No mundo hoje, existem três modelos de reforma da previdência – o latino-americano, o da OCDE e o sueco, todos variações do sistema multi-pilar – que procuram enfrentar esses custos de diferentes formas.

Entretanto, vale dizer que a adoção de cada um desses modelos por parte dos países que implementaram reformas estruturais nos seus sistemas previdenciários dependeu e foi fortemente condicionada pelo tamanho das suas respectivas dívidas previdenciárias implícitas (DPI), que nada mais é do que o valor presente das promessas de benefícios previdenciários devidos aos aposentados atuais e aos trabalhadores, de acordo com seus anos de participação no sistema antigo.

Conforme informa James (2001), esse tipo de dívida é inerente aos sistemas de repartição simples, onde as obrigações com os beneficiários são cumpridas mediante notas promissórias implícitas do governo. Seu montante é especialmente elevado em países com alta cobertura, benefícios generosos e populações mais idosas. Ademais, ela tende a ser social e politicamente vinculante, e os governos não podem, com facilidade, deixar de cumprir suas obrigações.

É exatamente por possuírem elevadas DPI's que os países da América Latina enfrentaram e vêm enfrentado maiores dificuldades e restrições ao implementarem reformas estruturais de seus sistemas previdenciários. Como destaca James (*ibidem*), o custo de transição derivado de uma alta DPI é uma variável que tende a limitar e a tornar menos agressiva a natureza da reforma.

Brooks e James (2001) chamam atenção para o fato de que a realidade tem mostrado que, quase sempre, os governos que têm uma elevada DPI escolherão uma participação do setor privado pequena a fim de reduzir seu problema de fluxo de caixa no curto prazo, mantendo um maior fluxo de dinheiro para o pilar público de repartição simples. Ainda segundo esses autores, uma elevada DPI também pode ser um substituto representativo de outros tipos de dependências de trajetórias, tais como pressão pública pela manutenção dos direitos adquiridos no sistema antigo ou a força de uma burocracia de previdência social arraigada que resistirá à reforma.

Contraditoriamente ou não, se de um lado possuir uma elevada DPI provoca todas essas adversidades quando se quer implementar uma reforma estrutural no sistema previdenciário, de outro não se pode negar que, de certo modo, essa situação desfavorável acaba por levar a previdência social para a vanguarda da agenda política, particularmente em países como o Brasil, aumentando, assim, a probabilidade de empreendê-la.

Isso posto, cabe fazer um comentário adicional a respeito de um aspecto envolvido na estruturação de sistemas previdenciários multi-pilar – tal como apresentado pelo *staff* do Banco Mundial – em países em desenvolvimento, que, infelizmente, não é devidamente contemplado nos fóruns de discussões e para o qual parece não haver solução, pelo menos a curto e médio prazo. Tal comentário refere-se ao fato de que simplesmente não dá para falar de reforma da previdência nesses países, sem pensar, concomitantemente, com a mesma ênfase, em estratégias de ação política que visem superar de forma definitiva o problema da pobreza.

Nesse particular, os próprios defensores da reforma são categóricos em reconhecer que a não correção do problema da pobreza se constitui, indubitavelmente, em um dos maiores obstáculos à ampliação do acesso ao sistema previdenciário

multi-pilar. Como atestam Cuesta, Holzmann e Packard (op. cit.), na maioria dos países em desenvolvimento, uma grande parcela da população se encontra em estado de pobreza, não podendo, portanto, participar de sistemas previdenciários contributivos, na medida que a renda familiar é suficiente apenas para atender necessidades básicas e imediatas.

É evidente que quem é pobre, e vive as agruras do que essa situação representa jamais poderia, por razões óbvias, elencar no seu rol de prioridades participar de algum plano de previdência privado. A dura realidade que enfrentam lhes impõem preocupações que se concentram no curtíssimo prazo, mais precisamente no limite do agora, na satisfação das suas necessidades vitais.

Com efeito, seja por motivações econômicas e/ou sociais, simplesmente não dá para virar as costas para o enorme contingente de miseráveis existentes no país. O amontoado de brasileiros que diariamente se engalfinham por um atendimento médico nos hospitais públicos, a crescente massa de trabalhadores à margem do mercado de trabalho formal, a situação calamitosa do ensino público e a generalização e banalização da violência, cotidianamente reproduzida nos diversos meios de comunicações, são provas incontestes da grave crise econômica e social pela qual passa o país já há um longo tempo.

Analisando a reforma da previdência no Brasil, e passando da aparência à essência, o que num primeiro momento salta aos olhos como um simples ajuste fiscal do Estado brasileiro, numa análise mais detida, reflete um problema de maior envergadura, qual seja, a supressão dos mecanismos de proteção social contra as incertezas e os riscos gestados no interior do capitalismo desregulado

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate em torno da problemática da reforma da previdência, sobretudo num país onde as desigualdades econômicas e sociais grassam de modo visível, é de fundamental importância para a consecução de políticas públicas que objetivem a retomada do papel do Estado enquanto artífice do desenvolvimento econômico, socialmente justo e igualitário, praticamente abolido a partir da década passada com o exercício à risca da cartilha neoliberal.

Contudo, nos termos em que o debate vem sendo conduzido, questões até então tidas como cruciais, principalmente por aqueles que hoje ostentam o poder, vêm sendo relegadas a segundo plano em detrimento da busca obstinada pelo equilíbrio fiscal das contas públicas que, embora de inegável importância, não pode ser entendido como um fim em si mesmo.

Assim sendo, analisando a reforma da previdência no Brasil, e passando da aparência à essência, o que num primeiro momento salta aos olhos como um simples ajuste fiscal do Estado brasileiro, numa análise mais detida, reflete um problema de maior envergadura, qual seja, a supressão dos mecanismos de proteção social contra as incertezas e os riscos gestados no interior do capitalismo desregulado. Em outros termos, as indefinições até então inerentes às atividades capitalistas, vão sendo, pouco a pouco, 'compartilhadas' com a classe trabalhadora.

Em face dessa realidade, até mesmo o sentido semântico de previdência encontra-se em xeque, visto que um contingente cada vez maior de trabalhadores tenderá a ser compelido a destinar uma parcela de sua renda aos fundos de previdência complementar privados, mais suscetíveis aos riscos, vide, por exemplo, a grave crise em que se encontra o sistema previdenciário norte-americano, onde 63% dos planos privados passam por sérias dificuldades financeiras (COSTA, 2003).

Para finalizar, é preciso dizer que a impressão que se tem ao se analisar a reforma da previdência intentada no Brasil é a de que alguém, de repente, parece ter encontrado a fórmula que corrigirá boa parte dos nossos problemas na área econômica, sobretudo o relacionado ao seu medíocre crescimento. Em outras oportunidades, num passado bem recente, algumas outras fórmulas surgiram e de igual modo também prometiam transformar a economia brasileira num lugar onde jorraria "leite e mel". Foi assim, por exemplo, que ao se iniciarem

os anos 90, o recém eleito Presidente da República, Fernando Collor, promoveu a abertura abrupta e indiscriminada da economia brasileira.

Naquela oportunidade, eliminar as barreiras ao comércio exterior assumia a dimensão de uma questão de vida ou morte, pois ou o Brasil caminhava na direção da abertura comercial ou estaria fadado a conviver eternamente com o atraso tecnológico. Enfim, perderia o bonde da história, não conseguiria alcançar o lugar de destaque que tanto merece. Pois bem, passado mais de uma década, ainda não nos assemelhamos à Terra de Canaã.

Semelhantemente, a reforma da previdência, a exemplo de tantas outras reformas que se quer realizar no Brasil, parece conter algo de fórmula mágica. Ela é vista como condição indispensável para que o país possa voltar a reencontrar o caminho do crescimento econômico. Isso porque acredita-se que com a sua implantação haverá a formação de uma poupança interna de longo prazo que poderá ser utilizada para financiar novos investimentos e, portanto, dinamizar a demanda agregada.

Não obstante, o que se observa quando se analisa a experiência internacional – tomando o caso de alguns países que implantaram reformas em seus sistemas previdenciários – é que essa relação determinística entre reforma da previdência e crescimento econômico não se processou com o vigor e a intensidade que, espera-se, possa vir a acontecer no Brasil. Tomara que a experiência brasileira não confirme a regra. A aposta está lançada.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo*: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar , 2001.

_____. *Mal-estar na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BARR, Nicholas. Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In: A ECONOMIA política da reforma da previdência. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001. (Coleção Previdência Social. Série Traduções). 236 p. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/docs/volume09.pdf>. Acesso em: 25/09/2003.

BOURDIEU, Pierre. *Contrafogos*: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BROOKS, Sarah; JAMES, Estelle. A economia política da reforma estrutural do sistema previdenciário. In: A ECONOMIA política da reforma da previdência. Brasília: PARSEP / MPAS / SPS, 2001. (Coleção Previdência Social. Série Traduções). 236 p. Disponível em: http://www.mpas.gov.br/docs/volume09.pdf. Acesso em: 25 set. 2003.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social – uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. (Coleção Zero à Esquerda).

COSTA, Antônio Luiz M. C. Ilusões à venda – Do canto da sereia à balada de Narayama: como e por que a previdência privada nos EUA vai mal das pernas. *Cartacapital*, São Paulo, v. 9, n. 253, p. 44-45, ago. 2003.

CUESTA, Jose; HOLZMANN, Robert; PACKARD, Truman. Ampliação da cobertura em sistemas previdenciários multi-pilar: limitantes e hipóteses, evidências preliminares e agenda de pesquisa futura. In: A ECONOMIA política da reforma da previdência. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001. (Coleção Previdência Social. Série Traduções). 236 p. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/docs/volume09.pdf>. Acesso em: 25 set. 2003.

FILGUEIRAS, Luiz. Reforma da previdência e capital financeiro. *Revista Reportagem*, v. 4, n. 42, mar. 2003.

FILGUEIRAS, Luiz. *A história do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 1999.

GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GRANEMANN, Sara; SALDANHA, José Miguel. *Os falsos argumentos da contra-reforma previdenciária do governo Lula*.

Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/artigos_entrevistas.asp>. Acesso em: 25 set. 2003.

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.

JAMES, Estelle. Novos sistemas previdenciários: experiências, evidências e questões pendentes. In: A ECONOMIA política da reforma da previdência. Brasília: PARSEP/MPAS/SPS, 2001. (Coleção Previdência Social. Série Traduções). 236 p. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/docs/volume09.pdf>. Acesso em: 25 set. 2003.

LOBO, Breno. A atual situação do sistema previdenciário brasileiro e as propostas de reforma do Governo Lula. Conjuntura & Planejamento, Salvador, v. 111, p. 20-25, 2003.

POCHMANN, Márcio. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*: um estudo sobre as experiências da França, Inglaterra e do Brasil desde o segundo pós-guerra aos dias de hoje. São Paulo: LTR, 1995.

SENNETT, Richard. A. c*orrosão do caráter* – impactos pessoais no capitalismo contemporâneo. São Paulo: Record, 1999.

SOUZA, Laumar Neves de. Os fundamentos do nosso mercado de trabalho. Bahia *Análise & Dados*, Salvador, v. 12, n. 3, dez. 2002.

VALENTE, Ivan. *Reforma da previdência*: para que e para quem? Disponível em: <http://www.lpp-uerj.net/outrobrasil/artigos_entrevistas.asp>. Acesso em: 25 set. 2003.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

O modelo previdenciário por capitalização: ganhos e perdas

*Bouzid Izerrougene**

Resumo

Inúmeros argumentos foram apresentados ao longo dos últimos anos a favor da modificação do sistema de financiamento das aposentadorias. Porém, é geralmente difícil determinar os mecanismos em ação nos estudos recentes, à base de simulações que buscam quantificar os ganhos do sistema de capitalização, sem considerar devidamente o conjunto das relações entre as principais variáveis macroeconômicas. Esse trabalho busca esclarecer essas relações e mostrar que o sistema de capitalização não implica necessariamente em benefícios superiores aos do sistema de repartição.

Palavras-chave: aposentadoria, repartição, capitalização, poupança, acumulação de capital, bem-estar.

Abstract

Several arguments were presented in the last several years for a change in the system of retirement plans financing. Is is generally difficult, however, to determine the mechanisms in action in recent studies, based in simulations that aim to quantify the winnings of the capitalization system without duly considering the relationships among the main macroeconomic variables. This paper aims to explain these relations and show that the capitalization system does not necessarily imply in benefits superior to the sharing system.

Key words: *retirement, sharing, capitalization, savings, capital accumulation, welfare.*

INTRODUÇÃO

Em quase todos os países o sistema de aposentadoria é constituído pela coexistência, mais ou menos coerente, de cinco formas de assegurar uma renda aos trabalhadores que se tornam inativos em razão da idade: o sistema público de solidariedade, financiado pelos impostos e que garante uma renda mínima; o regime de empresa, que representa um salário diferido e negociado com os sindicatos; o regime social contributivo, ou aposentadoria por repartição, em que as prestações cobradas dos ativos contemporâneos financiam as pensões dos aposentados; a poupança livre, na qual os indivíduos constituem um patrimônio que serve para complementar as suas aposentadorias e cobrir eventuais necessidades; e, enfim, a aposentadoria por capitalização, em que o assalariado acumula ativos financeiros durante o período de atividade e recebe o produto de suas aplicações quando se aposenta.

No Brasil, como na França, Itália e Alemanha, ainda predomina o regime obrigatório de aposentadoria por repartição. Como esse modelo previdenciário é financiado por descontos nas rendas dos ativos do mesmo período, três fatores ameaçam o seu funcionamento: a evolução da estrutura demográfica, a crise do emprego (e a evolução da produtividade) e a concorrência dos fundos de pensão.

O alongamento do tempo de vida provoca uma nítida elevação na proporção dos idosos. A relação ativos/aposentados tende a diminuir cada vez mais, fazendo com que a preservação da relação atual entre aposentadoria e salário leve a uma forte elevação das contribuições. No sentido inverso, a estabilidade na taxa de contribuição necessitaria de

* Professor da Faculdade de Economia/UFBA. Pós-doutor em Economia pela Universidade Paris IX-Dauphine. bouzid@ufba.br.

uma contração no nível relativo das aposentadorias (na taxa de reposição). A sociedade deve, portanto, arbitrar entre a manutenção de um nível satisfatório das aposentadorias e a estabilidade das taxas de contribuição.

A estagnação econômica representa um dos fatores mais importantes dos recorrentes déficits na previdência social em razão da escassez do emprego. A evolução recente do mercado do trabalho é marcada pelo forte aumento do emprego precário, pela concentração da atividade na faixa etária 25-55 anos e pela exclusão precoce dos envelhecidos. Com o prosseguimento dessas tendências, o sistema se torna extremamente frágil. Porém, com o passar do tempo, se a economia voltar a crescer a taxas consistentes, o volume das contribuições será aumentado e o tempo em atividade poderá se ver voluntariamente alongado.

Independentemente das projeções que mostram que é impossível manter as taxas atuais de reposição sem aumentar as taxas de contribuição e/ou o tempo da atividade, outras críticas são emitidas contra o sistema de repartição. Devido ao seu financiamento para-fiscal, esse sistema causaria uma distorção na oferta de trabalho, reduziria a poupança dos consumidores e levaria a uma situação de subinvestimento.

As dificuldades de financiamento da previdência social incentivam o desenvolvimento do sistema de capitalização, baseado nos fundos de pensão, que deveria não somente resolver o problema financeiro das aposentadorias, como também, melhorar o financiamento da economia. Os fundos de pensão, por seus fluxos regulares e de longo prazo, constituiriam uma grande fonte de financiamento das empresas e contribuiriam ao crescimento e ao bom funcionamento do mercado de capitais. Os assalariados se tornariam maciçamente acionistas e marcariam uma nova fase do capitalismo, caracterizada por um maior poder dos trabalhadores na empresa.

Todos esses argumentos que exercem efeitos mobilizadores junto aos numerosos atores econômicos, principalmente as empresas que esperam aumentar o seu capital próprio e as instituições financeiras que almejam administrar os fundos, merecem uma análise mais apurada, pois não são tão evidentes quanto parecem e não dão totalmente respaldo de uma realidade mais complexa.

A RENTABILIDADE DOS REGIMES DE REPARTIÇÃO E DE CAPITALIZAÇÃO (GANHOS E PERDAS)

Na realidade, qualquer sistema de aposentadoria procede por repartição, consistindo em distribuir boa parte da renda de um período entre os ativos e os aposentados. No entanto, cada modelo de financiamento das aposentadorias poderia exercer uma influência própria sobre o nível da produção

Na realidade, qualquer sistema de aposentadoria procede por repartição, consistindo em distribuir boa parte da renda de um período entre os ativos e os aposentados. No entanto, cada modelo de financiamento das aposentadorias poderia exercer uma influência própria sobre o nível da produção. Inúmeros estudos no âmbito da doutrina econômica dominante comparam o impacto macroeconômico dos diferentes regimes de aposentadoria. Eles postulam que a produção é limitada tanto pela oferta do trabalho (pela população que deseja ou é obrigada a trabalhar) que dependeria do nível do salário, quanto pelo estoque do capital (a capacidade de produção instalada).

Segundo esses estudos em geral, a redução do sistema de repartição a favor da capitalização provocaria uma elevação do salário, incentivaria o trabalho e, conseqüentemente, aumentaria a produção. Esse mecanismo baseia-se na hipótese, fortemente contestada, de que as contribuições ao regime de repartição se confundiriam com o imposto, enquanto as contribuições ao regime de capitalização representariam um simples emprego autônomo da renda, e seriam neutras em relação à oferta do trabalho. De antemão, esses estudos não distinguem o regime público contributivo do regime de solidariedade. Esse último sim, pode assegurar uma pensão independentemente das contribuições e desestimular o trabalho, mas o primeiro, como se sabe, mesmo tendo uma dimensão redistributiva, atribui aposentadorias em função das contribuições individuais previamente efetuadas. Se o regime obriga-

tório de repartição for substituído pelo regime facultativo de capitalização, haverá certamente uma necessidade de aumentar a importância do regime de solidariedade (financiado por impostos), porque um grande número de aposentados pobres não terá condições de sobrevivência. Assim, os assalariados de renda média ou elevada terão que contribuir não somente para financiar suas próprias futuras pensões como também pagar mais impostos a fim de financiar as prestações de solidariedade. Uma parte importante dos assalariados poderá perder renda no sistema de capitalização, o que poderá tornar arriscado esse regime do ponto de vista social.

A rentabilidade da capitalização é definida pelos mercados financeiros e a da repartição é configurada pelo crescimento da massa salarial, a qual depende da evolução demográfica e da produtividade do trabalho. No regime de repartição, os ativos podem recusar a elevação das contribuições necessária para garantir os direitos dos aposentados. No sistema de capitalização, as pensões são sujeitas ao risco financeiro e as taxas de gestão financeira podem minguar a rentabilidade das carteiras e até mesmo o Principal aplicado. Uma inflação elevada ou uma crise nas bolsas de valores podem corroer sensivelmente as pensões, como nos casos observados nos anos trinta, no período das guerras e nos anos setenta na Europa. Em comparação a aposentadoria por repartição é o único meio de garantir um ativo indexado sobre o nível do salário, assegurando uma relativa estabilidade no poder aquisitivo. Nesse regime, as pessoas podem ainda completar as suas aposentadorias acumulando outros ativos.

A sociedade como um todo pode considerar de forma legítima que os indivíduos em geral não possuam visão de longo prazo e capacidade de se engajarem numa estratégia de poupança voluntária para garantir renda na vida inativa. Quando a afiliação a um regime de capitalização é optativa, a maioria dos trabalhadores de baixa renda não participa e os incentivos fiscais nesse intuito são custosos para os cofres públicos e beneficiam geralmente os de maior renda. Poucos indivíduos teriam, portanto, condições e vontade necessárias para acumular ao longo da vida ativa um patrimônio suficiente em vista de garantir aposentadoria. A maioria reluta em realizar esse grande esforço, subestima o tempo de vida e não confia nas aplicações financeiras. Seria impossível para a massa da população interromper a atividade com renda assegurada muitos anos antes de morrer ou de ficar incapacitado ao trabalho por velhice. Nessas condições, a intervenção pública permanece necessária para organizar e impor aos empregados e empregadores sistemas de poupança-aposentadoria, já que os idosos sem recursos são, ou deveriam ser, amparados pela coletividade.

Outro problema do sistema de capitalização em que os fundos são administrados por instituições privadas: os custos de gestão são elevados e a sua regulação pelos poderes públicos é sempre insuficiente, como testemunham as irregularidades e falências observadas nos Estados Unidos e Inglaterra, onde nos últimos anos aposentadorias de muitos trabalhadores se transformaram em cinzas

Outro problema do sistema de capitalização em que os fundos são administrados por instituições privadas: os custos de gestão são elevados e a sua regulação pelos poderes públicos é sempre insuficiente, como testemunham as irregularidades e falências observadas nos Estados Unidos e Inglaterra, onde nos últimos anos aposentadorias de muitos trabalhadores se transformaram em cinzas. Ademais, no momento em que se instaure um regime de capitalização substitutivo ao regime de repartição, cessam as receitas de contribuição para o antigo sistema, gerando um profundo déficit intergeracional de transição que se expressa por uma colossal e insuportável necessidade de financiamento adicional.

O EFEITO DO SISTEMA DE CAPITALIZAÇÃO SOBRE A POUPANÇA E O CAPITAL

Para os seus defensores, o sistema de capitalização permite aumentar a taxa de poupança e, conseqüentemente, o investimento, a formação do capital e a produção. Porém, o maior esforço dos assalariados em aumentar a poupança em detri-

mento do consumo se traduz, *a priori*, por um déficit na demanda global que pode provocar uma contração da atividade econômica. A depressão da economia japonesa atual ilustra bem esse mecanismo. O Estado terá então que sustentar a demanda via déficit fiscal. A poupança adicional gerada pela aposentadoria-capitalização irá servir, portanto e unicamente, a acumular dívida pública sem efeito favorável sobre o nível de atividade. Com o passar do tempo, a diferença nesse regime em relação ao de repartição é que os aposentados passariam a viver dos juros e dos reembolsos da dívida pública, enquanto que os trabalhadores da ativa passariam a poupar individualmente e pagar mais impostos em vez de pagar contribuições.

No caso neoclássico, se a taxa de juros cai, o investimento e a produção aumentam e o crescimento resultante pode financiar as aposentadorias. No entanto, a elevação do investimento não significa necessariamente uma elevação efetiva dos recursos disponíveis para os consumidores. Na teoria econômica há um principio conhecido como *regra de ouro*, onde o consumo é otimizado no longo prazo quando a taxa de juros tende a se igualar com a taxa do crescimento do PIB. Se a taxa de poupança é superior ou demasiadamente elevada, a taxa de juros se torna inferior à taxa do crescimento da economia. Nesse caso, fala-se de uma situação de sobreacumulação, em que há desperdício de investimento, isto é, a produção adicional obtida é inferior ao investimento realizado. Inversamente, quando o estoque de capital se encontra num nível relativamente baixo, com taxa de juros superior à taxa de crescimento da economia, o estímulo da poupança se torna benéfico e o sistema de capitalização aparece como sendo interessante para sustentar o crescimento no longo prazo. Nessa situação, a proporção da poupança-aposentadoria na massa salarial pode ser reduzida, em função do nível relativamente alto dos juros, e o consumo incrementado. No entanto, no curto prazo, contraditoriamente, é preciso aumentar a poupança para justamente acumular o capital necessário e, portanto, reduzir o consumo.

O raciocínio de que o sistema de aposentadoria por capitalização é benéfico tanto para a sociedade como para o individuo, principalmente quando existe uma diferença importante entre a rentabilidade do capital e a taxa de crescimento da economia, baseia-se em pressupostos discutíveis. Parte-se da simples idéia de que a elevação da poupança reduz a taxa de juros que, por sua vez, incrementa o investimento. Esse mecanismo se perde numa realidade em que o investimento é induzido geralmente pelo crescimento da demanda, que é incompatível com o forte crescimento da poupança. Esta só pode induzir ao investimento numa economia dinâmica e que utilize plenamente as suas capacidades de produção, necessitando novos recursos para mais investimento. A ausência dessas condições dificulta o desenvolvimento do sistema de aposentadoria-capitalização. Como, de fato, preconizar o crescimento da poupança dos consumidores numa economia em que a demanda é oprimida e o seu nível muito aquém daquele que asseguraria o pleno emprego?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou se mostrar neste sucinto trabalho que, contrariamente a uma presunção amplamente aceita, a substituição do regime de repartição pelo regime de capitalização não é necessariamente vantajosa do ponto de vista sócio-econômico. A mudança de regime pode ser benéfica quando aumenta o estoque de capital de equilíbrio, desde que o rendimento do capital permaneça superior à soma da taxa de crescimento demográfico mais a taxa do progresso técnico. Ela aumenta o consumo se o estoque de capital e a taxa de juros estiverem fixos e, ainda, quando não tiver custo de transição. A avaliação do beneficio ficaria então definida pela elasticidade da demanda total em relação à taxa de juros. Mas não se dispõe ainda de elementos teóricos ou empíricos para determinar as variações induzidas do estoque de capital e da taxa de juros. Tudo que se sabe é que, no modelo do ciclo de vida, o perfil do consumo por faixa etária é muito sensível à taxa de juros.

O trabalho desconsiderou dois elementos fundamentais do debate sobre financiamento previdenciário. De um lado não teve preocupação com a transição visto que a análise se concentrou no longo prazo. A passagem de um equilíbrio estacionário

do regime de repartição para outro equilíbrio estacionário (superior) do regime de capitalização, com um estoque de capital produtivo mais elevado, implica necessariamente um sacrifício para as gerações de transição. Por outro lado, a oferta de trabalho foi supostamente considerada inelástica, de modo que o imposto sobre a renda salarial e a contribuição ao regime por repartição não criem distorções. Se houvesse um imposto sobre o capital e a oferta de trabalho fosse elástica, de forma que as contribuições fiscais e sociais induzissem distorções na alocação de equilíbrio, o custo de transição seria anulado, ainda mais porque a repartição reduziria a oferta de trabalho.

REFERÊNCIAS

BELAN, P.; PESTIEAU, P. Privatizing social security. *Core Discussion Paper,* Nov. 1999.

DAIMOND, P. A. A framework for social security analysis. J*ournal of Public Economis*, v. 8, n. 3, 1977.

FELDESTEIN, M.; SAMWICKM A. The economics of prefunding social security and medicare benefits. *NBER Working paper*, n. 6055, 1997.

JAEGER, C.; KACHENOURA, A. Les fonds de pensions: une aubaine pour les marchés des capitaux. *Reflets Perspectives*, v. 39, n. 2-3, 2000.

TEULADE, R. L´Avenir des systemes de retraite. *Journal Officiel*, Paris, 2000.

ZAOUTI, Ph. La gestion financière à long terme: specificité de la gestion des fonds de retraites. *Revue d'economie financière,* mar. 2002.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

Crescimento econômico e reformas: a economia brasileira na década de 90 e perspectivas

Aderbal Oliveira Damasceno, Rogério Dias de Araújo***

Resumo

O objetivo deste trabalho é sublinhar os fatores condicionantes do baixo crescimento do PIB na década de 90 e examinar as propostas de política econômica e reformas estruturais do Ministério da Fazenda. Defende-se aqui a hipótese de que o principal entrave ao crescimento na década de 90 foram os desequilíbrios do balanço de pagamentos, deixando o país susceptível a choques externos e recrudescendo o ambiente de incerteza que norteia as decisões econômicas. Por fim, concluímos que a proposta de política econômica contida no documento **Política Econômica e Reformas Estruturais**, do Ministério da Fazenda, parte de um diagnóstico inapropriado acerca dos principais entraves ao crescimento e, portanto, não apresenta uma estratégia que, ao nosso ver, dê conta de alcançar o crescimento econômico sustentável tão necessário.

Palavras-chave: crescimento, instabilidade, reformas, política econômica.

Abstract

The aim of this paper is to point out the factors of the low growth of the GNP in the 90's and to examine the proposals of economic policy and structural reforms of the Ministry of Finance. We defend the hypothesis that the main obstacle for the growth in the 90's were the unbalances of the balance of payments, which left the country susceptible to external shocks and recrudesced the environment of uncertainty that affect economic decisions. Finally, we conclude that the proposal of economic policy present in the document ***Política Econômica e Reformas Estruturais****, of the Ministry of Finance, is derived of inappropriate diagnostic of the principal obstacles for the growth and, so, does not present a strategy that, in our opinion, reach the sustainable economic growth, so much necessary.*

Key words: *growth, instability, reforms, economic policy.*

INTRODUÇÃO

Na primeira metade da década de 90, observam-se movimentos em direção a importantes transformações na economia brasileira: processo de abertura comercial e financeira, reestruturação produtiva, reestruturação patrimonial (privatização), reforma do Estado e desregulamentação.

Sem embargo, a mudança fundamental só aconteceria em meados da década, com o Plano Real, que, na acepção dos seus mentores, sintetiza e aprofunda as mudanças acima aludidas, articulando um novo modelo de desenvolvimento. Nesse sentido, além de uma estratégia bem sucedida de estabilização, o Plano Real é entendido de forma mais abrangente como a síntese de um novo modelo de desenvolvimento, cuja essência consiste na liberação das forças de mercado, de modo a permitir que a alocação de recursos fosse comandada pelo cálculo privado e respondesse aos sinais emanados do sistema de preços relativos.

* Aluno do Mestrado em Teoria Econômica do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. damasceno@eco.unicamp.br.
** Aluno do Mestrado em Teoria Econômica do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas e pesquisador do NEIT-Unicamp. rogério@eco.unicamp.br

Esse processo englobaria importantes transformações: estabilização de preços, aprofundamento do processo de abertura – tanto ao comércio quanto aos fluxos de capitais internacionais – e aprofundamento do programa de privatização. Tratar-se-ia de constituir, portanto, uma economia tipicamente de mercado. A aposta do modelo era de que a alocação eficiente de recursos, promovida pela liberação das forças de mercado, engendraria um "círculo virtuoso" que levaria a economia a uma trajetória de crescimento sustentado.

Passados 13 anos desde a gestação deste modelo e oito desde a implementação do Plano Real, a economia brasileira não encontrou, definitivamente, a rota do crescimento sustentado. Dado isto, o objetivo do trabalho é sublinhar os fatores condicionantes do baixo crescimento do PIB na década de 90 e examinar as propostas de política econômica e reformas estruturais do Ministério da Fazenda para promoção do desenvolvimento e crescimento econômico sustentado.

Defende-se aqui a hipótese de que o baixo crescimento econômico resultou da própria estratégia de estabilização do Plano Real, ao ter como pilares a sustentação de um câmbio sobrevalorizado aliada ao aprofundamento da abertura da economia, resultando tanto em fragilização externa quanto do setor público, sendo que mesmo a mudança nas políticas cambial e monetária a partir de 1999 não foi suficiente para corrigir as distorções geradas no período de sustentação da âncora cambial. A manutenção, por conta da fragilidade externa, de uma taxa de juros elevada em todo o período, política levada ao extremo em vários momentos adversos, associada à instabilidade macroeconômica, recrudesceu o ambiente de incertezas em que os agentes econômicos tomam decisões, colocando a economia num regime de *stop and go*.

PLANO REAL E O "CÍRCULO VIRTUOSO" DO CRESCIMENTO COM ESTABILIDADE

Na concepção teórica do Plano Real, a inflação brasileira era resultado do desequilíbrio das contas públicas e da indexação generalizada dos contratos dos agentes econômicos, ou seja, a inflação era um problema decorrente tanto do déficit público quanto de inércia.

Desde seu anúncio, em 7 de dezembro de 1993, até o surgimento da nova moeda em julho de 1994, o Plano constituiu-se em três fases distintas: o ajuste fiscal, compreendido entre o período 07/12/1993 a 28/02/1994; a criação da Unidade Real de Valor (URV), 01/03/1994 a 01/07/1994; e, finalmente, a criação da nova moeda, em 1º de julho de 1994.

A primeira etapa do processo de estabilização, consistindo em um ajuste fiscal de caráter preparatório, tinha por base a idéia de que o fim do processo inflacionário revelaria o desajuste do setor público, ou seja, que existia um déficit potencial que apareceria com o fim da inflação.[1] Além disso, a defesa do ajuste fiscal tinha como objetivo agir sobre as expectativas, dando credibilidade ao programa, ao sinalizar aos agentes econômicos que o governo não mais se financiaria por meios inflacionários (BATISTA JÚNIOR, 1996, p.142). Apesar de algumas medidas terem sido tomadas, como o Fundo Social de Emergência, o que se observou foi uma deterioração da situação fiscal do país após o lançamento do Plano Real.

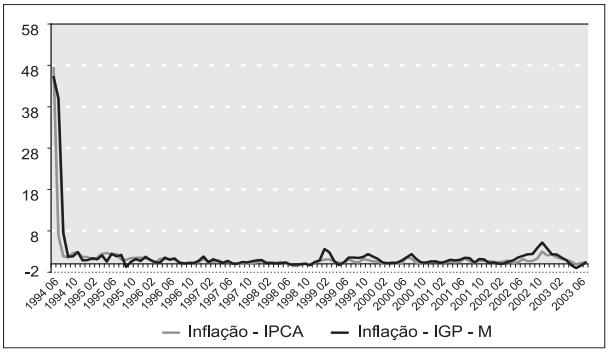
A segunda etapa, introdução da URV, tinha como finalidade eliminar o componente inercial da inflação através do alinhamento dos preços relativos da economia, ou seja, "induzir" a economia a encontrar um vetor de preços sustentável, buscando, assim, desindexar a economia através da indexação geral dos contratos econômicos.

A última etapa consistiu na conversão da URV em Real, na proporção de 1 URV = R$ 1, quando a URV valia então Cr$ 2.750,00. Essa última etapa trouxe consigo a explicitação da âncora cambial, que estava subentendida no período anterior. A adoção da âncora cambial, com a sobrevalorização da moeda, foi um dos pilares da estratégia de estabilização, isso por dois motivos: (i) o fato da adoção da âncora atuar diretamente sobre as expectativas inflacionárias, consideradas elemento chave na determinação da inflação no curto prazo; e (ii) a sobrevalorização cambial, aliada à política tarifária colocada a serviço da estabilização (MOREIRA; CORRÊA, 1996), fez com que os preços internos fossem fortemente pressionados pela concorrência

[1] Como as despesas eram menos indexadas do que as receitas, o ajuste das contas públicas era conseguido ex post como conseqüência do processo inflacionário. (BACHA, 1994)

dos produtos importados. Batista Júnior (1996, p.144) argumenta que a queda da inflação foi o resultado de ampla operação de desindexação, âncora cambial, política tarifária e, além disso, do congelamento de preços e tarifas públicas[2] (ver Gráfico 1).

Gráfico 1
Inflação mensal (%)



Fonte: Ipeadata

Depois de exposta, de maneira bastante sucinta, a estratégia de estabilização do Plano Real, abordaremos a problemática do crescimento. Na introdução a esse trabalho, foi dito que o Plano Real, na acepção de seus mentores, representa a síntese de um novo modelo de desenvolvimento. Essa acepção acerca do Plano fica clara ao Sochaczcewski (2002, p.31, grifos nossos) comentar uma entrevista com Gustavo Franco:

> Franco afirma que, na cabeça dos criadores do Plano Real, o desafio foi recompor os fundamentos macroeconômicos como forma de viabilizar o crescimento [...] políticas de estabilidade são para sempre, estabilização e viabilização do crescimento são a mesma coisa, já que a agenda de estabilização é a agenda de crescimento; **a composição da agenda são as reformas** [...]

Uma visão do Plano que vai nessa mesma direção e articula diversos elementos é fornecida por Barros e Goldenstein (1997). Segundo os autores, o país estaria passando por quatro tendências que, interagindo entre si, estariam provocando uma verdadeira revolução tal o impacto causado no funcionamento da economia, quais sejam: globalização, privatização, abertura da economia e estabilização.

A globalização é entendida como a revolução tecnológica, financeira e comercial pela qual estaria passando a economia mundial, impondo a abertura da economia. As privatizações estariam contribuindo para o processo de aumento geral de eficiência da economia e atraindo capitais, tanto estrangeiros quanto nacionais, que estavam na órbita especulativa.

A abertura da economia estaria obrigando as indústrias instaladas no país a se preocuparem com redução de custos, aumentos de produtividade e introdução de novas tecnologias. Além disso, os autores argumentam que a abertura estaria provocando um brutal impacto distributivo, tendo como conseqüência a ampliação do mercado interno. A estabilização também estaria contribuindo para a ampliação do mercado doméstico por dois motivos: *(i)* pelos ganhos auferidos pelas famílias de baixa renda que não tinham acesso à moeda indexada; e *(ii)* por afetar a carteira dos bancos, incentivando a ampliação do crédito devido ao fim do *float* inflacionário. Essa ampliação do mercado consumidor estaria afetando positivamente as decisões de investimento tanto das empresas nacionais quanto estrangeiras.

Sem embargo, os autores argumentam que o efetivo retorno dos investimentos só estaria acontecendo porque, além da ampliação do mercado doméstico, a estabilização estaria recriando condições de segurança aos investidores, que estariam tendo um horizonte de médio e longo prazo fundamental para as decisões de investimento.

Parece ser consenso na literatura que a economia brasileira passa por um processo de reestruturação produtiva desde início da década de 90, cujo principal catalisador foi a exposição à competição externa. De fato, segundo Moreira (1999), houve um aumento significativo na produtividade total dos fatores desde o início da década de 90 que, provavelmente, se intensificaram com um maior grau de abertura da economia após 1994.

O coeficiente de importação e exportação na indústria brasileira aumentou consideravelmente durante a década de 90, passando de 5,7% em 1990 para 20,3% em 1998. Por outro lado, o coeficiente de exportação passou de 9,4% em 1990 para 14,8% em 1998. O aumento do coeficiente de importação

[2] No entanto, segundo Franco (1995, p. 28), "Não foram implementadas soluções coercitivas do tipo congelamento de preços ou confisco temporário de ativos e, em boa medida, o processo de estabilização envolveu a definição de incentivos econômicos naturais para escolhas racionais exercidas voluntariamente [...]"

na indústria brasileira era visto como necessário e até desejado, já que nessa visão a economia brasileira era demasiadamente fechada, originando, por exemplo, altos índices de nacionalização, incompatíveis com o grau de desenvolvimento tecnológico e com a dimensão do mercado brasileiro, promovendo a ineficiência e o desperdício de recursos ao longo da cadeia produtiva (MOREIRA, 1999). A conclusão dessa visão é que: i) a exposição externa permitiu um aumento extraordinário da produtividade industrial; ii) a chave para o crescimento sustentado é a expansão constante da produtividade; iii) portanto a economia está preparada para um crescimento rápido e sustentável. Ou seja, o crescimento é determinado do lado da oferta, inexistindo problemas de demanda agregada (GONÇALVES, 2002).

o primeiro e principal compromisso de política econômica do novo governo é promover um ajuste definitivo das contas públicas, através de medidas que garantam superávits primários suficientes para diminuir a relação dívida pública/PIB

Uma visão alternativa da estrutura de oferta da economia brasileira resultante do conjunto de políticas implementadas ao longo da década de 90 é oferecida por Coutinho (1997, p. 95): "esse tipo de abertura da economia brasileira com forte desproteção cambial tornou-se contraproducente, induzindo uma tendência à desindustrialização e à redução de valor agregado das atividades manufatureiras". A interpretação de Gonçalves (2002, p.183) também vai na mesma direção, ao afirmar que:

> [...] a reestruturação produtiva no contexto de um crescimento medíocre da produção tendeu a inibir as possibilidades de ganhos de escala. Dessa forma, elimina-se o círculo virtuoso que associa aumento de produtividade com expansão da produção, ganhos de escala e incremento da competitividade internacional.

Assim, passados mais de uma década de gestação e implementação do referido modelo, vários autores argumentam que o fato de a economia não ter encontrado uma trajetória de crescimento sustentado não representa o fracasso do "modelo liberal", e sim que as reformas não foram suficientes, sendo necessário aprofundá-las. Ver a esse respeito Franco (apud, SOCHACZCEWSKI, 2002, p. 38) e Langoni (2002).

POLÍTICA ECONÔMICA E REFORMAS ESTRUTURAIS: A PROPOSTA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA

Essa seção não tem como objetivo fazer um exame detalhado das reformas propostas pelo governo, e sim avaliar, com base em documento intitulado "*Política Econômica e Reformas Estruturais*", publicado pelo Ministério da Fazenda em abril de 2003, o diagnóstico dos principais entraves ao crescimento e as propostas de política econômica com vistas a promover um crescimento sustentado.

De acordo com o diagnóstico contido no documento do Ministério da Fazenda, a principal restrição ao crescimento da economia brasileira é o desequilíbrio das contas públicas, ou seja, "O Brasil, para que possa retomar o crescimento econômico em bases sustentáveis, tem que sair da armadilha constituída pelo alto valor da dívida e outros passivos públicos em relação ao nosso Produto" (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2003, p.7).

O crescimento da dívida pública é visto como o resultado da pouca atenção dispensada à questão fiscal no período 1994-1998, ou seja, resultado de déficits públicos. Desse modo, o primeiro e principal compromisso de política econômica do novo governo é promover um ajuste definitivo das contas públicas, através de medidas que garantam superávits primários suficientes para diminuir a relação dívida pública/PIB. Nessa perspectiva, uma relação dívida pública/PIB crescente diminui a taxa de crescimento econômico de longo prazo por dois motivos (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2003, p. 6, grifos nossos):

> [...] o financiamento do gasto público passa a exigir uma fração crescente dos recursos da sociedade, reduzindo o crédito disponível para o setor privado. Ademais, a não sustentabilidade de uma relação dívida/PIB crescente acarreta um aumento da desconfiança sobre a capacidade do governo honrar seus compromissos futuros, resultando em maiores prêmios de risco dos títulos da dívida pública e em aumentos da taxa de juros, desestimulando o investimento privado e reduzindo a taxa de crescimento econômico.

Desse modo, fica explicado o comportamento do crédito, das altas taxas de juros, do investimento privado e, por fim, o pífio crescimento econômico da economia brasileira. Resta saber de que modo as reformas da previdência, tributária e do mercado de crédito se articulam a esta proposta de política econômica. O documento do Ministério da Fazenda argumenta que "o ajuste saudável das contas públicas tornam indispensáveis as reformas estruturais" (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2003, p.10).

O papel da reforma tributária é permitir que o ajuste das contas públicas seja consistente, que não seja baseado em impostos temporários ou na expansão descontrolada de impostos em cascata que distorcem o sistema de preços relativos, ou seja, o objetivo da reforma é "aumentar a eficiência e reduzir a complexidade do sistema, atacando os tributos cumulativos e reduzindo o número de alíquotas dos impostos indiretos" (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2003, p.11).

O papel da reforma tributária é permitir que o ajuste das contas públicas seja consistente, que não seja baseado em impostos temporários ou na expansão descontrolada de impostos em cascata que distorcem o sistema de preços relativos, ou seja, o objetivo da reforma é "aumentar a eficiência e reduzir a complexidade do sistema

No que diz respeito à reforma da previdência, o ponto de partida é que, na acepção do ministério da fazenda, parte importante do desequilíbrio das contas públicas na década de 90 se deveu à necessidade de financiamento dos regimes de previdência dos trabalhadores da iniciativa privada e dos servidores públicos, principalmente deste último, de modo que "este passivo indica a existência de graves problemas intertemporais das contas públicas, gerando incerteza sobre a capacidade de pagamento da dívida do governo" (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2003, p.35). Desse modo, a reforma da previdência está estreitamente articulada à necessidade, defendida pelo Ministério da Fazenda, de um ajuste definitivo das contas públicas.

Quanto ao mercado de crédito, o ponto de partida é observar que o baixo volume de crédito privado em relação à renda nacional tem como contrapartida uma elevada cunha de intermediação. O custo do crédito é visto como determinado por quatro fatores: i) absorção de poupança privada para financiamento do setor público; ii) a cunha fiscal tanto nas operações de captação quanto de empréstimos bancário; iii) o custo administrativo e a margem líquida dos intermediários financeiros; e, principalmente, iv) a estimativa de inadimplência e o custo de recebimento das eventuais garantias concedidas. A proposta de reforma tem como ponto central agir sobre esse último item, através de uma redefinição do marco institucional que rege as relações entre credores, devedores e o restante da sociedade, ou seja, a elaboração de uma nova lei de falências, de modo a reduzir as taxas de juros cobradas nos empréstimos bancários.

No caso da política monetária, o objetivo da reforma é fornecer um arcabouço institucional adequado ao regime de metas de inflação, através da concessão da autonomia operacional ao Banco Central. A idéia é que, segundo os defensores desse regime, esse arcabouço é essencial para a gestão eficiente e transparente da política monetária, de modo a aumentar a credibilidade da política, considerada fundamental em um regime de metas de inflação.

Além de um conjunto de reformas que se articulam ao objetivo central da política econômica, ou seja, promover um ajuste consistente e sustentável das contas públicas de modo a remover o principal entrave ao crescimento sustentado, a retomada deste crescimento requer, ainda segundo o Ministério da Fazenda, que sejam adotadas: **medidas específicas** de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, redução dos incentivos à informalidade, redução dos custos de logística e transporte e, por fim, unificação e coordenação das políticas de comércio exterior.

DESAJUSTE MACROECONÔMICO, INSTABILIDADE E CRESCIMENTO

Trata-se, pois, a partir de agora, de construir o argumento em favor da hipótese levantada na introdução a esse trabalho, ou seja, reconstruir o ambi-

ente macroeconômico prevalecente no período, mostrando que a estabilidade monetária alcançada resultou em deterioração dos fundamentos macroeconômicos, impondo, assim, restrições à retomada do crescimento sustentado. O ponto de partida é mostrar como foi montada a "armadilha do câmbio", situação na qual a sobrevalorização da taxa de câmbio, aliada à abertura, resultou em recorrentes e crescentes desequilíbrios de balanço de pagamentos. Esses, por sua vez, foram financiados pelo ingresso de capital internacional, predominantemente volátil, atraído pela elevada taxa de juros doméstica, tendo como contrapartida o crescimento da dívida pública, e pressionando, assim, o equilíbrio do setor público.

Âncora cambial, balanço de pagamentos e setor público (1994-1998)

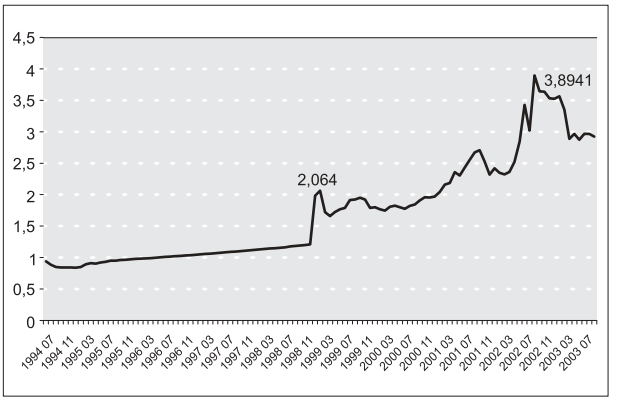
Azevedo e Portugal (1998, p.48) dividem a política cambial no período jul/1994-jan/1999 em três fases distintas, jul/1994 a out/1994, out/1994 a mar/1995, e a terceira fase com início desde março de 1995.

Na primeira fase, observou-se relativa flexibilidade na política cambial, provocando, dada a grande oferta de divisas no mercado interno, uma valorização demasiada da moeda nacional. Na segunda fase o Banco Central interveio no mercado de câmbio, de modo que, em outubro, foi estabelecido um sistema informal de bandas (intervalo de R$ 0,83/US$ 1 a R$ 0,85/US$ 1). A terceira fase da política cambial é caracterizada pelo estabelecimento de um regime formal de bandas, desvalorização cambial (em torno de 8 a 9%) e atuação efetiva do Banco Central para manter a cotação da moeda no intervalo, R$ 0,91-0,99 por dólar (INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2000). Esse sistema de bandas, com a desvalorização lenta e gradual da taxa nominal de câmbio, que Carvalho *et al*. (2000) chama de minidesvalorizações ativas, prevaleceu até janeiro de 1999 (ver Gráfico 2).

Balanço de Pagamentos

A reversão no saldo da Balança Comercial em 1994, de US$ 10.466 em 1994 para US$ -3.352 em

Gráfico 2
Taxa de câmbio
R$/US$ – comercial – compra – fim período



Fonte: Ipeadata

1995 (em milhões de dólares), e seu comportamento deficitário nos anos seguintes, é o resultado tanto da sobrevalorização da moeda nacional quanto da política tarifária, que foi submetida aos objetivos da estabilização de preços.

Resultado também da sustentação da âncora cambial, observa-se crescente aprofundamento dos déficits na conta de serviços a partir de 1994, devido, principalmente, a maiores despesas com viagens internacionais, juros e remessa de lucros e dividendos.

O agravamento do desequilíbrio externo a partir de 1994 (crescimento dos déficits em transações correntes), pode ser visualizado na Tabela 1, logo abaixo. Dados os grandes déficits em transações correntes, tornou-se necessária a implementação de um conjunto de políticas para que se criasse, do lado da conta de capitais, os meios de financiar esse desequilíbrio.

Concomitante ao programa de abertura comercial, ocorria, a partir do início da década, o movimento de liberalização da conta de capitais. Houve um crescimento da entrada líquida de capitais no país a partir de 1992 que expressou a nova situação de grande liquidez dos mercados financeiros internacionais, bem como o diferencial entre juros internos e externos, que se amplia com a política de juros elevados colocada em prática pelo governo a partir de 1994.

É bastante significativo o aumento nos fluxos de empréstimos e financiamentos, bem como o crescente ingresso de investimentos, principalmente investimentos estrangeiros diretos, que tem cresci-

Tabela 1
Balanço de pagamentos em US$ milhões

Discriminação	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Jan/Jul*
Balança comercial (fob)	13299	10466	-3466	-5599	-6753	-6575	-1199	-698	2650	13146	12454
Serviços e rendas (líquido)	-15577	-14692	-18541	-20350	-25522	-28299	-25825	-25048	-27503	-23229	-12818
Transf.unil.correntes	1602	2414	3622	2446	1823	1458	1689	1521	1638	2390	1644
Transações Correntes	-676	-1811	-18384	-23502	-30452	-33416	-25335	-24225	-23215	-7693	1279
Conta Capital e Financeira	10495	8692	29095	33968	25800	29702	17319	19326	27052	8808	9195
Conta capital	83	174	352	454	393	320	338	273	-36	433	251
Conta financeira	10412	8518	28744	33514	25408	29381	16981	19053	27088	8375	8944
Investimento direto (líquido)	799	1460	3309	11261	17877	26002	26888	30498	24715	14084	4004
Investimentos em carteira	12325	50642	9217	21619	12616	18125	3802	6955	77	-5119	3530
Derivativos	5	-27	17	-38	-253	-460	-88	-197	-471	-356	-75
Outros investimentos	-2717	-43557	16200	673	-4833	-14285	-13620	-18202	2767	-234	1486
Erros e Omissões	-1111	334	2207	-1800	-3255	-4256	194	2637	-531	-813	-1393
Resultado Global	8709	7215	12919	8666	-7907	-7970	-7822	-2262	3307	302	9081

Fonte: Banco Central do Brasil
* Valores acumulados em 2003

mento mais significativo a partir de 1996. Os investimentos estrangeiros diretos constituem-se em importante fonte de financiamento dos déficits em conta corrente, porque são menos sensíveis à conjuntura e estão relacionados com perspectivas de mais longo prazo. No entanto, a maioria dos investimentos estrangeiros diretos se dirigiu para setores produtivos de não exportáveis, apresentando um viés pró-importação, com impactos negativos na balança comercial, e estavam, num montante significativo, articulados ao programa de privatizações, fusões e aquisições (LAPLANE; SARTI, 1999).

Apesar de significativa participação dos investimentos externos diretos, cabe destacar a relevância assumida pelos capitais de curto prazo no financiamento dos déficits em transações correntes, expressando a fragilidade da inserção externa do país, uma vez que esses capitais são altamente voláteis e sensíveis à conjuntura, afugentados por qualquer sinal de risco cambial.

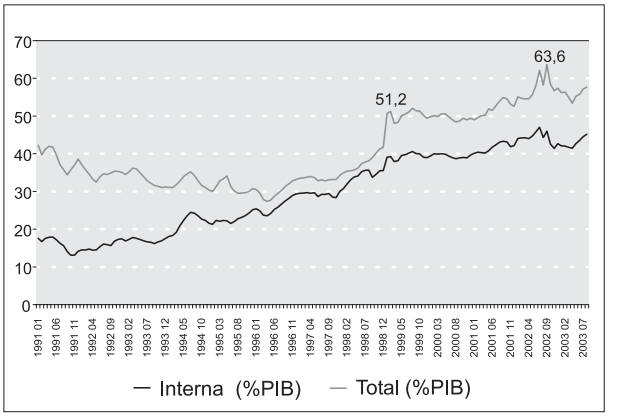
Portanto, o comportamento do setor externo no período em análise evidencia um crescente desequilíbrio, tanto na conta corrente, ocasionado pelos déficits nas contas comercial e de serviços, quanto na conta de capitais, pelo papel que assumiram os capitais de curto prazo no financiamento do balanço de pagamentos.

Setor Público

Devido ao diagnóstico do processo inflacionário brasileiro, foi argumentado acima que existia uma preocupação de fazer um ajuste fiscal prévio, principalmente por conta da idéia de que o fim da inflação revelaria o desequilíbrio do setor público. No entanto, o que se observou foi que a implementação do Plano Real não foi acompanhada de consistência na política fiscal, o que fica claro tanto pelos resultados primários a partir de 1995 quanto pelo crescimento exponencial da dívida pública, principalmente da interna líquida, que de um patamar de menos de 23,7% do PIB em 1994, atingiu mais de 35% do PIB em 1998 (ver Gráfico 3).

Sem perder de vista a inexistência de um ajuste fiscal consistente no período, os desequilíbrios e passivos acumulados foram gerados, principalmente, de forma endógena, como resultado da política de sustentação da âncora cambial. Os fatores que respondem pela trajetória de crescimento da dívida pública no período são: (i) a sustentação de altas taxas de juros durante o período com a finalidade de atrair capitais para financiar o balanço de pagamentos, e a exacerbação dessa política em momentos adversos, são o principal determinante

Gráfico 3
Dívida líquida do setor público



Fonte: Ipeadata

do crescimento da dívida pública; (ii) devido à sustentação da âncora cambial, o acumulo de reservas teve como contrapartida, em vários momentos, operações de esterilização da base monetária, contribuindo para o crescimento do estoque de títulos públicos no mercado; e (iii) a renegociação de dívidas de estados e municípios, operações de socorro a bancos públicos e intervenções do Banco Central devido a dificuldades em relação a instituições financeiras privadas. Não se pode esquecer também um fator fundamental para a fragilidade do setor público, o fato de o Governo lançar títulos indexados ao câmbio em diversos momentos de dificuldades.

Política cambial e monetária pós-desvalorização

O abandono da âncora cambial pelo país foi conseqüência de um poderoso ataque especulativo contra o real no final de 1998, resultado de uma combinação perversa: grande déficit em transações correntes (4,24% do PIB em 1998), dificuldades no setor público (dívida pública líquida correspondente a 41,7% do PIB em dezembro de 1998) e turbulência no mercado financeiro internacional por conta da crise russa. Em 18 de janeiro de 1999, foi adotado o regime de flutuação,[3] que previa a ocorrência de intervenções eventuais e limitadas no mercado de câmbio[4] (FARHI, 2001).

Após o abandono da âncora cambial, adotou-se outra âncora nominal para a política monetária, com a instituição do regime de metas de inflação. O regime foi oficialmente adotado em 1º de julho de 1999, através do decreto nº 3088 de 21 de junho de 1999. De acordo com Silva e Portugal (2002), o regime de metas de inflação tem elementos essenciais característicos: (i) anúncio público de metas numéricas para a taxa de inflação para períodos à frente; (ii) compromisso claro com a estabilidade de preços como objetivo principal da política monetária; (iii) uso da previsão da inflação como meta intermediária; (iv) transparência na condução da política monetária; e (v) responsabilidade do Banco Central em alcançar as metas estabelecidas.

Silva e Portugal (2002) argumentam que para o funcionamento adequado do regime é necessário o atendimento a duas condições básicas: (i) o Banco Central deve possuir liberdade para escolher os instrumentos que possibilitam o alcance dos objetivos da política monetária (independência operacional, e não nos objetivos); (ii) a existência de déficits públicos crescentes e/ou dependência de financiamento inflacionário impedem que o Banco Central utilize a política monetária apenas para cumprir seu objetivo de manter a estabilidade de preços.

Portanto, após a desvalorização cambial há uma mudança substancial no regime de política econômica. Até 1999 a estratégia era utilizar a taxa de câmbio como instrumento de combate à inflação e a taxa de juros para ajustar o balanço de pagamentos. A partir de meados de 1999, com a instituição do regime de metas de inflação, a taxa de câmbio flutuante passou a ser o instrumento de ajuste do balanço de pagamentos enquanto a taxa de juros passou a ser utilizada como instrumento para consecução das metas de inflação.

Dado que no novo regime, em tese, as restrições externas estariam resolvidas, pois a flutuação da taxa de câmbio levaria ao equilíbrio do balanço de pagamentos, seria possível praticar taxas de ju-

[3] Antes de deixar o câmbio flutuar, o Presidente interino do Banco Central, Francisco Lopes, ainda tentou manter o regime de bandas cambiais com a introdução da 'banda larga diagonal endógena', em 13 de janeiro de 1999.

[4] Em 1 de fevereiro de 1999, o Presidente da República demitiu o Presidente interino do Banco Central, Francisco Lopes, indicando Armínio Fraga para o seu lugar.

ros mais baixas, visto que estas teriam como finalidade o controle da inflação.

Após a flutuação do câmbio em janeiro de 1999, prosseguiu certo ajuste no balanço de pagamentos, o que pode ser observado pela diminuição dos déficits em transações correntes. O ajuste na conta de transações correntes, de forma mais intensa em 2003 quando acumula aproximadamente US$ 1,3 bilhão de saldo no período jan-jul, foi o resultado tanto da reação da conta de serviços quanto da balança comercial a partir de 1999, com esta apresentando saldo acumulado de US$ 18,3 bilhões no período jan-1ª semana de outubro. Apesar de melhora no lado de transações correntes, observa-se um arrefecimento do influxo de investimento externo direto, de um montante de aproximadamente US$ 30 bilhões em 2000, US$ 24 bilhões em 2001 e US$ 14 bilhões em 2002, para somente US$ 4 bilhões no acumulado jan-jul/2003, de modo que a diminuição do déficit em transações correntes foi acompanhada por diminuição dos saldos na conta de capital, colocando em dúvida a estabilidade do ajuste alcançado. Ou seja, o argumento é que o ajuste alcançado não parece compatível com um cenário de baixas taxas de juros, crescimento acelerado do PIB (urgentemente necessário) e escassez de fluxos de capitais externos.

Com efeito, no período 1999-2002, o ajuste no balanço de pagamentos não foi suficiente para remover a vulnerabilidade externa da economia, deixando-a susceptível a choques, como observado tanto em 2001 quanto em 2002

Com efeito, no período 1999-2002, o ajuste no balanço de pagamentos não foi suficiente para remover a vulnerabilidade externa da economia, deixando-a susceptível a choques, como observado tanto em 2001 quanto em 2002. A permanência da vulnerabilidade externa significa que a taxa de câmbio que equilibra o balanço de pagamentos pode resultar em pressões sobre o nível de preços, o que se viu em 2001 e 2002. Desse modo, além de a taxa de juros ter sido mantida em patamar elevado, nos momentos de choques externos foi elevada por conta da necessidade de conter a depreciação da moeda, tendo em vista os efeitos desta sobre o comportamento dos preços.

No que diz respeito às contas públicas, mesmo o governo tendo obtido significativos superávits primários a partir de 1999, consistente com o modelo de metas de inflação, a permanência de altas taxas de juros e o aumento destas em momentos de depreciação cambial, aliada à própria depreciação do câmbio, determinou um aumento espantoso na dívida líquida do setor público, que chegou a atingir 60% do PIB no momento mais agudo de 2002 e 57% em julho de 2003.

Instabilidade e crescimento

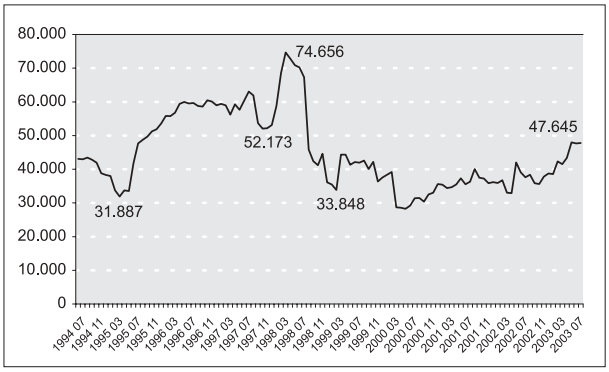
Como argumentado acima, durante o período 1994-1998, a sustentação da âncora cambial levou a desequilíbrios crescentes de balanço de pagamentos, dependência em relação aos fluxos de capitais internacionais, política permanente de juros elevados e fragilidade crescente do setor público. Essa situação de extrema vulnerabilidade torna-se especialmente importante nesse período, tendo em vista os vários momentos de conjuntura adversa na economia internacional: o primeiro foi a crise do México em 1995, seguido da crise asiática de 1997 e, finalmente, a mais impactante, a crise russa no final de 1998.

Nesses três momentos assistiu-se, devido ao efeito contágio, a fuga de capitais, diminuição das reservas internacionais, e elevação da taxa de juros para conter a fuga de capitais e defender a âncora cambial. Os Gráficos 4 e 5 mostram que nesses três momentos, aproximadamente, ocorre diminuição das reservas e aumento da taxa de juros. Se no contexto da crise mexicana e asiática o governo conseguiu reverter a fuga de capitais restaurando a confiança dos investidores através das medidas adotadas, o mesmo não aconteceu com a crise russa, onde mesmo o anúncio de um pacote de ajuste fiscal e o grande choque de juros não foi suficiente para conter o ataque especulativo, levando ao abandono da âncora cambial.

Após o abandono da âncora cambial, em janeiro de 1999, assistiu-se a dois momentos de ataque contra a moeda: o primeiro decorreu do efeito contágio por conta da crise da Argentina no início de 2001 e o segundo, um ataque poderoso contra o

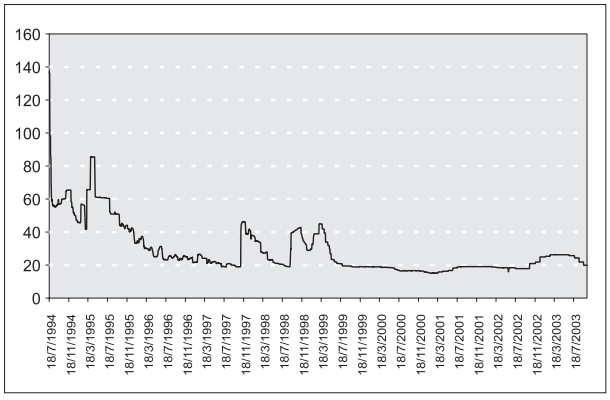
real, foi o resultado da incerteza com relação à sucessão presidencial na presença de frágeis fundamentos macroeconômicos. Tanto no início de 2001 quanto no final de 2002 o governo elevou a taxa de juros tentando conter a fuga de capitais e a depreciação do câmbio, tendo em vista os efeitos desta sobre o comportamento da inflação.

Gráfico 4
Reservas – Conceito liquidez internacional
US$ milhões



Fonte: Ipeadata

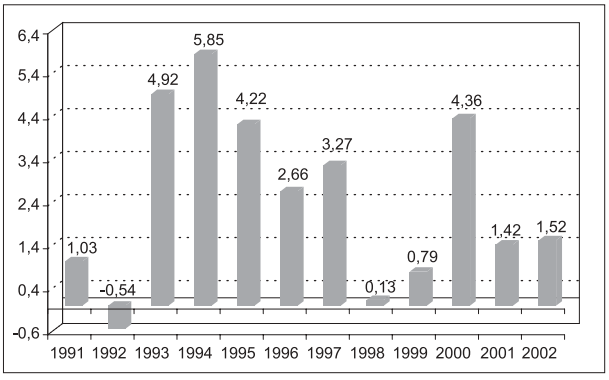
Gráfico 5
Taxa de Juros - Selic (anualizada)



Fonte: Ipeadata

As baixas taxas de crescimento do PIB e o aumento do desemprego pós-real são resultados desse ambiente de instabilidade. A taxa de crescimento médio do PIB foi: 2,41, 1991-2002; 3,22, 1994-1998; 2,02, 1996-2002; e, 2,02, 1999-2002 (ver Gráfico 6). Exceto no período 1994-1998, efeito do crescimento de 1994 e 1995, por conta da remonetização da economia e otimismo face à vitória contra a inflação, a taxa de crescimento em todos os outros períodos é menor do que a taxa de crescimento da década de 80, considerada a década perdida. Pode-se ilustrar sobremaneira o argumento apresentado com o atual cenário , no qual, depois de mais um choque externo, resultando em depreciação do câmbio e recrudescimento da inflação, o ajuste se deu por elevação das taxas de juros e arrocho fiscal, o que resultará, inexoravelmente, em mais um ano de crescimento medíocre, com crescimento acumulado no PIB de 0,3% no 1º semestre em relação ao mesmo período do ano anterior.

Gráfico 6
Variação real do PIB (%)



Fonte: Ipeadata

Portanto, ao invés do "círculo virtuoso", as distorções geradas pela política econômica adotada pós-real, resultando na manutenção de elevadas taxas de juros e tornando perceptível aos agentes econômicos a grande probabilidade de ocorrência de choques externos e, portanto, de juros, desestimulam o investimento e o consumo. O resultado é a diminuição da demanda agregada que, comprimindo a renda e o nível de emprego, aliada à permanência ou agravamento das distorções macroeconômicas, desestimula o investimento e o consumo futuro, colocando a economia em um "círculo vicioso" intertemporal, perverso para o comportamento do produto e emprego.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É chegada a hora de caminhar para os comentários finais. A primeira observação é que as reformas pelas quais passou a economia brasileira desde o início da década de 90, aprofundadas com o Plano Real, não colocaram o país numa trajetória de crescimento sustentado. A aposta era de que a abertura da economia tanto ao comércio quanto aos fluxos de capitais internacionais, o programa

de privatizações e o fim do processo inflacionário, promoveriam um ambiente competitivo, eliminando distorções de mercado, gerando aumentos de produtividade e proporcionando um ambiente estável para o cálculo capitalista, tendo como resultado um "círculo virtuoso" de crescimento com estabilidade. Sem embargo, a taxa de crescimento médio anual do PIB foi de 2,41% no período 1991-2002, e 2,02% no período 1996-2002, inferior à taxa de crescimento da década de 80, de 2,9%, considerada a década perdida, indicando, definitivamente, a ausência de qualquer "círculo virtuoso", senão o contrário. Nas atuais discussões acerca das possibilidades da economia brasileira para a década que se inicia, é bastante freqüente a defesa do aprofundamento das reformas como condição para o crescimento e desenvolvimento, ou seja, o argumento é que o modelo não gerou os frutos que se esperava porque não foi totalmente implementado, cabendo aprofundar as reformas.[5]

No que diz respeito à agenda de política econômica e reformas do Ministério da Fazenda, parte-se de um diagnóstico inapropriado acerca dos principais entraves ao crescimento da economia brasileira no período recente (crescimento da dívida pública), que, a nosso ver, encontra-se no comportamento do setor externo, sendo que este, inclusive, é chave para explicar o comportamento da dívida pública. Portanto, a estratégia de política econômica contida no documento divulgado pelo Ministério da Fazenda vai em direção ao aprofundamento e aperfeiçoamento do modelo herdado do governo anterior, não respondendo à necessidade de redefinição de um novo modelo de desenvolvimento.

A nosso ver, a questão chave é: Como compatibilizar estabilidade de preços e crescimento econômico? A resposta a essa pergunta tem que partir do diagnóstico traçado na quarta seção deste trabalho. Ou seja, são necessárias políticas que assegurem um aumento sustentável das exportações, de modo a permitir a redução significativa das taxas de juros, possibilidade de um crescimento econômico significativo e, portanto, alívio da situação do setor público. A idéia é que a atual situação do balanço de pagamentos não é sustentável em um cenário de baixas taxas de juros e elevado crescimento econômico, pois implicaria crescimento das importações e dificuldade de atrair capitais externos. Portanto, uma agenda de política para o crescimento sustentado deveria englobar os seguintes pontos:

i) uma política industrial a nível setorial de modo a contemplar setores-chave para o processo de criação e difusão de tecnologias, visando a construção de vantagens comparativas através da modernização da pauta de exportações;
ii) uma política de substituição competitiva das importações, visando a diminuição da sua elasticidade-renda;
iii) um maior controle sobre a taxa de câmbio e sobre os fluxos de capitais de curto prazo. A literatura clássica, baseada no pressuposto de eficiência dos mercados financeiros, chama a atenção para os benefícios de uma maior integração financeira internacional em termos de estímulo ao crescimento econômico. No entanto, na literatura empírica internacional, não existe consenso de que uma maior integração ao mercado financeiro internacional estimule o crescimento, ao contrário, o consenso é em direção aos efeitos perniciosos da volatilidade dos fluxos de capitais. A esse respeito ver Edison *et al*. (2002).

Não é demais deixar claro que esses são apenas três pontos de uma estratégia de política que deveria nortear a elaboração de uma agenda de desenvolvimento para o país, pois nos parece que a geração de grandes superávits na balança comercial é uma condição necessária para que se possa conseguir crescer de modo sustentado, ao tornar o país menos vulnerável a choques externos, pois sabemos, das lições da década de 90, que problemas de balanço de pagamentos atrofiam, asfixiam, impedem o crescimento.

[5] Um comentário de Krugman (1995, p. 84), sem ir, portanto, além da ortodoxia, a respeito da crença de que o livre jogo das forças de mercado leva ao crescimento e desenvolvimento, é bastante oportuno: "O ponto importante a respeito destes argumentos em prol de ganhos maiores a partir da liberalização do comércio, contudo, é o de que eles sejam bastante especulativos; [...] a evidência empírica de ganhos maiores a partir das políticas defensoras do livre mercado é, na melhor das hipóteses, vaga [...] a crença generalizada de que a adoção do livre comércio e de mercados abertos dará impulso a uma grande aceleração no crescimento de um país em desenvolvimento representa mais um ato de fé que uma conclusão com base em evidências concretas."

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, A. F. Z.; PORTUGAL, M. S. Abertura comercial brasileira e instabilidade da demanda de importações. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 8, 1998.

BACHA, Edmar. O Fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 1, jan./mar. 1994.

BARROS, J. R. M. Avaliação do Processo de Reestruturação Industrial Brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.17, abr./jun. 1997.

BATISTA, JÚNIOR. O Plano Real à luz das experiências mexicana e Argentina. *Estudos Avançados*, São Paulo, n. 28, set./dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Política econômica e reformas estruturais.* Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br>. Acesso em: abr. 2003.

COUTINHO, L. A especialização regressiva: um balanço do desempenho industrial pós-estabilização. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *Brasil*: desafios de um país em transformação. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

EDISON, Hali *et al*. *International Financial Integration and Economic Growth*. Working Paper, n. 02/145. International Monetary Fund, Washington, ago. 2002.

FARHI, M. Dinâmica dos ataques especulativos e regime cambial. *Economia e Sociedade*, Campinas: IE-Unicamp, n. 17, 2001.

FRANCO, G. *O Plano Real e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

_____. O Plano Real em perspectiva de médio prazo. In: VELLOSO, J. P. R. (Org.). *O Brasil e o mundo no limiar do novo século*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

GONÇAVES, R. *Vagão descarrilhado*: o Brasil e o futuro da economia global. Rio de Janeiro: Record, 2002.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Indústria e desenvolvimento*: uma análise dos anos 90 e uma agenda de política de desenvolvimento industrial para a nova década. São Paulo: IEDI, 2000.

KRUGMAN, P. Tulipas holandesas e mercados emergentes. *Política Externa*, v. 4, n. 2, set. 1995.

LANGONI, C. G. Uma Economia em Transformação: obstáculos internos e externos. In: LEITE, A. D.; VELLOSO, J. P. R. (Org.). *O novo governo e os desafios do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2002.

LAPLANE, M.; SARTI, F. Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 629).

MOREIRA, M. M. A indústria brasileira nos anos noventa: o que já se pode dizer. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

_____. CORRÊA, P. G. *Abertura comercial e indústria*: o que se pode esperar e o que vem obtendo. Rio de Janeiro: BNDES, 1996. (Texto para Discussão, 49).

SILVA, M. E. A.; PORTUGAL, M. S. *A recente experiência brasileira com metas de inflação*: uma avaliação preliminar. Porto Alegre: UFRGS, 2002. (Texto para Discussão).

SOCHACZEWSKI, A. C. Políticas de crescimento e o futuro do Brasil. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Org). *Políticas para a retomada do crescimento – Reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: IPEA, 2002.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

O "risco" do crescimento

*Celeste Philigret**

Resumo

Este artigo faz uma análise da conjuntura econômica brasileira, utilizando as informações já disponíveis para o ano de 2003. O foco principal do trabalho é a crise de crescimento que a economia brasileira já vem atravessando por um período bastante prolongado. É feito confronto entre as baixas taxas de crescimento apresentadas pela economia nos últimos anos e a urgência de enfrentamento dos problemas decorrentes da dimensão da pobreza e da concentração de renda no país. São avaliados a evolução recente da composição do PIB sob as óticas do dispêndio e da renda, o comportamento da inflação e da taxa de juros e as características e condições de sustentabilidade da performance do setor externo da economia, particularmente da Balança Comercial.

Palavras-chave: Brasil, conjuntura econômica, crescimento, PIB, balança comercial.

Abstract

This paper analyses the Brazilian short-term economic performance, using information already available for 2003. Its main focus is the growth crisis Brazilian economy has suffered for the last years. The low growth is compared with the problems of poverty under very strong income distribution inequality conditions. The paper assesses the recent evolution of the composition of GDP in expenditure and income approach, the dynamics of inflation and interest-rates and, finally, the conditions for a sustainable foreign sector performance, especially in terms of the export-import balance.

Key words: *Brazil, economic conjuncture, growth, GDP, export-import balance.*

Já se vão mais de duas décadas sem que o Brasil consiga reencontrar o rumo do crescimento. Nem mesmo o tipo de crescimento expresso apenas em estritas taxas de desempenho econômico como elevação do PIB, da renda *per capita* ou do nível de investimento. A geração dos jovens que hoje bate às portas do mercado de trabalho nasceu e está se tornando adulta sem vivenciar períodos de expansão que não significassem rápidos soluços, atabalhoados "vôos de galinha" ou reflexos momentâneos de conjunturas muito particulares. E no entanto é preciso crescer.

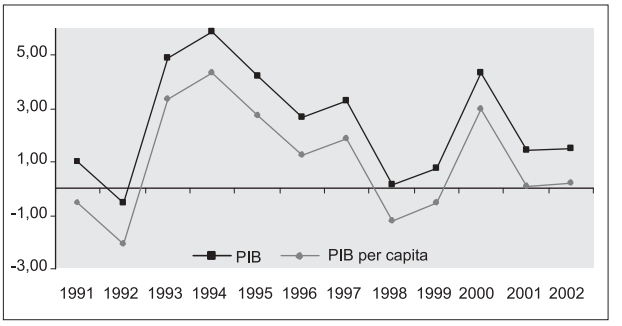
A taxa média de crescimento do PIB de 1980 a 2002 situou-se abaixo de 2,5% e, num país em que a velocidade do crescimento populacional ainda é relativamente elevada, a conseqüência é uma taxa de expansão do PIB *per capita* abaixo de 1%. Considerando os últimos dez anos (1993-2002), e graças às taxas mais elevadas dos três primeiros anos da série, a expansão média do produto situou-se em 2,9% e a do PIB per capita em 1,49%. Nos últimos cinco anos (1998-2002) a situação se deteriora e a média de crescimento do produto alcança apenas 1,63%. Refletindo a desaceleração, o PIB *per capita* fica praticamente estagnado, com uma expansão média de irrisórios 0,3%.

Os números já divulgados pelo IBGE relativos ao primeiro semestre de 2003 estão longe de ser animadores: a variação do PIB no primeiro semestre deste ano em relação ao mesmo período de 2002 foi de apenas 0,3%. Nos últimos meses vem sendo detectada certa melhora em alguns indica-

* Professora da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBa e Coordenadora do Núcleo de Estudos Conjunturais – NEC. Colaboraram no levantamento de informações e elaboração dos gráficos e tabelas as estudantes de Economia Isaura Florisa Gottschall de Almeida; Samantha Flora Félix Rêgo e Sandra Cristina Santos Oliveira.

dores, como recuperação da massa salarial em função do aumento da ocupação e queda na inadimplência das pessoas físicas. Estes valores, entretanto, ainda encontram-se em níveis piores que aqueles registrados em 2002. Começa também a se esboçar uma tendência de melhoria das condições de crédito tanto para os consumidores quanto para as empresas, fruto da queda (ainda incipiente) das taxas de juros e da redução do depósito compulsório. Contudo, o desemprego continua extremamente elevado, já que a população economicamente ativa está se expandindo. Além disso, a renda média continua encolhendo. Assim, apesar das últimas pesquisas haverem detectado alguma melhora no desempenho da indústria e mesmo do comércio varejista, o prognóstico possível é de mais um ano com crescimento da economia abaixo de 1% e, portanto, de queda do PIB *per capita* (as estimativas governamentais de crescimento do produto situam-se, no momento, em torno de 0,6%, valor similar àqueles sugeridos pelas pesquisas de expectativas de mercado).

Gráfico 1
PIB e PIB per capita - Brasil
Variação Real Anual(%)



Fonte: IBGE/Dep.Contas Nacionais

Se o ritmo de crescimento do PIB, assumido como indicador síntese do comportamento da economia, revela-se claramente insuficiente, as características desse crescimento nos últimos anos configuram-se deveras preocupantes. Algumas relações disponíveis nas Contas Nacionais brasileiras ajudam nessa caracterização. Na composição do PIB sob a ótica da renda a participação da remuneração dos empregados, assim como o rendimento dos autônomos, apresentam tendência declinante. Ocorre o inverso com a trajetória dos impostos líquidos de subsídios sobre a produção e a importação. Ao desagregar a remuneração dos empregados em salários e ordenados e contribuições sociais, estas últimas vêm aumentando firmemente a sua fatia em detrimento do primeiro grupo, o que indica a redução da parcela de renda administrada pelas famílias.

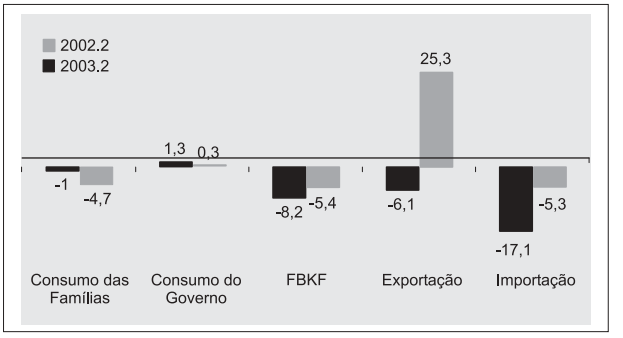
O mesmo fenômeno se expressa ao observar-se a evolução recente da composição do PIB pela ótica da despesa. Nessa ótica, a participação do consumo das famílias vem declinando, como resultado de taxas de expansão muito modestas e até mesmo negativas em vários anos. Dentre os últimos cinco anos, o consumo das famílias apresentou variação real negativa em três (1998, 1999 e 2002), sendo que em 2001 a taxa foi positiva em apenas 0,76%. O único ano em que a taxa de crescimento do consumo das famílias demonstrou certo fôlego (3,24%) foi justamente 2000, quando a economia apresentou breve período de recuperação. No primeiro semestre de 2003 esse agregado se reduz mais uma vez, sendo 5,4%, inferior ao do mesmo período do ano passado.

A formação bruta de capital fixo evoluiu de maneira similar, embora nos últimos anos a sua participação tenha apresentado redução menos acentuada. De toda forma, a retração do primeiro semestre deste ano foi bastante acentuada, atingindo 5,4% sobre o primeiro semestre de 2002, que já havia apresentado queda de 8,8%. Outras informações mais recentes, embora não totalmente comparáveis, já disponíveis para 2003, confirmam o baixo nível de investimento: até agosto a produção de bens de capital havia declinado 2,6%. Considerando, por um lado, a forte redução do *quantum* importado desse tipo de bem e, por outro, o crescimento da produção voltada para a exportação, as estimativas são de que a absorção doméstica de bens de capital tenha apresentado declínio próximo aos 15% no período. Outro dado que também corrobora o baixo nível de investimento no país em 2003 é o fato do ingresso de investimentos estrangeiros diretos entre janeiro e setembro representarem pouco mais da metade do valor registrado no mesmo período de 2002.

A composição da despesa explicita também o processo de abertura da economia expresso na

significativa elevação da participação do valor das exportações de bens e serviços no total do PIB e, embora em nível menos acentuado, também do valor das importações. A parcela mais significativa dessa abertura diz respeito ao crescimento da corrente de comércio, ou seja, à entrada e saída de **bens** do país e seu início é marcado pelo processo de liberalização desencadeado a partir de 1990.

Gráfico 2
Componentes da Demanda – Brasil
Variação Acumulada até o 2º trim/2003 (%)



Fonte: IBGE/Dep.Contas Nacionais

O sofrível crescimento apresentado pelo PIB nos últimos anos deu-se, portanto, com base no mercado externo em detrimento do consumo doméstico. Na repartição do bolo da renda, cresceu a fatia absorvida pelo Governo. A desagregação da conta das administrações públicas em prestação de serviços, previdência do funcionalismo público, previdência e assistência e juros líquidos revela a brutal elevação dos juros pagos, em níveis muito superiores aos de todas as demais parcelas. Em 1997, ano em que a participação dos juros já era bastante elevada, esta se situava em 26,5% da renda disponível bruta das administrações públicas. Em 2001 essa participação havia se elevado para 38,6%.

Enquanto isso, a parcela relativa à previdência do servidor público, que ensejou a conhecida campanha de demonização dos servidores, como se a aposentadoria do funcionalismo fosse responsável por boa parte das mazelas nacionais e construindo a falsa impressão de que a reforma previdenciária fosse capaz de desatar as amarras do crescimento econômico, além de constituir um valor absoluto inferior, cresceu numa velocidade mais moderada. Ressalve-se que não há o que opor à correção de distorções nas aposentadorias, inclusive no serviço público. Porém, a apresentação falaciosa do conjunto do funcionalismo como um grupo de "privilegiados", apoiada em forte campanha na mídia, parece ser, consciente ou inconscientemente, parte de uma estratégia de ocultação dos verdadeiros grupos ultra-privilegiados, que concentram a maior fatia da renda nacional.

Um período tão prolongado de semi-estagnação econômica no mínimo dificulta os caminhos para a solução do problema da característica mais dramática das condições sócio-econômicas brasileiras: a dimensão da desigualdade da distribuição da renda nacional. As estatísticas sobre o tema são bem conhecidas e cada nova pesquisa, cada novo relatório, vão confirmando a permanência da situação. A título de exemplo, o trabalho "*Inequality in Latin America e Caribbean: Breaking with History?*", divulgado em setembro último, pelo Banco Mundial, que trata especificamente do problema das diferenças sócio-econômicas na América Latina e Caribe (região que apresenta níveis de desigualdade inferiores apenas àqueles encontrados na África subsaariana), mais uma vez, atesta: o Brasil continua ocupando lugar destacado no topo da desigualdade na distribuição de renda do planeta, superado apenas por poucos países africanos como Botsuana e Suazilândia. O fato da concentração de renda, medida pelo índice de Gini, um dos indicadores mais utilizados para medir este fenômeno,

Tabela 1
Coeficiente de Gini em países selecionados

Países	Coeficiente de Gini
Argentina	50,4
Bolívia	55,9
Brazil	57,2
Chile	56,1
Colômbia	55,8
Costa Rica	44,6
El Salvador	51,8
Honduras	53,0
Jamaica	49,0
México	52,7
Nicaragua	54,1
Panamá	54,4
Peru	47,7
Uruguay	42,5
Venezuela	45,5

Fonte:Banco Mundial

haver recuado, do início dos anos 90 para cá, de 0,59 para 0,57, não chega a ensejar grandes comemorações. Mormente quando cotejado à própria média latino-americana, que se situa em 0,52. Na classificação do citado relatório somos o "mais desigual da região mais desigual".

Para além da desigualdade expressa em distintos níveis de renda, mas a ela relacionados, há ainda que considerar elementos potencializadores como o próprio acesso à infra-estrutura e aos serviços proporcionados pelo Governo. Tudo isso rebate na desigualdade do exercício de direitos fundamentais, inclusive no próprio direito à vida. Apenas ilustrativamente, no Brasil, crianças nascidas em famílias componentes dos 20% mais pobres da população têm três vezes mais probabilidade de morrer antes de completar cinco anos de idade que aquelas nascidas no extremo dos 20% mais ricos. Em suma, se fosse possível considerar as múltiplas dimensões da desigualdade ela certamente seria ainda maior do que aquela medida por indicadores de renda que contemplam, basicamente, as condições de acesso ao consumo privado.

Conquanto, considerado em si mesmo, não configure condição suficiente sequer para a urgente redução das profundas desigualdades que marcam a sociedade brasileira, o crescimento econômico parece se constituir na base necessária para que ocorra uma significativa redistribuição de riquezas e democratização de oportunidades e horizontes, ao menos nos marcos institucionais vigentes.

As atuais tentativas encetadas pelo Estado brasileiro no sentido de reduzir essas desigualdades situam-se, principalmente, na implementação de uma série de programas de assistência voltados para as parcelas mais carentes da população, vários deles herança de governos anteriores. Além de ampliar ou conferir nova roupagem àqueles já existentes, o governo que tomou posse no início deste ano criou o denominado Fome Zero, que deveria se constituir no carro chefe dos programas assistenciais. Mais recentemente, a maioria das ações do governo federal voltadas para a complementação de renda foi unificada no programa intitulado Bolsa-Família, visando ganhar eficiência e reduzir custos.

Mesmo sem entrar na pertinente discussão que contrapõe medidas focadas em grupos sociais específicos e políticas universais, de toda forma há que considerar que políticas de distribuição de cestas básicas, bolsa-escola, vales gás, bolsa-alimentação e outras tantas, conquanto fundamentais em determinadas situações, caracterizam-se como ações emergenciais dirigidas a parcelas da população incapazes de atender às mais básicas necessidades pelos seus próprios meios. Acontece que a proporção da população brasileira que se encontra nessa situação escancara a impossibilidade de resolução do problema através de políticas de natureza compensatória. No Brasil, diante da dimensão da pobreza e da desigualdade, qualquer política compensatória provocará não mais que alívios localizados, por mais benéficos que eles sejam, e, no melhor dos casos, estímulos à expansão de algumas atividades da área de produção de bens de consumo popular sem, contudo, alavancar qualquer mudança mais significativa.

Considerando, pois, a insuficiência desses programas para reverter a desigualdade histórica e admitindo, desde já, que em economias estagnadas o risco de eventuais recrudescimentos da regressividade se amplia, deduz-se que a alteração substancial do secular quadro de diferenciação presente na sociedade brasileira passa necessariamente pela adoção de um modelo de crescimento que se imponha como objetivo maior. Nesse sentido, se a tão perseguida estabilidade monetária continuar subordinando todos os demais objetivos, como vem acontecendo pelo menos desde a implantação do Real, ela acaba por se transformar em elemento de manutenção de todo um caudal de pobreza, desigualdade e dependência.

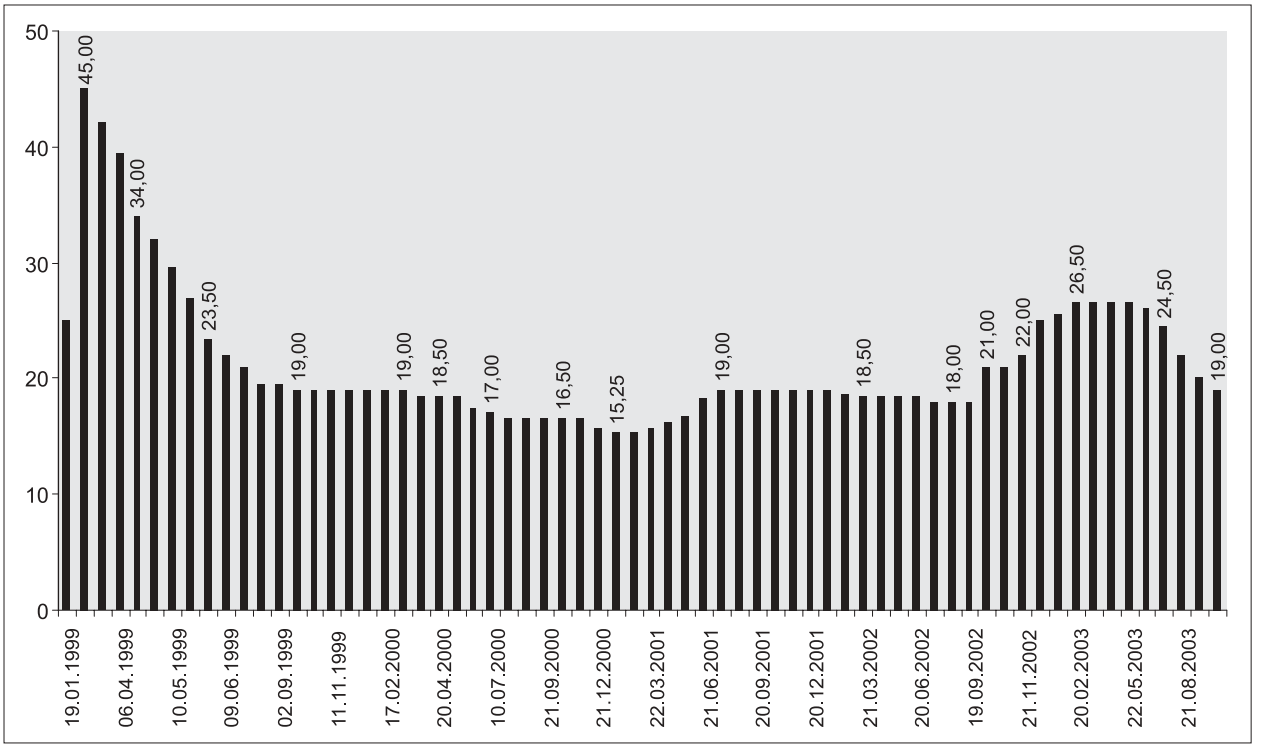
Evidentemente a estabilidade monetária confere um mínimo de condições para que o país, à custa de um imenso esforço de contração dos gastos públicos, gere *superávits* que permitam o cumprimento dos compromissos assumidos com o capital financeiro. Todo esse esforço, entretanto, não tem sido suficiente sequer para estancar o processo de endividamento que segue aumentando, seja em termos absolutos, seja enquanto proporção do PIB. Em setembro de 2003, apesar da consecução, nos primeiros nove meses do ano, de um superavit primário que chegou a 5,08% do PIB – bem superior, portanto, à meta de 4,25% acordada com o FMI – a relação dívida pública/PIB era de 57,7%.

Anos e anos de aplicação do receituário dos organismos internacionais especialmente aviado para os países "em desenvolvimento" engendraram uma espécie de paralisia tal que, em certas situações, colocar explicitamente o problema do crescimento econômico como centro da discussão parece soar como algo fora de moda quando não uma completa heresia. E como o uso do cachimbo faz a boca torta, se expressa uma tendência que parece conduzir à utilização do remédio mesmo quando o próprio Ministro da Fazenda dá a entender que o mesmo não se faz tão necessário. Tempos de medicação preventiva.

Nos primeiros dez meses, o novo grupo que assumiu o governo não poupou esforços para se mostrar confiável aos olhos do 'mercado' ou seja, do capital financeiro internacional. A impressão de continuidade, e mesmo de aprofundamento do modelo de política econômica, fica evidente nas principais medidas adotadas pela equipe econômica: *superávit* fiscal acima do acordado com o FMI; permanência da taxa de juros em patamares mais do que elevados; aposta nas exportações como mecanismo de equilíbrio das contas externas; esforços no sentido de aprovar reformas do receituário dos organismos financeiros internacionais, trabalhando uma composição de apoio político bem diferente daquela que levou à vitória nas eleições. Tudo isso vem ocorrendo mesmo à custa de visível desgaste junto às suas bases tradicionais de sustentação.

Na relação das conquistas do governo é freqüentemente citado o controle da inflação que, no início do ano, ameaçava atingir valores muito acima das metas acordadas com o FMI. As últimas expectativas são de que o IPCA, medida oficial para o estabelecimento das metas inflacionárias, deverá encerrar 2003 posicionado entre 9 e 10%. Apesar de superior à meta ajustada para 2003 (8,5%), esse valor representa um recuo considerável em relação às estimativas realizadas no início do ano, caso os índices mensais daquele período se mantivessem no decorrer de todo o ano. Adicionalmente, os prognósticos para a inflação nos próximos doze meses levam a números condizentes com as metas pré-fixadas para 2004. Não é demais enfatizar que os repiques inflacionários ocorridos

Gráfico 3
Taxa de Juros SELIC (% ao ano)



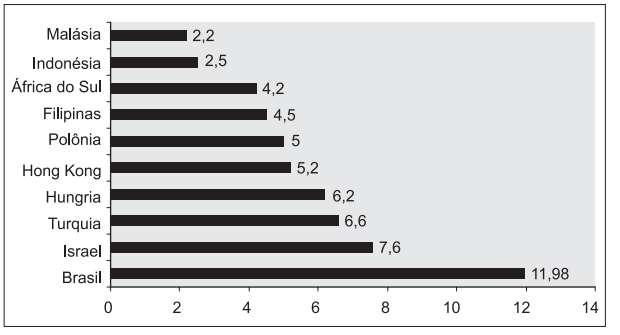
Fonte: Banco Central/COPOM

nos últimos anos têm estado muito mais ligados ou à evolução dos preços administrados ou a variações cambiais mais acentuadas. Nesse último caso, a elevação da taxa de juros tem sido utilizada como mecanismo de contraponto ao aumento da volatilidade do capital externo de curto prazo. Certamente os efeitos colaterais do aumento dos juros sobre o chamado lado real da economia se manifestam deixando um corolário de seqüelas.

Provavelmente a decisão mais importante tomada pelo governo no sentido de favorecer a retomada do crescimento ocorreu em junho, quando começou o processo de redução gradual dos juros, cuja taxa referencial (Selic) àquela época estava fixada em 26,5%. Embora venha ocorrendo lentamente, esse processo tem sido continuado e, a partir da última reunião do Comitê de Política Monetária do Banco Central – Copom – ocorrida em 21 e 22 de outubro, quando a Selic foi reduzida para 19%, a queda já atingiu 7,5 pontos percentuais. Além de trazer algum alívio para as contas públicas, os efeitos dessa redução começam a se manifestar, embora de forma ainda muito discreta, nos juros pagos no mercado de crédito. De toda sorte, mesmo após essa última redução realizada pelo Copom, os juros reais praticados no Brasil ainda são, de acordo com instituições da área financeira, os mais altos do mundo, constituindo um forte entrave ao crescimento econômico.

Provavelmente a decisão mais importante tomada pelo governo no sentido de favorecer a retomada do crescimento ocorreu em junho, quando começou o processo de redução gradual dos juros, cuja taxa referencial (Selic) àquela época estava fixada em 26,5%

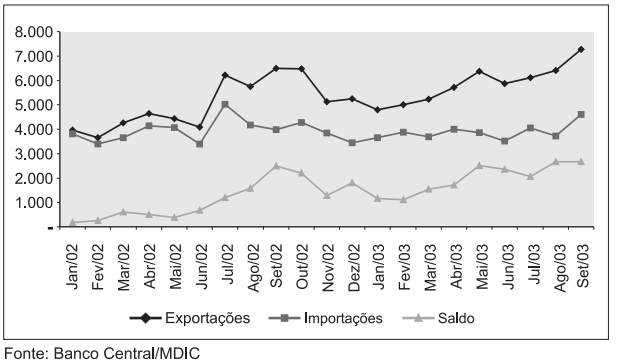
Gráfico 4
Taxa de juros reais
Ranking dos países



Fonte: Global Invest e Unibanco Asset Management – UAM

Também muito festejado é o *superávit* da Balança Comercial que superou todas as expectativas e vem batendo sucessivos recordes, estimando-se que atinja US$ 22 bilhões de dólares até o final do ano ensejando, inclusive, um superavit nas Transações Correntes do Balanço de Pagamentos, algo que não se verificava desde 1992. Diferentemente do que ocorreu em 2002, o saldo da Balança Comercial foi construído basicamente sobre a expansão do valor das exportações, cuja variação alcançou 20,7% no acumulado janeiro-outubro de 2003 em relação ao mesmo período de 2002, tendo apresentado até então taxas positivas em todos os meses do ano, à exceção de julho. No que se refere às compras externas, os valores oscilaram e, no acumulado até o mês de setembro, o valor importado apresentava redução de 1,9% contribuindo assim, embora em escala bem menos significativa, para o *superávit* comercial. Entretanto, os números recém divulgados, incluindo o mês de outubro, já registram ligeiro crescimento no valor das importações (0,2%). Apesar de alicerçado nas exportações, ainda assim o saldo comercial tem muito a ver com o contexto de estagnação econômica, o que pode ser deduzido a partir da observação dos índices de *quantum* e preços das mercadorias que saíram do país e das que aqui ingressaram.

Gráfico 5
Balança Comercial Mensal (em milhões US$)



Fonte: Banco Central/MDIC

Esses índices revelam uma elevação na quantidade exportada, no acumulado até setembro, da ordem de 16,5%, potencializada por uma elevação

média de preços de 4,1%. Registre-se que a variação no *quantum* exportado vem se reduzindo neste segundo semestre pois a base de comparação (2002) é mais elevada na segunda metade do ano. Destaque-se também que as quantidades exportadas pelo Brasil variaram positivamente em todas as classes de produtos (básicos, semi manufaturados e manufaturados). Entretanto, a classe dos manufaturados, que apresentou maior aumento nas quantidades exportadas, foi a única a registrar redução, ainda que pequena, no nível médio de preços. Por conta disso, foi também a classe a apresentar menor expansão no valor exportado.

Considerando as exportações segundo as categorias de uso (bens de capital, intermediários, bens de consumo durável, bens de consumo não durável e combustíveis), as variações nas quantidades exportadas são também positivas para todas as categorias. Também aqui, a categoria de uso cujas quantidades vendidas ao exterior apresentaram maior expansão, os bens de consumo durável, por força da queda nos preços, acabaram apresentando o menor crescimento em termos de valor. Note-se que os bens de consumo durável compõem parcela significativa dos manufaturados, sendo que aí estão representados alguns grupos de produtos de elevado valor unitário.

No que diz respeito à evolução positiva do nível de preços, considerando-se o conjunto das exportações, esta ainda se apresenta insuficiente para alcançar os níveis vigentes em 2000. A sustentação dessa melhoria nos preços das mercadorias exportadas, principalmente no caso das *commodities*, depende, em boa parte, da recuperação do nível de atividade da economia mundial, em especial dos Estados Unidos e da União Européia, principais parceiros comerciais do Brasil. Além disso, há que levar em consideração que o estímulo à atividade exportadora não se dá apenas via preços praticados no mercado internacional, sendo fundamental nesse tipo de troca o papel exercido pela taxa de câmbio, além da evolução do custo das próprias exportações. Nesse sentido, observe-se que o Índice de Rentabilidade das Exportações, calculado pela Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior – Funcex, a partir da taxa de câmbio nominal média do mês corrigida pela relação entre o índice de preços das exportações totais e o índice de custo para o total das exportações sofreu, nos últimos doze meses encerrados em setembro, uma redução de 2,3%.

No caso das importações, cujos índices de preços e *quantum* disponíveis abarcam o acumulado até setembro, quando ainda se registrava diminuição do valor das compras externas, esta diminuição decorria, inquestionavelmente, do encolhimento do volume importado que, no caso dos bens de capital atingiu, até setembro, 31,7%, expressando o baixo nível de investimento da economia. Retratando a ausência de dinamismo no mercado interno foi também registrada queda expressiva no *quantum* dos bens duráveis de consumo (-16,3%) enquanto o quantitativo dos não duráveis sofreu redução de 5,8%. A única categoria a apresentar pequena elevação na quantidade importada (0,6%) foi a dos bens intermediários. Entretanto, como houve alta generalizada nos índices de preços dos produtos importados, a queda no valor global das importações limitou-se aos já citados 1,9%. A exceção nesse movimento altista do preço das importações ficou com os não duráveis, cujo nível médio de preços caiu 0,4%

A hipótese de que a explicação para a redução das importações possa ser encontrada num possível processo substitutivo não encontra respaldo nos estudos existentes a não ser em setores muito específicos. Indicadores construídos por técnicos de diversas instituições como a Funcex, o Ipea e o BNDES com o objetivo de medir a orientação externa da economia brasileira embora apresentem algumas diferenças metodológicas e em conseqüência quanto à dimensão dos valores encontrados guardam similaridade em termos de tendência dos movimentos. Dentre esses indicadores, o coeficiente de penetração das importações é particularmente útil para sinalizar um possível processo de substituição de importações. Assim, uma redução nesse coeficiente indicaria substituição de produtos importados por nacionais no consumo doméstico. A trajetória recente de elevação desse coeficiente não permite caracterizar esse fenômeno, pelo menos de forma generalizada. Um outro indicador, o coeficiente de insumos importados, também apresenta alta expressiva nos últimos anos, indicando

que a produção interna passou a depender de forma mais intensa de insumos procedentes do exterior. Apenas em poucos setores é possível caracterizar uma efetiva substituição de importações por produção doméstica. Dentre estes sobressai o de petróleo, a partir da forte expansão da produção levada a cabo pela Petrobras.

Além disso, a forma de inserção da economia brasileira no mundo da produção internacionalizada dos dias que correm deixa pouco espaço para processos tradicionais de substituição de importações. Parece ser mais realista esperar que qualquer recuperação mais alentada do ritmo de crescimento leve à expansão do *quantum* importado com possível redução do saldo comercial. Em outras palavras, o processo de abertura da economia brasileira iniciado no início dos anos noventa implicou numa mudança estrutural nas relações comerciais do país com o exterior, e as discussões que vêm sendo travadas quanto à formatação de blocos comerciais, sobretudo no que diz respeito à Alca, fazem prever, mesmo que as negociações ocorram nas condições mais favoráveis, um aumento dos fluxos comerciais e não o seu contrário.

No decorrer de 2003, apesar de algumas turbulências no cenário internacional, dentre as quais destaca-se a invasão do Iraque pelos Estados Unidos, o câmbio não apresentou muitas variações bruscas o que, aliado ao intenso crescimento das exportações, contribuiu para uma certa estabilidade no que diz respeito ao setor externo da economia. Entretanto, e apesar das reservas brasileiras se encontrarem no momento em posição mais confortável, o mega saldo da balança comercial não atesta que o país tenha superado a sua vulnerabilidade externa. A simples consideração de que parte significativa deste saldo decorre da estagnação da economia leva ao contra-senso no qual nos debatemos há mais tempo do que nossas urgências podem esperar: o de que o crescimento econômico constitui um risco grande demais.

REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Balanço de pagamentos. Disponível em: <http://www.bacen.gov.br>. Acesso em: outubro 2003

_____. Ata do Copom. out. 2003. Disponível em: <http://www.bacen.gov.br>. Acesso em: setembro 2003.

BOLETIM DE COMÉRCIO EXTERIOR. Rio de Janeiro: Funcex set. 2003.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Boletim Mensal, out. 2003. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em setembro 2003.

IBGE. Contas Nacionais Trimestrais – Indicadores de volume e valores correntes. Abr./jun. 2003. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/indicadores/contas trimestrais>. Acesso em: outubro 2003.

_____. Sistema de Contas Nacionais – 1999/2001. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/economia/contas nacionais>. Acesso em outubro 2003.

PERRY, E Guillermo *et al*. *Inequality in Latin America and the Caribbean*: Breaking with History? Puebla: Banco Mundial, set. 2003.

RIBEIRO, Fernando J.; POURCHET, Henry. Coeficientes de orientação externa da indústria brasileira: novas estimativas. Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Funcex, n.74, 2003.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

A reforma nos serviços de telecomunicações: universalização do acesso e exclusão digital

Luiz Alberto Lima Teixeira, Hamilton de Moura Ferreira Jr.* **

Resumo

Este texto apresenta o panorama mundial e trata especificamente da reforma brasileira das telecomunicações, considerando os principais aspectos das reestruturações ocorridas em alguns países. Faz uma análise dos resultados da universalização do acesso aos serviços básicos de telecomunicações no Brasil após o processo de privatização e concessão da exploração dos serviços públicos de telecomunicações a empresas controladas por capital privado, avaliando a razão pela qual o modelo de regulação, estabelecido com a privatização dos serviços em meados de 1998, não permitiu, até o presente, a universalização do acesso aos serviços básicos, mesmo considerando que as concessionárias de telefonia cumpriram e até ultrapassaram as metas estabelecidas nos contratos de concessão e, por fim, apresenta um conjunto de pontos para subsidiar o debate sobre universalização dos serviços de telecomunicações no Brasil.

Palavras-chave: acesso, telecomunicações, contrato, regulação e universal.

Abstract

This paper deals with the Brazilian reorganization of the telecommunications sector, considering its worldwide restructuring and main aspects of the process that has been taking place in different countries. It analyses the results of the expanded access of the population to the basic services in Brazil, after the privatization process and the concessions granted to private companies on rendering public services. It evaluates the reasons why the regulatory model, established in 1998 to support the privatization of services, has not yet allowed global access to the basic services, even considering that the telecommunication concessionaires have achieved, and even surpassed, the goals established in the concession contracts. At last, it presents a set of points that should provide the background to the debate on the spreading of the telecommunication services in Brazil.

Key words: *access, telecommunication, contract, regulation and global.*

PANORAMA MUNDIAL

A internacionalização progressiva das economias capitalistas a partir da década de 80 está apoiada no desenvolvimento tecnológico das telecomunicações, que possibilitou comunicação instantânea, mobilidade, transferência de dados em alta velocidade e serviços multimídia, entre outros, colocando as telecomunicações em situação de extraordinária importância no atual cenário de globalização das atividades produtivas e financeiras, tornando o seu uso uma vantagem competitiva.

No plano internacional o setor vem se reestruturando tanto no âmbito institucional e regulatório como no que diz respeito aos serviços oferecidos ao mercado. A reestruturação institucional tem como foco a quebra dos monopólios, forma institucional historicamente adotada no setor, e também

* Economista e consultor do Núcleo de Estudos sobre Regulação da UFBA.

** Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômica da UFBA. hmfjr@ufba.br

a privatização das empresas prestadoras dos serviços.

Estas reestruturações contribuíram para uma mudança radical no perfil dos provedores de serviços de telecomunicações, observando-se como norma na conformação das estruturas de mercado processos de incorporações, fusões e alianças entre operadoras, objetivando conquistar clientes e mercados.

O desenvolvimento tecnológico, sustentado nos avanços da microeletrônica, progressivamente vem permitindo a introdução de novos tipos de equipamentos e serviços. Essa oferta permite que as empresas obtenham ganhos de competitividade, incentivando novos desenvolvimentos tecnológicos. Em função do amplo leque de opções tecnológicas, observam-se, em diversos países, vários tipos de serviços competindo no mesmo mercado.

O mercado de telecomunicações, assim como a sua estrutura, podem ser estudados em duas etapas distintas. Na primeira etapa que, grosso modo, percorre o século XX até os anos 80, prevaleceu uma estrutura "analógica-monopolista", onde predominavam as tecnologias eletromecânicas e o regime de monopólio em quase todos os países. Na segunda etapa vem se configurando uma estrutura de mercado "digital-competitiva", que vem avançando com a progressiva digitalização dos equipamentos e das redes de telecomunicações, paralelamente a um amplo conjunto de reformas institucionais na maioria dos paises desenvolvidos e em desenvolvimento (WHOLERS, 2000).

Os serviços de infra-estrutura, dentre os quais se encontram os serviços de telecomunicações, fazem parte do conjunto de serviços responsáveis por criar externalidades para as demais atividades econômicas. Eram considerados "monopólios naturais", devido à forte presença de economias de escala de produção e distribuição (técnicas) e também comerciais e gerenciais. A presença marcante destas economias inviabilizava economicamente a fragmentação da estrutura de oferta dos serviços de infra-estrutura. Como apontado, estes serviços se destacam pelo fato de servirem de insumo básico para as demais atividades econômicas, sendo, portanto, fundamentais para o bom funcionamento global das economias.

As reformas na forma de exploração destes serviços podem propiciar o surgimento de estratégias dos agentes privados que levem ao abuso do poder de mercado e à exploração das diversas formas de assimetria de mercado entre os agentes econômicos. Assim, surge a necessidade de *regulação* por parte do Estado, como forma de minimizar tais ocorrências, garantir a oferta universal dos serviços e instrumento de coordenação para que os agentes privados possam ofertar eficientemente os serviços com qualidade e baixo custo, ao mesmo tempo em que procuram atingir suas metas de rentabilidade. O objetivo central da regulação deve ser o de aumentar o nível de eficiência econômica dos mercados. O conjunto de normas emanadas do órgão regulador constitui uma competência da autoridade pública, apoiada no direito administrativo que normatiza as formas de intervenção do estado no domínio econômico, e cuja função específica consiste em regular uma área econômica em relação à qual existe um relevante interesse público (FERREIRA; WHOLERS, 1999).

A REFORMA NO BRASIL

No Brasil, a privatização do setor de telecomunicações se deu mais recentemente, exatamente em julho de 1998, e as reformas, assim como o arcabouço regulatório para o desejado desenvolvimento do setor, ainda são objeto de intensas discussões.

Antes da privatização, o Governo agrupou o Sistema TELEBRÁS em 12 empresas, de modo a facilitar a privatização em blocos e maximizar o valor de venda, ou seja, privilegiou critérios regionais e econômicos que as tornasse objeto do interesse dos investidores. A Lei Geral de Telecomunicações (LGT), para impedir que a reforma desaguasse num modelo de monopólio privado, classificou os serviços de telecomunicações em público e privado, estabeleceu regras quanto às condições de aquisição de controle acionário; definiu metas de universalização de serviços para as empresas de telefonia fixa dominantes (*incumbents)*; previu a competição no Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC) com regulação assimétrica para os novos entrantes (empresas-espelho), como mais uma forma de atrair

novas empresas para o negócio, além da eliminação das barreiras com abertura total do mercado a partir do ano de 2002.

Os pilares básicos da reforma seriam a competição e a universalização. Para tanto, se diferenciou a exploração dos serviços de telecomunicações em regime público, que visa atender os interesses coletivos, e em regime privado, para atender os interesses de cunho restrito. Por sua vez, os objetivos agrupados sob interesses restritos devem ser alcançados através da competição entre os ofertantes dos serviços. Já os interesses coletivos devem ser alcançados através de metas preestabelecidas pelo poder concedente e os ofertantes dos serviços atuarão por meio de uma concessão e estarão sujeitos a fiscalizações e controles. Assim, pretende-se universalizar os serviços, ou seja, estendê-los a todas as camadas da população, fazendo com que todos os cidadãos tenham acesso aos mesmos. As metas de universalização relativas à expansão e à qualidade dos serviços constituem-se em delegações obrigatórias do órgão regulador para as empresas (*incumbents*) que operam em regime público.

A regulação do setor de telecomunicações foi desenhada de modo a estimular a produtividade e garantir a rentabilidade do setor privado e, ao mesmo tempo, evitar lacunas no atendimento aos usuários com baixa renda

A mudança da oferta dos serviços da esfera pública para a esfera privada introduziu uma substancial modificação na combinação produtiva das relações sociais envolvidas nesta produção, interferindo no acesso e na demanda desses serviços. A organização dos serviços, no entanto, deve caber ao poder concedente, porque é necessária a existência de dispositivos regulatórios capazes de definir as condições de prestação dos serviços e os papéis das diferentes entidades envolvidas.

A regulação do setor de telecomunicações foi desenhada de modo a estimular a produtividade e garantir a rentabilidade do setor privado e, ao mesmo tempo, evitar lacunas no atendimento aos usuários com baixa renda. Ela se torna ainda mais importante quando se verifica um ativo processo de competição entre empresas para o controle de áreas mais rentáveis, desprezando as áreas com classes sociais mais pobres, onde os usuários têm consumo pouco representativo e pagam preços elevados pelos serviços básicos, ou mesmo são excluídos do acesso aos serviços por não terem condições de pagá-los.

A UNIVERSALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS

Neste contexto surge a questão da eqüidade na prestação dos serviços de telecomunicações, que se traduz no termo universalização dos serviços, que é exatamente o acesso de todos os cidadãos aos serviços de telecomunicações.

O acesso de todos os cidadãos à comunicação é reconhecido universalmente como um pilar das modernas sociedades democráticas, permitindo maior inserção econômica e social, e como tal, deve ser garantido pelo Estado que é o poder concedente. Universalizar serviços de telecomunicações é garantir de maneira rápida e barata o acesso de toda a população aos serviços disponíveis. Estando o Estado afastado do papel de prestador de serviços de telecomunicações, a universalização deve ser assegurada por medidas regulatórias, visto que os interesses do mercado nem sempre coincidem com interesses públicos, devendo atuar, também, no sentido de proporcionar uma saída ordenada do regime de monopólio para um ambiente de competição.

Para evitar que o desenvolvimento do setor fosse apenas orientado pela mão invisível e concentradora do mercado, o modelo brasileiro de privatização e concessão da exploração dos serviços públicos de telecomunicações a empresas privadas definiu, em primeiro lugar, metas de universalização dispostas nos contratos de concessão, em função das quais deu um desconto no preço mínimo de venda e ainda, para incentivar a antecipação das metas lá postas, ofereceu como prêmio às empresas a possibilidade de competir em outros serviços e mercados. O modelo adotado ao delimitar o espaço geográfico de atuação e estabelecer uma regulação por incentivo, estimulou as operadoras dominantes (*incumbents)* a conquistarem os mercados onde operam com um aumento significativo na base de clientes, contribuindo con-

sideravelmente para a hegemonia delas na exploração do serviço.

Estas empresas concessionárias têm que atender as obrigações contidas no Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), como, por exemplo, instalar telefones individuais em localidades com mais de 600 habitantes e telefones públicos em localidades com 300 habitantes e atender, no prazo de duas semanas, aos pedidos de instalação de telefones individuais. A regulação prevê que os compromissos de universalização serão objeto de fiscalização e certificação pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel).

É indiscutível que o crescimento das telecomunicações no Brasil nos últimos anos aumentou consideravelmente a oferta de linhas e de alguns serviços. Todavia, uma análise prévia dos dados leva a concluir que boa parte da população não tem condições de pagar os preços atualmente cobrados para ter serviços individualizados. As tarifas básicas vêm aumentando desde a preparação do Sistema Telebrás para a venda, enquanto que se verifica uma diminuição nas tarifas internacionais. A parte mais rica da população tem acesso às redes e às oportunidades advindas da sociedade da informação, concebidas em nações ricas. Grande parte da população brasileira, no entanto, não tem acesso aos novos meios de comunicação em face da péssima distribuição de renda e do baixo padrão educacional. A venda de serviços às classes mais modestas da população vem provocando alta inadimplência, o que leva a crer que os preços dos serviços estão acima da capacidade de pagamento destas classes e que o realinhamento dos mesmos e a diversificação dos serviços será indispensável para que o objetivo da universalização seja atingido.

A Lei Geral de Telecomunicações (LGT) também definiu a necessidade de criação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST). Quatro anos após a promulgação da LGT, o Congresso Nacional aprovou a Lei 9.998, de 17.08.00, constituindo o Fundo com a finalidade de proporcionar os recursos destinados ao financiamento da parcela de custo exclusivamente atribuível ao cumprimento das obrigações de universalização de serviços de telecomunicações que não possa ser recuperada com a exploração eficiente do serviço. Esta Lei conferiu ao Ministério das Comunicações a responsabilidade pelas políticas, diretrizes e prioridades para aplicação dos recursos. As empresas de telecomunicações começaram a contribuir para o FUST em janeiro de 2001 e o governo, contando com estes recursos, já organizou alguns programas para a universalização dos serviços de telecomunicações em escolas públicas de ensino médio e profissionalizante, em instituições de saúde, em bibliotecas públicas federais, estaduais e municipais, centros de difusão cultural e científica e organizações da sociedade civil de interesse público. Os ditos programas, contudo, ainda não foram efetivados. Todos eles foram concebidos para permitir a utilização de serviços de redes digitais de informação, destinadas ao acesso público, inclusive Internet. Outros programas estão sendo previstos para atendimento a áreas de segurança, remotas e isoladas. A expectativa de agora em diante recai na escolha de critérios que o governo possa utilizar para a aplicação de recursos tão substanciais e que já estão disponíveis no Fundo.

As obrigações das concessionárias

As obrigações de universalização dos serviços estão estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), aprovado pelo Decreto 2.592, de 15.05.98, e incorporadas aos contratos de concessão assinados pelas concessionárias do Serviço Telefônico Fixo Comutado (STFC), a saber: Telemar, Brasil Telecom, Telefonica (Telesp) e Embratel. O PGMU estabeleceu metas para acessos individuais e coletivos (Telefone de Uso Público - TUP), prazos de atendimentos e metas de atendimento a localidades. A Anatel exerce a fiscalização para que todas as obrigações estabelecidas com cada uma das operadoras sejam cumpridas e que os serviços sejam prestados com qualidade e dentro dos prazos previstos.

As obrigações das concessionárias, conforme PGMU, estão relacionadas a seguir:

Além de instalar as quantidades de acesso discriminadas na Tabela 1, as concessionárias terão ainda que atender às seguintes condições:

- Até dezembro de 2001, todas as localidades com mais de mil habitantes deverão estar atendidas com telefones individuais.
- Até dezembro de 2003, todas as localidades com mais de 600 habitantes.
- Até dezembro de 2005, todas as localidades com mais de 300 habitantes.

Tabela 1
Metas de expansão de acessos individuais
(mil acessos)

Empresa	1999	2000	2001
Telemar	10.286	11.881	13.516
Brasil Telecom	6.647	7.521	8.386
Telefonica (Telesp)	8.167	9.598	11.098
Total	25.100	29.000	33.000

Fonte: Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) – Decreto 2.592/98

Ao solicitar um telefone individual, nas localidades com STFC, as concessionárias deverão atender nos seguintes prazos:

- A partir de 31 de dezembro de 2001, em quatro semanas.
- A partir de 31 de dezembro de 2002, em três semanas.
- A partir de 31 de dezembro de 2003, em duas semanas.
- A partir de 31 de dezembro de 2004, em uma semana.

A partir de dezembro de 1999, nas localidades onde o serviço já estiver disponível, todas as solicitações de telefones individuais para estabelecimento de ensino regular e para instituições de saúde, deverão ser atendidas em, no máximo, uma semana.

A partir de 31 de dezembro de 1999, em localidades com STFC com acessos individuais, a concessionária deverá assegurar condições de acesso ao serviço para deficientes auditivos e da fala, que disponham da aparelhagem adequada à sua utilização, tornando disponível centro de atendimento para intermediação da comunicação e atender às solicitações de acesso individual, nos seguintes prazos máximos:

- A partir de 31 de dezembro de 1999, em doze semanas.
- A partir de 31 de dezembro de 2000, em seis semanas.
- A partir de 31 de dezembro de 2001, em três semanas.
- A partir de 31 de dezembro de 2002, em duas semanas.
- A partir de 31 de dezembro de 2003, em uma semana.

Tabela 2
Metas de telefone de uso público
(mil TUP)

Empresa	1999	2000	2001
Telemar	335,6	401,7	483,2
Brasil Telecom	160,1	190,4	226,8
Telefonica (Telesp)	217,5	242,9	271,3
Total	713,2	835,0	981,3

Fonte: Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) - Decreto 2.592/98

Além de instalar as quantidades de TUP discriminadas na Tabela 2, as concessionárias terão ainda que atender às seguintes condições:

- Em dezembro de 1999, todas as localidades com mais de 1000 habitantes deverão estar atendidas com pelo menos um telefone público, capaz de enviar e receber ligações de longa distância nacionais e internacionais.
- Em dezembro de 2001, todas as localidades com mais de 600 habitantes.
- Em dezembro de 2003, todas as localidades com mais de 300 habitantes.
- Em dezembro de 2005, todas as localidades com mais de 100 habitantes.

A responsabilidade pelo cumprimento do disposto acima, para localidade situada a distância geodésica igual ou superior a trinta quilômetros de outra, atendida com STFC com acessos individuais, é de responsabilidade da concessionária de longa distância nacional e internacional (Embratel), a quem cabe, ainda, o atendimento às populações situadas em regiões remotas ou de fronteira.

Nas localidades com STFC com acessos individuais, a concessionária deverá assegurar a disponibilidade de acesso a Telefone de Uso Público, nas seguintes distâncias máximas, de qualquer ponto dentro dos limites da localidade:

- A partir de 31 de dezembro de 1999, oitocentos metros.
- A partir de 31 de dezembro de 2001, quinhentos metros.

- A partir de 31 de dezembro de 2003, trezentos metros.

A partir de 31 de dezembro de 1999, no mínimo 50% dos Telefones de Uso Público em serviço, em cada localidade, deverão estar instalados em locais acessíveis ao público 24 horas por dia, com capacidade de originar e receber ligações de longa distância.

A partir de 31 de dezembro de 2003, a densidade de Telefones de Uso Público deverá ser igual ou superior 7,5 TUP/ 1000 habitantes e a relação percentual de Telefones de Uso Público pelo total de acessos instalados deverá ser igual ou superior a 2,5%. A partir de 2005, estes números deverão atingir no mínimo 8,0 TUP/ 1000 habitantes e 3,0%, respectivamente.

As concessionárias, nas localidades onde o serviço do STFC estiver disponível, deverão ativar TUP's nos estabelecimentos de ensino regular e em instituições de saúde, nos seguintes prazos:

- A partir de 31 de dezembro de 1999, em oito semanas.
- A partir de 31 de dezembro de 2000, em quatro semanas.
- A partir de 31 de dezembro de 2001, em duas semanas.
- A partir de 31 de dezembro de 2003, em uma semana.

Os TUP's devem ser adaptados para uso por deficientes auditivos e da fala e para os que utilizam cadeira de rodas, mediante solicitação dos interessados, nos mesmos prazos acima indicados.

Resultados alcançados

De uma maneira geral, as metas constantes nos compromissos de universalização previstos no PGMU e nos contratos de concessão estão sendo atendidas e mesmo até ultrapassadas pelas concessionárias do STFC. As operadoras Telemar, Telefonica (Telesp) e Embratel anteciparam para dezembro de 2001, as metas previstas para dezembro de 2003. Estas metas foram objeto de certificação pela Anatel, de modo que aquelas concessionárias receberam autorização para operarem em outros mercados. A Telemar e Telefonica (Telesp), receberam autorização para explorar o serviço de longa distância nacional e internacional, enquanto a Embratel foi autorizada a explorar o serviço local.

O número de acessos instalados na telefonia fixa cresceu significativamente, superando a marca dos 50 milhões. Porém, o que se observa é que grande parte da população brasileira não teve acesso aos serviços individualizados de voz em face da realidade econômica do país

O alcance da universalização

As concessionárias atingiram e até ultrapassaram as metas físicas e de prazos de atendimento de pedidos de acessos, estabelecidas no Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU). Contudo, a questão da universalização não está resolvida no Brasil. O número de acessos instalados na telefonia fixa cresceu significativamente, superando a marca dos 50 milhões. Porém, o que se observa é que grande parte da população brasileira não teve acesso aos serviços individualizados de voz em face da realidade econômica do país, que não permite que a maior parte da população consiga obter renda individual que lhes permita pagar os serviços. O que se observa, desde já, é que enquanto a oferta cresce, existe uma insuficiência da demanda, devido aos níveis de pobreza da população e aos preços cobrados pelos serviços.

A competição no serviço local é outra questão não resolvida. As concessionárias reinam absolutas em suas áreas de atuação, detendo, em média, 96% dos acessos em serviço. As empresas-espelho de telefonia local, a Vésper (áreas I e III) e a GVT (área II), que operam nas maiores cidades, não decolaram, enquanto que as licenças para as espelhinhos, que operariam nas cidades menores, acabaram em sua grande maioria não se concretizando, por falta de fôlego financeiro das vencedoras das licitações para realizar os investimentos necessários. Na ausência de competição, os preços não caem ocasionando sobra de acessos nas empresas operadoras, por falta de usuário capaz de pagar a conta telefônica mensal.

As concessionárias de telefonia fixa que têm obrigação de universalização (Telemar, Brasil Telecom, Telesp, CTBC e Sercontel), dispunham para venda imediata cerca de 3,1 milhões de acessos em 31 de março de 2003, enquanto que as empresas-espelho (Vésper, GVT e Vésper-SP) contavam com aproximadamente 5,8 milhões, totalizando cerca de 8,9 milhões de acessos disponíveis no mercado brasileiro, ou seja, 17,6% do total instalado. Todas as operadoras estavam com grandes dificuldades para colocarem os telefones em serviço por falta de usuários com condições de pagar os preços cobrados, o que já configurava uma insuficiência de demanda. Neste contexto, não se pode afirmar que os serviços públicos de telecomunicações estejam universalizados mesmo que as empresas cumpram com as metas contratadas, quando se verifica que parte significativa da população brasileira está excluída do consumo até de suas necessidades básicas, razão principal para o impedimento de um maior alcance da universalização, como se verá a seguir.

Alguns indicadores econômicos-sociais do brasil

O Brasil é o segundo país mais desigual do mundo, com 53 milhões de brasileiros (32%) vivendo abaixo da linha de pobreza (21 milhões na miséria). Temos cerca de 12 milhões de desempregados e a renda média por domicílio no Brasil, segundo o último censo do IBGE (2000), é de apenas R$ 769,00. A concentração de renda é normalmente medida pelo chamado Índice de Gini, o qual varia de 0 a 1. Quando o índice está próximo de 1 a renda é muito concentrada, e o contrário acontece quando ele está mais próximo de zero. O Índice Gini para o Brasil é de 0,609 (IBGE – Censo 2000), segundo mais alto do mundo, superado apenas pela Costa do Marfim, na África. Ou seja, a renda brasileira é mais concentrada que em qualquer outro país da América Latina.

A eliminação da miséria (aqueles que vivem em famílias que recebem até um salário mínimo por mês), não é algo inatingível. Levar os miseráveis para o patamar dos pobres (aqueles que vivem em família que recebem aproximadamente três salários mínimos por mês), custaria, segundo Feldmann (2002), algo em torno de R$ 19 bilhões, o que seria equivalente a uma contribuição mensal de R$ 42,00 de todas as pessoas que estão acima da linha de pobreza, nas classes A, B, e C. Melhorar a distribuição de renda no Brasil, não é somente uma questão humanitária, é também uma questão econômica que pode trazer um incremento expressivo nas vendas de bens que resultaria numa nova dinâmica para a economia.

A população vem sendo castigada com um forte aumento dos impostos, que passou a carga tributária bruta, no período do Plano Real, de 28% para algo como 35% do PIB, atingindo principalmente as classes de rendas média e baixa. Convém lembrar que nos últimos 20 anos os melhores momentos da economia brasileira, em termos de crescimento do PIB e aumento no dinamismo com redução do desemprego, foram aqueles em que se promoveu alguma redistribuição de renda, por ocasião do Plano Cruzado (1986) e Plano Real (1994). Lamentavelmente os efeitos não foram duradouros e, em ambos os casos, logo depois o que se viu foi uma nova deterioração das condições de sobrevivência do povo brasileiro (FELDMANN, 2002).

O Brasil ocupa a 73ª. Posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), atrás de países como México, Venezuela, Colômbia, Uruguai, Argentina e Chile. No início do novo século, o Brasil tem 170 milhões de habitantes, cerca de 3% da população mundial de cerca de 6 bilhões de seres humanos. Aproximadamente 18 milhões da população brasileira, numa faixa etária de 10 anos ou mais de idade, ainda não foram alfabetizados, representando a maior taxa de analfabetismo da América Latina (11%). Outra grande preocupação é a que diz respeito ao analfabeto funcional (cerca de 30% dos habitantes totais), pessoa que sabe ler e escrever podendo ter até diversos graus de educação, porém do ponto de vista cultural é tão analfabeto ou mais do que o que não teve educação nenhuma. São também chamados “analfabetos por descaso”, porque tendo aprendido a ler e escrever pouco ou nada utilizam dos seus conhecimentos na vida prática. De acordo com pesquisa do Instituto LatinPanel/Ibope, 65% da população não tem nem mesmo conta corrente, porque não tem

renda suficiente ou porque não tem emprego. Segundo estudo da FGV, o investimento em educação é a melhor forma para melhorar as condições de vida da população brasileira. A cada ano adicional de estudo, a renda do trabalho aumenta, em média, 16% ao longo da vida (BERTELLI, 2002).

Difusão do acesso individual

Segundo a Anatel (2001), houve uma evolução da telefonia residencial fixa nas camadas das classes sociais de A a D. Como pode ser visto na Tabela 3 a seguir, a classe A está devidamente atendida em 99% dos domicílios, enquanto a classe B tem 95% e a C 83%. A classe D, no entanto, tem apenas 52% dos domicílios atendidos. A Anatel não forneceu informações sobre a classe E, consideramos, então, como não existente o atendimento individualizado a domicílio nessa classe de renda.

Em oito anos do Plano Real (1994 a 2001), as tarifas telefônicas locais acumularam alta de 447,65%, sendo 257,4% anteriores à privatização. O impacto maior para o consumidor está na variação da assinatura básica residencial, que passou de R$ 0,61, em julho de 1994, para R$ 26,58 em julho de 2002, acumulando um crescimento de 4.356%

Por outro lado, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2002, divulgada em 13.10.2003 pelo IBGE, indica que apenas 61,6% do total dos domicílios brasileiros possuem linha telefônica. Sendo o tamanho médio das famílias de 3,3 pessoas e considerando que as camadas A e B, têm em média, 3 e 2 acessos individualizados por família, respectivamente, chega-se à conclusão que apenas cerca de 50% da população brasileira, aproximadamente 90 milhões de pessoas, têm acesso aos serviços básicos de telecomunicações individualizados. Resta, portanto, um contingente de aproximadamente 80 milhões, atualmente sem condições econômicas para ter acesso aos serviços básicos individuais da telefonia.

Tabela 3
Domicílios com acesso residencial (em %)

Regiões	Classe A	Classe B	Classe C	Classe D
I	99	92	82	61
II	99	99	87	51
II	99	93	77	46
Brasil	99	95	83	52

Fonte: Anatel – Balanço 2001, 3a. Edição

Sobre o preço dos serviços

No setor de telecomunicações em todo o mundo a comparação de preços e tarifas é feita considerando uma cesta de serviços, composta dos itens habilitação, assinatura mensal, pulsos, uma determinada quantidade de minutos de longa distância nacional e internacional. Verifica-se que a cesta de serviços em 1998, ano de privatização do Sistema Telebrás, era de R$ 55, 40, passando a R$ 70,40 em 2001, crescendo 27,1%. Ressalte-se que as tarifas de longa distância nacional, segundo a Anatel, cairam de R$ 0,18 por minuto em julho de 1998, para R$ 0,12 em dezembro de 2001, enquanto as tarifas de longa distância internacional foram reduzidas, em media, cerca de 50%.

Em oito anos do Plano Real (1994 a 2001), as **tarifas telefônicas locais** acumularam alta de 447,65%, sendo 257,4% anteriores à privatização. O impacto maior para o consumidor está na variação da **assinatura básica residencial**, que passou de R$ 0,61, em julho de 1994, para R$ 26,58 em julho de 2002, acumulando um crescimento de 4.356%, sendo que 2.638% até 1998. Esta estratégia de elevar abruptamente as tarifas de assinaturas foi adotada pelo governo como forma para atrair e estimular os investidores para a privatização das empresas públicas estatais.

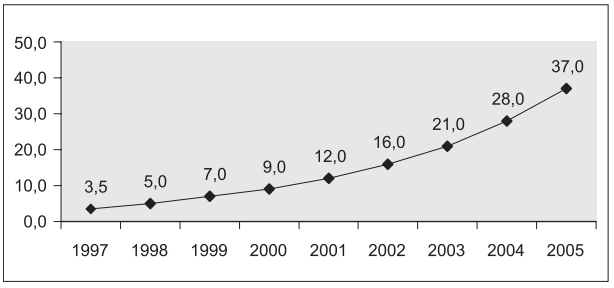
Além da variação na tarifa, provocada pelos reajustes nos preços, o consumidor brasileiro sofre uma carga tributária pesada incidente sobre os serviços de telefonia: a alíquota de ICMS, que varia de 17% a 30% nos estados, além de Cofins, de 3% e PIS, de 0,65%, acresce em até 50,7% o valor dos serviços prestados, o que sem dúvida atua como inibidor de utilização dos serviços pelas classes mais pobres.

Esta situação de majoramento das tarifas e tributação elevada, acrescendo o valor das contas telefônicas, vem levando as concessionárias da telefonia fixa a experimentarem uma inadimplência (falta de pagamento das contas dos serviços), em média, de 4% dos seus assinantes, o que faz com que as empresas tenham que efetuar bloqueios e desligamentos de usuários, além de terem que provisionar como despesa os valores correspondentes, diminuindo, assim, as suas rentabilidades.

A EXCLUSÃO DIGITAL

A maior possibilidade de acesso à Internet pelos usuários residenciais e pelas empresas está proporcionando um crescimento considerável no uso da Internet. No Brasil, este serviço contava com 7 milhões de usuários em 1999, cerca de 9 milhões em 2000, 12 milhões em 2001 e contará com 37 milhões em 2005, segundo estimativas da Anatel, mostradas no Gráfico 1.

Gráfico 1
Comunicação de dados (milhares de usuários)



Fonte: Paste Anatel

O crescimento de grande expressão previsto para este segmento do mercado de comunicação de dados vem atraindo um número significativo de empresas para a concorrência neste negócio e assim proporcionando redução de tarifas para os usuários. Além das operadoras de telefonia fixa, outras empresas vêm investindo em expansão e atualização de seus *backbones* e suas redes de dados, utilizando as últimas tecnologias disponíveis. Cabe destacar que as empresas de TV por assinatura também vêm investindo na adequação de suas redes e oferecendo acesso à Internet ao usuário residencial.

A exclusão digital é a versão avançada do atraso e da exclusão social que mantém a maioria da população brasileira longe dos benefícios que a evolução tecnológica no setor de telecomunicações e da sua difusão nas modernas sociedades democráticas. A Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio de 2001, divulgada pelo IBGE em 12.09.2002, revela que apenas 12,6% dos domicílios brasileiros têm microcomputador, o que mais uma vez revela a insuficiente renda média percebida pelas famílias brasileiras, não permitindo a obtenção de bem de consumo durável, como é o computador, cada vez mais indispensável ao exercício da sua cidadania.

O Fundo para a Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) poderia ser utilizado como forma de inclusão digital, financiando a aquisição de computadores, subsidiando o consumidor de baixa renda e ao mesmo tempo reduzindo tarifas. A implantação dos projetos já concebidos pelo governo federal para utilização de recursos do FUST contribuiria sobremaneira para diminuir o “gap” atualmente existente

EQUIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

Acompanhando as pressões políticas para a quebra dos monopólios estatais, especialmente pelas empresas beneficiadas com a liberalização desses mercados, afloraram políticas públicas de desregulamentação, privatização e concessão dos serviços a empresas de capital privado. Desta forma, é natural que os setores mais atingidos sejam os que dão suporte à infra-estrutura econômica, tais como telecomunicações, energia, transporte e saneamento (FADUL; HEBER, 1996).

A transferência da produção desses serviços da esfera do Estado para a esfera privada modifica a combinação produtiva e as relações sociais envolvidas nesta produção que, por sua vez, interfere no acesso e no consumo dos serviços (FADUL, 1995). A organização dos serviços, contudo, continua cabendo à administração pública, pois é necessário existirem dispositivos para a regulamentação do funcionamento desses serviços, bem como definir os papéis dos diferentes atores envolvidos.

O Estado deve agir de forma extremamente clara na regulação dos serviços de modo a estimular a produtividade e garantir a rentabilidade dos concessionários e, ao mesmo tempo, deve evitar lacunas de atendimento a segmentos de usuários de baixa renda. A regulação dos serviços se torna ainda mais crucial quando se percebem dois fenômenos atrelados à prestação dos serviços públicos, ou seja, o "*cherry picking*" e o "*social dumping*" (FADUL, 1997).

No "*cherry picking*", o processo de competição se verifica entre as empresas para controlar as áreas mais rentáveis ou em crescimento acelerado. As áreas "*cherry picked*" estão sempre no foco das atenções das empresas prestadoras de serviço, inclusive no que diz respeito à introdução de novas tecnologias, quando comparadas com outras áreas menos rentáveis. O "*social dumping*" é o fenômeno no sentido contrário, isto é, o abandono e desprezo das classes sociais mais pobres, usuários pouco representativos em termos de receitas para as empresas, mas que pagam preços elevados pelos serviços básicos, quando não são excluídos do acesso aos serviços por falta de condições de pagá-los (FADUL, 1997).

O governo brasileiro anunciou que uma das estratégias para as transformações na área de telecomunicações, seria, através da universalização, criar as condições para que o desenvolvimento do setor fosse harmônico com as metas de desenvolvimento social do Estado

Esta situação chama a atenção para a questão da eqüidade na prestação dos serviços de telecomunicações. A universalização dos serviços nada mais é do que o acesso de todos aos serviços disponíveis. Assim, o objetivo da universalização deve ser o de prover o acesso universal, garantir serviços de telecomunicações de maneira rápida e barata para toda a população. Permitir uma maior integração econômica e social da população através dos serviços de telecomunicações é uma necessidade nas modernas sociedades democráticas baseadas no conhecimento.

Nos Estados Unidos, a viabilidade do acesso às telecomunicações de todas as camadas da população vem sendo incentivada com o fortalecimento de instituições "extramercado" (provedores de serviços de Internet para, por exemplo, escolas, hospitais, consumidores rurais e populações de baixa renda). Um dos desafios da regulação é estimular inovações e diversificação de serviços por intermédio da competição entre os diversos provedores no mercado e, ao mesmo tempo, buscar promover, por meio de mecanismos "neutros", a apropriação de parcelas crescentes da população que não podem ser absorvidas mesmo com a redução de preços decorrente da competição de mercado (PIRES, 1999).

Na União Européia, a *Interconnection Directive* (1997, p. 41), define serviço universal como o "conjunto mínimo de serviços, com qualidade especificada, que está disponível para todos os usuários, independentemente de sua área geográfica, à luz das condições específicas nacionais, a um preço acessível". A orientação é pelo desenvolvimento de métodos alternativos de financiamento dos serviços, tais como: a) fundo universal administrado por entidades independentes dos beneficiários; b) tarifa suplementar à tarifa de interconexão; e c) dotação orçamentária para cobrir todos os (ou parte dos) custos incorridos. Apesar da tentativa de unificação dos conceitos, ainda existe uma grande variedade na definição de serviços universais entre os diversos países. Os aspectos comuns se resumiriam num pacote mínimo de serviços, incluindo telefonia fixa comutada, publicação de informações na lista telefônica e telefones públicos (PIRES, 1999).

O governo brasileiro, quando da preparação da modelagem para privatização do Sistema Telebrás, anunciou que uma das estratégias para as transformações na área de telecomunicações, seria, através da universalização, criar as condições para que o desenvolvimento do setor fosse harmônico com as metas de desenvolvimento social do Estado. A Lei Geral de Telecomunicações (LGT), estabeleceu no seu art 2º que o poder público tem o dever de "garantir, a toda a população, o acesso às telecomunicações, a tarifas e preços razoáveis, em condições adequadas". O art. 79, parágrafo 1º, da mesma Lei, definiu "que as obrigações de universalização são as que objetivam possibilitar o aces-

so de qualquer pessoa ou instituição de interesse publico a serviço de telecomunicações, independentemente de sua localização e condição sócio-econômica, bem como as destinadas a permitir a utilização das telecomunicações em serviços essenciais de interesse público".

As obrigações de universalização para as concessionárias do serviço telefônico fixo comutado estão estabelecidas nos contratos de concessão de acordo com o Plano Geral de Metas para Universalização (PGMU) e Plano Geral de Metas de Qualidade (PGMQ). Esses planos definem as obrigações das concessionárias para a oferta de acessos individuais em serviços e de acessos coletivos (telefones de uso público) e objetivos específicos de atendimento à demanda de zonas rurais, deficientes físicos, hospitais e escolas, assim como o nível de qualidade da prestação dos serviços (PIRES, 1999).

As metas quantitativas pretendiam uniformizar o acesso e a qualidade do serviço telefônico fixo comutado em todo o Brasil, independentemente da região geográfica do país. A realização dessas metas faria com que todas as regiões do Brasil estivessem em igualdade de condições no atendimento das demandas individuais em localidades com mais de 300 habitantes e no grau de cobertura oferecida pelos telefones públicos (TUPs) em todas as localidades com mais de 100 habitantes. As metas de universalização deram grande ênfase aos TUPs, em razão da elevada demanda reprimida por telefone fixo existente no país e da importância dos mesmos para a população de baixa renda. Do ponto de vista qualitativo, considera-se importante que as metas de universalização tenham definido que os acessos às instituições escolares e hospitais devam ter características técnicas que permitam o acesso à Internet (HERRERA, 1998).

A LGT prevê a possibilidade de o Poder Executivo ampliar as metas existentes, visto que existe um conjunto de situações para o qual o PGMU não prevê o atendimento aos usuários, tais como: a) acesso coletivo ao serviço em localidades com menos de 100 habitantes; b) acesso individual ao serviço em localidades com menos de 300 habitantes: e c) acesso ao serviço (individual ou coletivo) de **quem não pode pagar os preços vigentes no mercado** (HERRERA, 1998). A LGT também previu a criação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), cotizado por todos os agentes do mercado, estejam eles sujeitos às regras do regime público ou do regime privado, para cobrir a parcela do custo referente à ampliação dessas metas de universalização e que não possa ser recuperada pela exploração eficiente do serviço (HERRERA, 1998). O autofinanciamento das obrigações definidas no PGMU, de exclusividade das concessionárias, tem um papel relevante na criação de assimetrias regulatórias para a viabilização dos entrantes. No entanto, a médio prazo, o FUST deve ter um papel imprescindível para viabilizar a universalização (PIRES, 1999).

A reforma no mercado de telecomunicações patrocinada pelo estado tinha ainda, como pano de fundo, a introdução e defesa da concorrência para que o mercado se expandisse de forma competitiva. Nesse sentido, a concorrência seria o fator fundamental para estabelecer limites "naturais" aos preços dos serviços, garantindo que a população de baixa renda teria acesso aos serviços. Este mecanismo de promoção da universalização abrangeria todas as reformas referentes à privatização das empresas públicas de telecomunicações, à competição no mercado e ao controle tarifário com preços baseados nos custos. O pressuposto era o de que a competição teria o poder de aumentar os níveis de teledensidade, oferecendo serviços a baixo custo, mantendo os preços dos serviços próximos dos custos médios (FERREIRA; WHOLERS, 1999).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dois pilares do modelo de privatização brasileiro, ou seja, a universalização e a competição na telefonia fixa local, estão questionadas. Podemos afirmar que, se os resultados foram considerados bons do ponto de vista do crescimento quantitativo de acessos, no que se refere ao uso dos acessos e dos serviços não foram os melhores, especialmente para a população mais carente, tendo em vista que:

a) Por falta de compradores, as operadoras de telefonia fixa, em 31 de março de 2003, possuíam cerca de 8,9 milhões de acessos na prateleira. A oferta de acessos ultrapassava, portanto, a ca-

pacidade de absorção da demanda, aos preços vigentes, tanto dos serviços básicos de telefonia fixa, quanto dos serviços de valor adicionado, tipo Internet.

b) Não existe competição efetiva nos serviços de telefonia local fixa, visto que as *incumbents* dominam cerca de 96% do mercado e as empresas-espelho não conseguiram a penetração desejada pelo órgão regulador. As empresas *incumbents* têm a grande vantagem competitiva de serem as donas da última milha (parte final da rede que é conectada à casa do usuário), difícil de ser superada por outras empresas que queiram entrar no mercado. Os investimentos que as entrantes teriam que fazer para conseguir chegar à cobertura de última milha é proibitivo porque demoraria muito tempo para recuperar o capital aplicado, cobrando as mesmas tarifas das *incumbents* que já amortizaram os investimentos e, por isso, levam enorme vantagem competitiva. Embora a regulamentação exija o aluguel da última milha para as empresas entrantes, as *incumbents* criam toda espécie de barreira à entrada, e dificultam ao máximo a cessão da conexão da última milha, comprometendo a concorrência e alertando para o fantasma do monopólio privado. Sem concorrente, as empresas não reduzem os preços, não diversificam os serviços e não oferecem vantagens aos usuários de baixa renda.

c) Uma dificuldade básica para a classe pobre é poder pagar os preços cobrados pelos serviços. A assinatura básica residencial cresceu 4.536%, desde o lançamento do Plano Real e a cesta de serviços representativa das tarifas do setor de telecomunicações, cresceu 27,4%, em 4 anos (1998 a 2001), enquanto o rendimento médio da população ocupada caiu 10,3%, de 1996 a 2001. A inadimplência verificada nas concessionárias, chega, em média, a 4% dos acessos em serviços, ou seja, cerca de 2 milhões de pessoas. Como não existe competição efetiva no serviço telefônico fixo local, os preços dos serviços não caem e não existem alternativas de serviços para as classes pobres, exceto o telefone público que tem o uso limitado apenas para voz.

d) Cerca de 38,4% dos domicílios do país não têm acesso ao serviço telefônico individual, correspondendo à cerca de 80 milhões de pessoas. Apenas 12,6% dos domicílios têm computador e cerca de 12 milhões de indivíduos acessam a Internet, configurando um quadro dramático de exclusão digital.

Passamos em seguida a listar algumas das medidas de política setorial atinente aos serviços de telecomunicações que poderiam ser implantadas por ocasião das alterações nos contratos de empresas estabelecidas e que têm sido objeto de amplo debate na sociedade brasileira:

1) Introduzir na telefonia fixa o sistema de telefones pré-pago, a exemplo do que ocorre na telefonia celular.
2) Utilizar recursos do FUST para subsidiar as tarifas para as classes mais pobres, estimadas em 10 milhões de famílias.
3) Reduzir a carga tributária elevada atual, de cerca de 40,2%, em média, incidente sobre os serviços, para uma taxa em torno de 10%. Segundo a Revista TELETIME (Abril, 2002), a carga tributária média na Argentina é de 32%; na América Latina é de 21,2%; na Europa é de 19,7%; no México é de 18% e nos Estados Unidos de 5 a 10%.
4) Utilizar recursos do FUST para financiar a implantação de sistemas telefônicos em localidades com menos de 100 habitantes e comunidades com baixo poder aquisitivo (cerca de 8.500), áreas rurais isoladas (142 mil) e deficientes carentes, criando tarifas sociais específicas para esses usuários.
5) Utilizar recursos do FUST para reduzir a exclusão digital, subsidiando o preço dos serviços e financiando a instalação de rede corporativa digital (banda larga) e computadores em estabelecimentos de ensino público, bibliotecas públicas, instituições de saúde, hospitais, órgãos de segurança pública e outros, interligando-os à rede pública e dando acesso à Internet.
6) Utilizar recursos do FUST para instalar Telecentros e Quiosques Públicos com acesso à Internet para uso das comunidades em geral e para formação de recursos humanos capazes de ensi-

nar o povo a usar a Internet. A população teria acesso gratuito aos sites **pontogov** e pagaria com cartão indutivo, a preço subsidiado, o acesso a outros sites.

7) Estabelecer novas obrigações de universalização e qualidade para as *incumbents* quando da renovação da concessão para mais 20 anos, em 2005, incluindo metas para os atuais e novos serviços digitais. A inclusão digital e social não pode ser esquecida nessa nova fase da privatização.
8) Estabelecer para as *incumbents*, na renovação dos contratos de concessão, novas regras para o aumento da competição, envolvendo interconexão, compartilhamento de serviços e de infraestrutura, desagregação das redes (última milha), e portabilidade numérica.
9) Criar um novo serviço a ser prestado em regime público, definindo novo Plano Geral de Outorga e novo Plano Geral de Metas de universalização e qualidade e acesso à Internet. As áreas definidas no novo Plano de Outorga seriam licitadas e ganharia a concessão a empresa que apresentasse o menor preço para prestar o serviço. Os investimentos poderiam ser financiados com recursos do FUST e as tarifas seriam estabelecidas de forma a ter o seu valor compatível com a renda das áreas a serem atendidas. A regulamentação estabeleceria as condições para interconexão, compartilhamento e desagregação das redes existentes das *incumbents.*

REFERÊNCIAS

ANATEL. Disponível em: http://www.anatel.gov.br.

ANATEL. Balanço 2001. Brasília. 3. ed. 2002.

BATISTA JÚNIOR, P. N. Vulnerabilidade externa da economia brasileira. *Estudos Avançados*. Rio de Janeiro: v. 16, n. 45, 2002.

BNDES. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em setembro 2003

CAVALCANTI FADUL, E. M. Participação do setor privado na produção de serviços públicos: a dinâmica das formas de regulação. In: ASSEMBLÉIA DO CLADEA, 30. *Anais...* São Paulo, 1995.

_____. FLORENCE, H. Reflexões sobre transformações na regulação de serviços públicos.In: ENANPAD, 20. *Anais...* Angra dos Reis, 1996.

_____. *Redefinição dos espaços e papéis na gestão dos serviços públicos*: fronteiras e funções da regulação social. Salvador, 1997.

DORES, A. M. Branquinho. *Telecomunicações*: o novo cenário. Rio de Janeiro. BNDES, 2000.

DUPAS. G. *Economia global e exclusão social. pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 2000.

FELDMANN, P. R. Razões para reduzir a concentração de renda. *Jornal Gazeta Mercantil*, São Paulo, 26 de abr. 2002.

FERREIRA JÚNIOR. Hamilton; WHOLERS, Márcio. *Regulamentação e privatização das telecomunicações no Brasil*: enfoque teórico e comparação. Vitória/ES. ANPEC, 1998.

_____. _____. *Estratégias competitivas em novos negócios de telecomunicações*. Rio de Janeiro: FGV-EBAP, 1999.

FILGUEIRAS, L. *O mercado de trabalho e a instabilidade econômica brasileira*. Salvador: CME/FCE/UFBA, jul. 2002.

HERRERA, A. Reforma del sector de telecomunicaciones en Brasil: assimetria regulatória, competencia y universalización de los servicios. Rio de Janeiro: Inap/UB/IE-UFRJ, dez. 1998.

IBGE. *Pesquisa Mensal de Emprego* (PME). Disponível em: <http//www.ibge.gov.br>

BRASI. Ministério das Comunicações. *Diretrizes para a abertura do mercado de telecomunicações no Brasil*. Brasília, 1997.

PIRES, J. C. L. *Políticas regulatórias no setor de telecomunicações*: a experiência internacional e o caso brasileiro. Rio de Janeiro: BNDES, set. 1999. (Textos para discussão).

_____. *Reestruturação competitiva e regulação nos setores de energia elétrica e de telecomunicações*. Rio de Janeiro: UFRJ/ Instituto de Economia, jul. 1999.

_____. PICCININI, M. S. Aspectos tecnológicos dos serviços de telecomunicações. Rio de Janeiro: BNDES, dez. 1997. (Ensaios BNDES, 5).

TELETIME. Revista Mensal. Edições de abr./ago. 2002.

WHOLERS, M.; PLAZA, C. (Org.). *Informe anual*: telecomunicações e tecnologias da informação. Campinas. CELAET/ UNIEMP/UNICAMP, 2000.

WHOLERS, M. *Reestruturação, internacionalização e mudanças institucionais das telecomunicações*; lições das experiências internacionais para o caso brasileiro. Campinas: IE/UNICAMP, 1994.

WHOLERS, M. *Concorrência, privatização e re-regulamentação nas telecomunicações*: desafios e mitos. Campinas: IE/ UNICAMP, 1995.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

O Brasil e a Alca: acordo comercial em negociação

*Roberta Lourenço de Souza**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo apontar os avanços nas negociações da Área de Livre de Comércio das Américas (ALCA) e analisar as vantagens e desvantagens para o Brasil nesse acordo continental. Para tanto, fez-se um breve histórico da integração econômica regional na América Latina situando a ALCA nesse contexto. Por fim, concluiu-se que se a ALCA for conduzida isoladamente e de forma assimétrica significaria mais desvantagens do que oportunidades para o Brasil.

Palavras-chave: integração econômica regional, acordos regionais de comércio, negociações não-multilaterais, ALCA, comércio exterior brasileiro.

Abstract

This paper has as objective the progress verified in the negotiations of the Free Trade Area of the America (FTAA) and to analyze the advantages and disadvantages to Brazil in that continental agreement. In order to do so, a historical abbreviation of the regional economic integration in Latin America has been made to place to FTAA in that context. It finally concludes that the FTAA would represent more disadvantages than opportunities to Brazil if it is conducted unilaterally and in an asymmetric way.

Key words*: regional economic integration, regional agreements of trade, no-multilateral negotiations, brazilian foreign trade.*

CONSIDERAÇÕES SOBRE A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA REGIONAL

O novo panorama mundial tem sido marcado por sucessivas transformações em direção à internacionalização da produção e dos mercados, no que se refere ao crescimento acelerado do fluxo de comércio e à abertura das economias nacionais, bem como à internacionalização dos mercados financeiros e de capitais. Diante das transformações conjunturais e estruturais, e com o advento da nova ordem econômica, a globalização dos mercados segue em paralelo a uma tendência à regionalização das economias mundiais. Esse novo processo vem ocorrendo a um ritmo bastante acelerado nas esferas da produção, da circulação, do consumo e das finanças. Dessa forma, um comércio mais livre e as vantagens obtidas através da cooperação internacional e da harmonização de políticas nacionais tendem a gerar um maior bem-estar econômico.[1]

Nesse contexto, a integração econômica regional[2] surge reduzindo e/ou eliminando as barreiras tarifárias impostas à importação e/ou exportação de bens e serviços dos países membros (áreas preferenciais de comércio), bem como permitindo um maior desenvolvimento dos setores econômicos através de incentivos aos investimentos nas atividades com potencial de crescimento para o comércio internacional.

Para Vieira e Vieira (2002), a integração econômica em blocos regionais ou em escala mundial

* Economista, mestranda em Análise Regional pela UNIFACS e bolsista FAPES/SEI. robertasouza@sei.ba.gov.br; robertalourenco@hotmail.com

[1] Segundo a teoria pura do comércio internacional de Jacob Vinner (1950).

[2] De acordo com Baumann *et al* (1998) a questão da integração remonta desde o período de formação de alguns Estados Nacionais, no século XIX e em séculos anteriores, como conseqüência do fim do feudalismo e da difusão de políticas mercantilistas nas economias nacionais européias.

consiste no conceito de políticas macroeconômicas que envolvem conceitos clássicos e novos da (re) organização econômica e do (re)ordenamento do espaço, resgatando a regionalização e destacando o papel do lugar. Ainda segundo o autor, a integração econômica é identificada numa região geográfica como centro de ação de práticas econômicas, mas seus limites projetam-se para muito além, descaracterizando os elementos geográficos de região física, como é a perspectiva espacial do Mercosul. O autor afirma ainda que a regionalização (econômica) é um trânsito conceitual, pois seus limites são indefinidos e os interesses nele contidos podem variar a depender do tempo.

Com essa nova ordem econômica mundial, imposta pelo fortalecido poder de ordem política e econômica do neoliberalismo global, as estratégias mundiais das corporações multinacionais influenciaram e promoveram novas ações políticas e pressões econômicas que determinaram redefinições territoriais, criando espacialidades específicas para a produção, e à concentração e movimentação de bens econômicos. Dos territórios periféricos aos centros hegemônicos da economia mundial, as negociações para a abertura de espaços privilegiados à prática de estratégias mundiais são unilaterais, prevalecendo sempre os interesses dos países pertencentes ao centro.

A integração econômica regional está sobre o alicerce do chamado regionalismo, que, segundo Galvão (1998), consiste numa tentativa de promover a liberdade de comércio num espaço geográfico limitado. Esse processo, também denominado pela CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina – de "regionalismo aberto", caracteriza-se pela interdependência de acordos preferenciais de comércio impulsionados pelos sinais de mercados, resultantes da liberalização comercial. Dessa forma, tenta-se buscar políticas explícitas de integração que sejam compatíveis com políticas que proporcionem a elevação da competitividade internacional (ROSENTHAL, 2000).

Nesse contexto, as relações comerciais entre essas nações, por serem em sua maioria vizinhas, já seriam naturalmente estimuladas, mesmo antes de tomarem a forma de uma área de livre comércio. Dessa forma, as perdas originárias dos desvios de comércio podem ser limitadas, enquanto os ganhos com a criação de comércio tendem a ser expressivos.

Contudo, abordar a questão da integração no contexto do regionalismo (ou regionalismo aberto) acarreta compromissos entre os países, em alguns casos, que tendem a contribuir para uma redução gradativa da discriminação intra-regional e para a estabilização macroeconômica de cada país. Além disso, tais acordos estimulam o estabelecimento de mecanismos facilitadores do comércio para a construção de infra-estrutura e para a harmonização ou a aplicação não discriminatória de normas comerciais, regulamentos internos e padrões (ROSENTHAL, 2000).

Os projetos de integração econômica após a Segunda Guerra eram entendidos como instrumento político para a construção de estratégias regionais de desenvolvimento econômico e de construção de suas vantagens competitivas. Isso porque o principal objetivo da integração era a criação de comércio. Nesse período, em 1947, foi criado o GATT (Acordo Geral de Tarifa e Comércio), tendo como objetivo regular o comércio mundial através de um mecanismo para encaminhamento e resolução de controvérsias comerciais e estimular a liberalização multilateral. O GATT mantinha os interesses do ocidente, principalmente os dos Estados Unidos (THORSTENSEN, 1994).

Os acontecimentos internacionais que se seguiram desde as década de 50, como a perda de hegemonia do padrão dólar, as crises do petróleo e dos juros nos anos 70 e o fim da guerra fria nos anos 80, fizeram com que fossem visíveis as fragilidades do GATT, pois as nações burlavam os seus princípios.

A Rodada do Uruguai culminou na criação da OMC (Organização Mundial do Comércio), em 1994, pois a liberalização e a multilateralidade só beneficiariam as economias centrais. A quebra de barreiras e tarifas, no contexto neoliberal, reduziria as margens de manobra das políticas industriais, agrícolas e regionais dos países periféricos. A OMC deixaria apenas a possibilidade de tarifas e barreiras para blocos comerciais. E isto aceleraria a constituição dos atuais blocos. Mesmo porque os países centrais se ressentiam de maior controle sobre os

fluxos de capitais e mercadorias de suas empresas transnacionais. Para evitar a "fuga" de capitais para outros países, os Estados Nacionais buscaram intensificar relações comerciais intra-blocos. Desta forma os fluxos de mercadorias, serviços e capitais ficariam limitados aos países signatários do acordo.

No entanto, a Rodada do Uruguai representou um novo paradigma nas negociações internacionais. O novo foco das negociações multilaterais comerciais deslocou-se da redução das barreiras comerciais para a negociação de regras e disciplinas aplicadas ao comércio de bens e serviços, aos investimentos internacionais, às políticas industriais nacionais e os direitos de propriedade intelectual (VEIGA, 2002).

A formação de blocos econômicos regionais é de suma importância para os países em desenvolvimento com regime político e econômico frágeis, visto que proporcionam estratégias de desenvolvimento que serviriam a qualquer país, como a promoção da sua reestruturação econômica

Contudo, em meio à tendência de globalização, consolidam-se ainda mais as zonas de livre comércio, uniões aduaneiras e mercados comuns (AVERBUG, 1999a). Os blocos regionais nos países centrais se beneficiaram pelo seu poderio econômico já legitimado, como a União Européia (o mais avançado, com 15 países integrados), o Nafta, e os asiáticos, comportando uma parte significativa do volume de comércio internacional intra e interblocos regionais, abrangendo aproximadamente 85% do comércio mundial. Disto pode-se observar que o comércio mundial é realizado, basicamente, pelos países situados ao Norte (desenvolvidos), principalmente, através das suas multinacionais, e não entre os países do Sul (subdesenvolvidos).

Mesmo assim, a formação de blocos econômicos regionais é de suma importância para os países em desenvolvimento com regime político e econômico frágeis, visto que proporcionam estratégias de desenvolvimento que serviriam a qualquer país, como a promoção da sua reestruturação econômica.

Diante desse novo contexto mundial, a América Latina empreendeu um processo de integração econômica regional com várias tentativas fracassadas, até meados da década de 80, para instituir um modelo para a formação de uma simples área de livre comércio. Isso decorreu do fato de que os governos latino-americanos viam seus mercados domésticos como um ativo estratégico e seus vizinhos como concorrentes no fornecimento de produtos primários ou processados para um mercado internacional, cuja demanda tinha baixa elasticidade-renda.

Contudo, desde a década de 50, com a criação da CEPAL, tentou-se instituir uma integração latino-americana, de modo que, na década seguinte, foi criada a ALALC[3] – Associação Latino-americana de Livre Comércio – tendo como objetivo a formação de uma área de livre comércio e um mercado comum para harmonizar as políticas de substituição das importações dos países membros, num período de 12 anos. Em 1978, a ALALC[4] é reestruturada. Com o Tratado de Montevidéu, em 1980, a ALALC foi transformada em ALADI – Associação Latino-americana de Integração – com o objetivo de promover o comércio bilateral entre os países membros e os não membros, através de uma área de preferência tarifária, tentando assim, chegar a um livre comércio regional (RÊGO, 1995).

Esse processo de formação de blocos regionais de comércio na América do Sul foi iniciado por uma maior aproximação do Brasil e da Argentina em seus acordos bilaterais, em meados dos anos 80, com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Este programa visava à abertura seletiva dos mercados e ao incentivo à complementação setorial. Outro fato foi o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988, visando a formação de uma zona de livre comércio em 10 anos, com a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio de bens e serviços (RÊGO, 1995).

[3] Países pertencentes a ALALC: Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Peru e Bolívia.

[4] Constitui 11 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

A partir da década de 90, quando foi assinado o Tratado de Assunção (1991) teve início o processo de integração do bloco Mercosul. Este tratado previa a formação de uma zona de livre comércio, uma união aduaneira e a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a livre circulação de bens, serviços e fatores, intensificando o comércio intra-regional. Tinha como principais objetivos, como destaca Rêgo (1995), a promoção do comércio intra-regional, a modernização da economia local e a projeção da região de forma competitiva no mercado internacional. Em 1995, tornou-se uma união aduaneira, com o Tratado de Ouro Preto, principalmente com a instituição da TEC – Tarifa Externa Comum – para os países não membros, além da lista de exceções, das negociações das regras de origem, da harmonização de políticas comerciais e do tratamento especial de certos setores estratégicos.

Atualmente, o Mercosul possui acordos bilaterais, do tipo 4+1,[5] com o Chile e com a Bolívia (estes países pretendem entrar formalmente no bloco), que são considerados países associados do bloco. Além disso, outras negociações não-multilaterais importantes estão em andamento, do Mercosul com outros blocos regionais americanos e com a União Européia, além dele estar envolvido na formação de uma área de livre comércio hemisférica (ALCA).

EVOLUÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES DA ALCA

Atualmente, um dos principais debates no continente americano é a formação da área de livre comércio hemisférica envolvendo a América do Norte e a América do Sul, a ALCA, lançada durante a Cúpula das Américas, em Miami, em 1994, pretendendo integrar 34 países da América, com exceção de Cuba. As negociações deverão ser concluídas, até janeiro de 2005, para que possa entrar em vigor até no máximo dezembro de 2005. Entretanto, essa idéia de integrar comercialmente todo o continente americano, eliminando suas barreiras tarifárias e não-tarifárias, iniciou-se a partir do final da década de 80.

[5] A fórmula 4+1 significa um acordo composto pelos 4 países do Mercosul, mais um país que não pertence a um acordo comercial regional.

O acordo continental tem como objetivo o comprometimento em aumentar a abertura comercial, esforçando-se em estipular acordos equilibrados nas áreas de barreiras tarifárias e não-tarifárias, agricultura, subsídios, investimentos, direitos de propriedades intelectuais, procurações governamentais, serviços, barreiras técnicas ao comércio, salvaguardas, regras de origem, leis *antidumping*, procedimentos sanitários e fitossanitários, resolução de disputas e políticas de competição (AVERBUG, 1999b). Já na primeira cúpula presidencial, ficou definido que as ambições da ALCA ficariam sob a tutela dos Estados Unidos e limitavam-se à consolidação de uma zona de livre comércio continental, nunca à formação de um mercado comum como na Europa, pois um mercado comum implicaria na circulação indiscriminada de mão-de-obra e serviços, além de produtos, e essa seria uma questão muito complicada em se tratando de países tão desiguais econômica, política e culturalmente.

Em 30 de junho de 1995 aconteceu em Denver, nos Estados Unidos, a I Reunião Ministerial de Comércio (Cúpula de Denver), quando se enfatizou que as negociações deveriam ser concluídas até 2005, e para tal se formariam **grupos de trabalho** em sete áreas consideradas essenciais ao processo de integração: a) acesso a mercados; b) direitos aduaneiros e regras de origem; c) investimentos; d) normas e barreiras técnicas ao comércio; e) medidas sanitárias e fitossanitárias; f) subsídios; e g) economias menores. Cada grupo ficou responsável por elaborar termos de referência específicos, compilando e agregando informações, identificando problemas e fazendo recomendações de como proceder nas suas respectivas áreas. Esses grupos são assistidos pelo Comitê Tripartite, formado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Comissão das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pela Organização dos Estados Americanos (OEA).

A principal contribuição da II Reunião Ministerial de Comércio (Cúpula de Cartagena), em Cartagena, na Colômbia, dias 20 e 21 de março de 1996, foi a constituição de mais quatro grupos de trabalho: a) direitos de propriedade intelectual; b) serviços; c) aquisições governamentais; e d) políticas sobre competição. Um décimo segundo grupo, para

a solução de controvérsias, foi criado na III Reunião Ministerial em Belo Horizonte em maio de 1997. Os 12 **grupos de trabalho** vigentes funcionam da mesma forma, sendo-lhes definidos termos de referência nas suas respectivas áreas, promovendo o desenvolvimento das negociações. Os grupos de trabalho recebem assistência técnica de um Comitê Tripartite formado pela Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (AVERBUG, 1999b).

O Mercosul propôs que as negociações deveriam passar por três fases: a) medidas de facilitação de negócios; b) temas que não implicassem acesso a mercado; e c) negociações substantivas. Por outro lado, a proposta conjunta canadense e norte-americana, sugeria que as negociações deveriam acontecer de uma só vez, ignorando-se as etapas sugeridas pelo Mercosul. Dentre outros pontos relevantes acordados, ficaram estabelecidos os princípios que têm regulado as negociações da ALCA (JAKOBSEN; MARTINS, 2002; AVERBUG, 1999b), a saber:

- as decisões serão tomadas por consenso;
- o resultado das negociações da ALCA constituirá um empreendimento único (*single undertaking)*;
- a ALCA poderá coexistir com acordos bilaterais e sub-regionais;
- a ALCA será compatível com os acordos da OMC;
- os países poderão negociar ou aderir à ALCA individualmente ou como membros de um grupo de integração sub-regional;
- atenção especial será dada às necessidades das economias menores;
- haverá uma secretaria administrativa de caráter temporário para prestar apoio às negociações; e
- o Comitê Tripartite prepararia o estudo de viabilidade das alternativas para o estabelecimento dessa secretaria administrativa.

A IV Reunião Ministerial foi realizada em São José, Costa Rica, em março de 1998. Nessa reunião ficou acordado a formação de nove **grupos de negociação**,[6] cada um deles responsável pelas negociações na sua área específica e seguindo um programa de trabalho estipulado pelo Comitê de Negociação Comercial (CNC). Entretanto, os doze antigos temas dos grupos de trabalho foram fundidos nos grupos de negociação ou eliminados, e novas áreas, como agricultura, por exemplo, foram instituídas. Segundo a Declaração de São José, 'o trabalho dos diferentes grupos poderiam estar inter-relacionados, como no caso de agricultura e acesso a mercados, serviços e investimentos, política de concorrência e subsídios, *antidumping* e direitos compensatórios, entre outros' (AVERBUG, 1999b).

O Mercosul propôs que as negociações deveriam passar por três fases: a) medidas de facilitação de negócios; b) temas que não implicassem acesso a mercado; e c) negociações substantivas

Já na II Cúpula Presidencial das Américas, realizada em Santiago do Chile, em abril de 1998, o tema principal foi a educação. Além deste, outros temas não-comerciais foram abordados, como direitos humanos; liberdades de imprensa, expressão e informação; pobreza; corrupção; lavagem de dinheiro; terrorismo; tráfico de armas; narcotráfico; e meio ambiente. Outro tema em destaque foi a questão da vulnerabilidade e volatilidade dos mercados de capital e a transparência dos sistemas financeiros, realçado pelas recentes crises financeiras internacionais. Ficou acordado na Declaração que dever-se-ia fortalecer a supervisão bancária no hemisfério, bem como estabelecer normas em matéria de divulgação e de revelação de informação para bancos. Nesta reunião confirmou-se a determinação dos 34 países em concluir as negociações até 2005 (AVERBUG, 1999b).

A V Reunião Ministerial foi realizada em Toronto, Canadá, em novembro de 1999, a primeira desde o lançamento formal das negociações. Nessa reunião, foi solicitado aos grupos de negociação responsáveis por acesso a mercados que discutissem as modalidades e procedimentos para as negociações nas suas respectivas áreas. Além disso, apro-

[6] Os nove grupos de negociação são: acesso a mercados; investimentos; serviços; compras do setor público; solução das diferenças; agricultura; direitos de propriedade intelectual; subsídios, antidumping e direitos compensatórios; e políticas de competição.

varam-se diversas medidas de facilitação de negócios para promover o intercâmbio comercial no continente americano, especialmente na área de procedimentos alfandegários.

Em abril de 2001, foi realizado a VI Reunião Ministerial, em Buenos Aires, e a III Cúpula das Américas, realizada na cidade de Quebec, onde foi tomada uma série de decisões importantes com relação às negociações sobre a ALCA. Os Grupos de Negociação elaboraram a minuta do Acordo da ALCA sobre as áreas temáticas e decidiram tornar pública essa minuta. Ficou acordada a necessidade de se aumentar o diálogo com a sociedade civil. Além disso, reiterou-se a importância da prestação de assistência técnica às economias menores para facilitar a participação na ALCA (ALCA, 2003).

Pode-se observar que, nos grupos de negociações, a ALCA está sendo conduzida com a perspectiva de se tornar um 'NAFTA *plus'*, ou seja, um acordo que pretende avançar nas vantagens concedidas às empresas e aos investidores externos

Por fim, as recomendações relativas aos métodos e modalidades para as negociações foram submetidas até 1º de abril de 2002, e as negociações sobre Acesso a Mercados se iniciaram em 15 de abril de 2002. Os princípios e diretrizes dessas negociações estão estabelecidas no documento 'Métodos e Modalidades para a Negociação'.

Contudo, pode-se observar que, nos grupos de negociações, a ALCA está sendo conduzida com a perspectiva de se tornar um 'NAFTA *plus'*, ou seja, um acordo que pretende avançar nas vantagens concedidas às empresas e aos investidores externos. Estão sendo ignorados direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, contrariando tratados internacionais, como o Protocolo de San Salvador, assinado no âmbito da Organização dos Estados Americanos pelos países que discutem hoje a ALCA. Nesse protocolo, estavam previstos direitos à moradia, educação, saúde e desenvolvimento cultural (JAKOBSEN; MARTINS, 2002).

Além disso, a ALCA não respeita as legislações nacionais, colocando em risco o funcionamento das instituições democráticas, como também restringe o poder dos Estados Nacionais em decidirem os rumos do desenvolvimento econômico, além de promover uma concentração sem precedentes de poderes nas mãos dos investidores externos (JAKOBSEN; MARTINS, 2002). Portanto, mais negociações acerca do processo de formação da ALCA ainda estão por vir.

ALCA: PERSPECTIVAS PARA A ECONOMIA BRASILEIRA

As negociações comerciais do Brasil ganharam complexidade com a rodada de negociações multilaterais em Doha, em novembro de 2001. Com isso, as negociações simultâneas se intensificaram, com destaque para as não-multilaterais com os principais parceiros comerciais, como a União Européia e os Estados Unidos para a formação da ALCA, além das multilaterais, com a OMC.

A consolidação desse cenário para o Brasil representa a consistência de suas estratégias de negociações externas. E tem como conseqüência a ampliação, seja via multilateral ou bilateral ou regional, de ganhos em termos de acesso a mercados dos países desenvolvidos que atualmente são seus principais parceiros comerciais (VEIGA, 2002).

Nas negociações não-multilaterais (regionais) da ALCA, o Brasil está envolvido em processos que têm como objetivo o estabelecimento de uma área de livre comércio de bens, que alcança aproximadamente 85% do total de bens comercializado, a liberalização do comércio de bens e serviços, dos fluxos de investimentos e a abertura dos mercados nacionais às compras governamentais.

Essas negociações comerciais podem gerar ganhos e perdas, que segundo Veiga (2002, p.29) não podem ser desprezíveis, em função:

- de suas 'condições iniciais', ou seja, das características de seu padrão de inserção internacional antes da liberalização;
- da geração de novos fluxos de comércio e de investimentos a partir da liberalização determinada pelo acordo;
- do conteúdo do acordo, prazos de transição previstos, exclusões admitidas, etc;

- das políticas adotadas nos países (e estados) membros dos acordos para minimizar os custos dos processos de liberalização e para maximizar as oportunidades a eles associadas.

Diante disso, por um lado os acordos de liberalização preferencial de comércio com baixo grau de discriminação vis-à-vis o resto do mundo promovem, à semelhança de liberalização multilateral, a especialização dos países nos setores em que dispõem de vantagens comparativas, aumentando a eficiência alocativa de suas economias. Por outro lado, esses acordos tendem a gerar efeitos dinâmicos, pois modificam a taxa de crescimento da economia através da aceleração da taxa de crescimento da produtividade como também do aumento na taxa de formação de capital. Esses efeitos dinâmicos envolvem o surgimento e difusão de economias de escala, o aumento da competição, a redução de incertezas e as mudanças na localização e no volume dos investimentos (BOUZAS; ROS *apud* VEIGA, 2002).

Há um relativo consenso no Brasil em relação à formação da ALCA, pois a consolidação dessa área de livre comércio pode proporcionar mais desvantagens do que vantagens para o país caso seja feita isoladamente e de forma assimétrica

Ainda assim, a integração dinâmica entre as medidas de liberalização dos mercados, a implementação de políticas econômicas e as mudanças estruturais nas economias tendem a gerar benefícios proporcionando evoluções mais ou menos 'virtuosas' ou, ao contrário, 'perversas' no plano macroeconômico e estrutural das economias envolvidas nesse processo (FAYOLLE; CACHEUX *apud* VEIGA, 2002).

Diante desse contexto, a formação da área de livre comércio hemisférica das Américas pode proporcionar incentivos benéficos e defensivos, como também custos potenciais para o Brasil. Quanto aos incentivos positivos pode-se observar o aumento das exportações, dos fluxos de investimentos e do comércio intra-industrial, da produtividade e da competitividade e equiparação de acesso a mercados. Quanto aos incentivos defensivos, destacam-se os riscos de exclusão e marginalização, além da perda de posição na hierarquia das preferências dos países membros. Além disso, os custos potenciais estão relacionados com a substituição de produção local por importações, restrições de políticas industriais e redução relativa das preferências intra-Mercosul (VEIGA, 2002).

Contudo, há um relativo consenso no Brasil em relação à formação da ALCA, pois a consolidação dessa área de livre comércio pode proporcionar mais desvantagens do que vantagens para o país caso seja feita isoladamente e de forma assimétrica.

Nesse contexto desfavorável em relação à formação da ALCA, Coutinho (1998) analisando a conjuntura de 1997, afirmou que essa área de livre comércio hemisférica apresenta uma perspectiva de ganhos limitados e de riscos desproporcionais e elevados para a economia brasileira. Sobretudo no que se refere ao modelo exportador, ainda fragilizado pelo modesto nível de desenvolvimento e internacionalização. Ainda há necessidade de aumentar a competitividade dos produtos brasileiros para que não haja perda violenta nesse acordo, haja vista que, com a brusca abertura comercial, o mercado doméstico poderia sofrer um impacto maior do que o ocorrido no início da década de 90.

Além disso, os Estados Unidos mantêm negociações com outros blocos paralelamente à ALCA, principalmente na Europa e na Ásia, e quando fizessem concessões a esses outros blocos os produtos brasileiros perderiam a margem de preferência da ALCA, além da aprovação do *fast track*[7] no Congresso norte-americano. Diante disso, o Brasil tenderia a adotar uma posição conciliadora em relação às propostas norte-americanas, o que não acontece nas negociações atuais, principalmente, com relação às questões trabalhistas e de meio ambiente.

Nesse sentido, o Brasil tem que utilizar o seu poder de barganha para tentar prorrogar o prazo da unificação hemisférica de acordo com seus interesses, independente das pressões política e econômica que os Estados Unidos exerçam sobre o país.

[7] Via legislativa que garante ao Executivo o direito de aprovar medidas relativas à política de comércio exterior sem a necessidade de aprovação do Congresso.

Araújo Júnior (1998) analisando também a conjuntura de 1997 abordou os risco e as oportunidades para o Brasil nesse acordo. Dentre os principais riscos para o país, destacam-se: o atraso tecnológico de alguns setores industriais; a inconsistência das políticas governamentais; a heterogeneidade dos países que faz parte do acordo; e o andamento das negociações atuais. Por outro lado esse acordo poderia gerar algumas oportunidades, como melhoria na qualidade do gasto público; fornecimento do marco regulador das condições de concorrência; novas funções do governo e setor privado no plano internacional; e a recuperação da competitividade da indústria nacional.

Contudo,

> as relações dos países latino-americanos com os Estados Unidos estarão sempre marcadas pela dicotomia entre os atrativos de do acesso ao mercado, ao capital e às tecnologias da potência hegemônica versus as possibilidades de destruição da indústria doméstica e perda de soberania (ARAÚJO JÚNIOR, 1998, p.14).

Para Gonçalves (1999) sob a situação conjuntural de 1998, na ótica dos países em desenvolvimento do ocidente a principal motivação para a formação da ALCA consiste na remoção de subsídios e na eliminação de restrições comerciais norte-americanas, em especial, as barreiras não-tarifárias, além de ter um tratamento preferencial de acesso ao mercado norte-americano, assim como se beneficiar dos fluxos de investimentos externos de empresas norte-americanas.

Dentre as principais dificuldades econômicas, destaca-se o sistema protecionista dos Estados Unidos em relação aos produtos brasileiros, a saber: o suco de laranja, aço, fumo, álcool etílico, carne suína e de frango, soja; frutas e vegetais, e açúcar. Além disso, o antidumping, salvaguardas, subsídios e barreiras não-tarifárias podem continuar prejudicando a entrada desses e de outros produtos nos Estados Unidos, mesmo com a efetivação da ALCA.

Segundo estudo recente do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (2002) sobre a competitividade dos setores industriais doméstico perante o acordo continental, o único setor considerado muito competitivo foi o agronegócio, enquanto que os não-competitivos foram bens de capital e componentes eletrônicos. A maioria dos setores apresenta potencial para ampliar as exportações em caso de abertura comercial, como agronégócio, autopeças, cimento embalagem madeira e móveis, metalurgia, papel e celulose, siderurgia, têxtil, vestuário, dentre outros. Já os setores que não apresentaram essa capacidade foram: alimento, bens de capital, cosméticos, química, software e informática, dentre outros.

Um acordo de livre comércio continental, como a ALCA, poderá repercutir de forma heterogênea não apenas entre os países signatários do acordo hemisférico, como um país de dimensões continentais como o Brasil, mas também entre os diversos países e blocos que atualmente mantém relações (acordos) comerciais com esses países americanos

Os setores considerados sensíveis em relação à concorrência das importações foram: armamento, bens de capital, brinquedos, componentes eletrônicos, eletrônica de consumo, construção civil, papel e celulose, química, software, informática, têxtil, dentre outros. Já os setores que necessitam prolongar o prazo para mais 5 anos para a abertura completa das importações, foram: bens de capital, brinquedos, componentes eletrônicos, eletrônica de consumo, papel e celulose e química. Os prazos curtos seriam suficientes para o setor de cervejas e refrigerantes, siderurgia (menos 1 ano), agronegócio, autopeças, embalagem, metalurgia e vestuário (1 a 2 anos).

Segundo Abreu *apud* Averbug (1999) a formação da ALCA iria proporcionar o aumento das importações brasileiras oriundas dos Estados Unidos em aproximadamente 25%, enquanto que as exportações brasileiras cresceriam apenas 8% para o mercado norte-americano.

Portanto, um acordo de livre comércio continental, como a ALCA, poderá repercutir de forma heterogênea não apenas entre os países signatários do acordo hemisférico, como um país de dimensões continentais como o Brasil, mas também entre os diversos países e blocos que atualmente mantém

relações (acordos) comerciais com esses países americanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A geografia econômica mundial adquiriu novas dimensões, em virtude das tendências simultâneas em direção à globalização e à regionalização dos mercados. Quanto à questão do comércio internacional, reduziu-se a eficácia dos instrumentos convencionais de proteção, como tarifas, quotas e medidas antidumping, embora alguns governos não o tenham percebido. Ainda assim estão aparecendo novos conflitos, a partir da Rodada do Uruguai, entre interesses nacionais que não decorrem dos instrumentos da política comercial, mas para a regulação dos mercados domésticos.

Além dessa questão mundial, as discussões e negociações não-multilaterais em torno da formação da ALCA têm gerado controvérsias. Os Estados Unidos detêm cerca de 80% do PIB, cerca de US$ 10 trilhões e um mercado preferencial de aproximadamente 800 milhões de pessoas. Ainda assim, considera-se o peso relativo da economia norte-americana no PMB (Produto Mundial Bruto), no total das riquezas geradas em um ano no mundo, haja vista que uma retração dos negócios desse país poderá desencadear efeitos recessivos, em cascata, e em escala de economia mundial.

Essa abertura comercial continental promoverá, dentre outros aspectos, o acesso dos demais países ao mercado norte-americano, altamente protecionista. Este fato foi revelado recentemente pelo estudo da embaixada brasileira em Washington, que revelou que a tarifa média cobrada nos Estados Unidos aos quinze produtos mais exportados pelo Brasil é de 45,6%. Já no caso dos quinze produtos mais exportados pelos Estados Unidos, a tarifa cobrada pelo Brasil é de 14,3%. E atualmente, o comércio intrafirmas constitui a principal parcela das transações brasileiras com o resto do hemisfério, sobretudo com os Estados Unidos. Contudo, em virtude do poderio norte-americano, a agenda de negociação tenderá a ser dominada pelos seus próprios interesses.

Não obstante, os projetos de integração econômica regional têm como pressuposto o crescimento econômico, com mais exportações, difusão de tecnologia de ponta, equilíbrio fiscal, dentre outros aspectos. E a ALCA tem trazido à tona incertezas quanto à sua validade enquanto geradora de benefícios para os países nesse processo de integração. Sendo assim, têm-se elaborado diversos estudos, tanto pelo setor público quanto pelo privado, para tentar legitimar ou não esse acordo comercial hemisférico. Contudo, tem-se como cenário favorável para a economia brasileiro o fortalecimento das relações intra-Mercosul e o estreitamento das relações comerciais com a União Européia.

Contudo, o desafio de construir uma integração efetiva e sustentável, apesar de ser apenas um acordo de livre comércio, entre os países da ALCA, ainda tem que ser eqüitativa e democrática para todos seus habitantes. Além disso, requer como condição *sine qua non* a plena participação da sociedade civil, informada e organizada, através do intercâmbio de informações, além da troca de experiências internas e externas entre organizações e movimentos populares de todos os países membros.

No entanto, a perspectiva da formação da ALCA merece uma reflexão: caso a América Latina não consiga encontrar caminhos próprios, caso confie somente nas forças dos mercados, nos agentes internacionais, há um sério risco de uma crescente instabilidade social. Um projeto de desenvolvimento socioeconômico eqüitativo é mais do que submeter as 'leis dos mercados' à política, pois há uma heterogeneidade enorme entre os países do acordo e pode desencadear sérios problemas econômicos e sociais.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JÚNIOR, J. T. Alca: riscos e oportunidades para o Brasil. In: SEMINÁRIO ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil. Rio de Janeiro, 6 mar. 1998. *Anais...* Disponível em: <http://www.mre.gov/ipri>. Acesso em: 19 maio 2000.

ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO DAS AMÉRICAS. *Antecedentes do processo ALCA*. 2003. Disponível em: <http://www.ftaa-alca.org/View_p.asp>. Acesso em: 20 jun. 2003.

AVERBUG, André. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA Maurício (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999a.

_____. *O Brasil no contexto da integração hemisférica: controvérsias em torno da ALCA.* Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, jun.1999b.

BAUMANN, Renato *et al*. *A nova economia internacional*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

COUTINHO, Luciano G.; FURTADO, João. A integração continental assimétrica e acelerada: riscos e oportunidades da ALCA. In: SEMINÁRIO ALCA: riscos e oportunidades para o Brasil. Rio de Janeiro, 6 mar. 1998. *Anais...* Disponível em: <http://www.mre.gov/ipri>. Acesso em: 19 maio 2000.

GALVÃO, Olímpio J. A. Tendências recentes do comércio internacional: impactos sobre o Brasil e a região Nordeste. In: *Comércio internacional e Mercosul*: impactos sobre o Nordeste brasileiro. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1998.

GONÇALVES, Reinaldo. *ALCA e Mercosul*: fatos e visões. Rio de Janeiro, ECEX/IE/UFRJ, n.1. jul./dez. 1999. Disponível em:<http://www.ie.ufrj.br/ecex/pdfs/alca_e_mercosul_fatos_e_visoes>. Acesso em: 20 abr. 2003.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. *Perspectivas da ALCA para a economia brasileira* (sondagem entre os Conselheiros do IEDI). São Paulo: IEDI, maio 2002. Disponível em: <http://www.iedi.org.br>. Acesso em: 10 jun. 2002.

JAKOBSEN, Kjeld; MARTINS, Renato. *ALCA – Quem ganha e quem perde com o livre comércio nas Américas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, fev. 2002.

RÊGO, Elba Cristina L. O processo de integração no Mercosul. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 167-196, 1995.

ROSENTHAL, Gert. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: integração econômica a serviço da transformação produtiva e equidade. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinqüenta anos de pensamento da CEPAL*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SUDENE. *O Nordeste e os blocos econômicos*. Relatório. Recife: SUDENE, 1999.

THORSTENSEN, Vera *et al*. *O Brasil frente a um mundo dividido em blocos*. São Paulo: Editora Nobel, 1994.

VIEIRA, Euripedes Falcão; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Geoestratégia dos espaços econômicos: o paradigma espaço-tempo na gestão de territórios globais. In: FISCHER, Tânia (Org). *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais*: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

VEIGA, Pedro Mota. A Bahia frente à ALCA e às negociações Mercosul – União Européia. In: AVENA, Armando (Org.). *Bahia Século XXI*. Salvador: SEPLANTEC/SPE, 2002.

BAHIA
ANÁLISE & DADOS

A autonomia e os recursos tributários municipais no Brasil: uma análise à luz das Constituições Republicanas

*Ana Maria Ferreira Menezes**

Resumo

Este artigo se propõe a analisar a distribuição de recursos tributários entre os entes da Federação, a partir de um estudo das Constituições Republicanas; além disto, objetiva também correlacionar esses recursos com a possível autonomia preconizada pelas referidas Constituições. Inicialmente procurou-se reconstruir a análise da República Velha, identificada como tendo consolidado um esquema centralizador sob a égide da chamada "política dos governadores"; os anos 30 constituíram-se em outro período sob estudo e apontam para o forte esquema centralizador nas mãos da esfera federal, e particularmente do executivo, ficando conhecido na literatura como "Centralização Varguista"; posteriormente passou-se pela análise do período caracterizado pela Redemocratização e pelos Avanços Municipais na Partilha Tributária, que proporcionaram uma ampliação da autonomia municipal; chegou-se aos anos 60 e o que se observou foi um forte esquema de Centralização dos Recursos Tributários, nas mãos da esfera federal; analisou-se, também, a Constituição de 1988, com seu esquema de descentralização fiscal, bem como o revés dos anos 90; por fim, concluiu-se o trabalho salientando-se que a autonomia dos governos subnacionais é questionada quando se pretende lidar com as diversidades regionais sem perder de vista a unidade nacional.

Palavras-chave: autonomia, recursos tributários, federalismo fiscal, descentralização.

Abstract

The aim of this paper is to analyse, from a study of the Brazilian Republican Constitutions, the distribution of tax funds among the Federation members; besides, it also aims to correlate these funds with the possible autonomy advocated by the aforesaid constitutions. At first, one tried to rebuild an analysis of the República Velha, marked as consolidating a centralyzing scheme under the banner fo the so-called "governors' policy"; the 30's were another period under study, and point to the strong centralyzing scheme in the hands of the Federal government, particularly the executive branch, known in literature as "Centralização Varguista"; then one analyses the Redemocratization period and the Municipal Advancements in Tax Sharing, that provided an enlargement of municipal autonomy; in the 60's a strong strategy of Centralization of Tax Funds in the hands of the Federal government was observed; also the Constitution of 1988, with its strategy of fiscal decentralization, was analysed, as well as the downfall of the 90's; at last, one concludes this paper by pointing out that the subnational government's autonomy is questioned when the regional diversities are dealt with without losing sight of national unity.

***Key words**: autonomy, tax funds, fiscal federalism, descentralization.*

INTRODUÇÃO

Tradicionalmente, no Brasil, o município tem sido considerado como única unidade de governo local, contrapondo-se ao que ocorre em outros países,[1] onde se dá a proliferação de unidades dessa instância governamental.

O município brasileiro consolidou-se como instituição governamental em decorrência, por um lado, de fatores econômicos, políticos e sociais, e, por outro lado, de variações na estrutura do poder dominante das elites e decisões efetivamente toma-

* Doutora em Administração, pela Escola de Administração da UFBA; mestre e graduada em Economia, pela Faculdade de Economia da UFBA; professora de Economia do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCIS) da UEFS e pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Economia e Administração Municipal (NIEAM) do DCIS.
amfm@ufba.br

[1] Para um estudo mais detalhado das unidades locais na Europa, por exemplo, ver: Comissão Européia, 1997. Este documento analisa a estrutura territorial dos Estados-membros da União Européia, identificando uma situação de proliferação das unidades locais.

das nas esferas superiores com reposição dentro da estrutura governamental, salientando a importância dos aspectos institucionais-legais no comportamento das entidades governamentais.

Numa perspectiva histórica pode-se observar que as instituições municipais têm uma longa tradição no Brasil. Foram trazidas pelos colonizadores portugueses no século XVI. No período colonial, que se estendeu até 1822, a municipalidade brasileira conservou-se num estágio primitivo e foi bastante ineficiente como unidade de governo. Este período é caracterizado por uma economia de exportação e centralização política sob o comando da metrópole, o que resultou na instituição do município sem nenhuma autonomia política e totalmente ineficiente como unidade de governo.

O princípio do federalismo se consolidou através de um arranjo institucional pautado num sistema com mais de um nível de autoridade, cada um com responsabilidade de tomar decisões independentes

O período do Império, que perdurou até 1889, também não proporcionou uma consolidação efetiva do governo local. A economia estava centrada na exportação do café desde meados do século XIX, predominando uma centralização política sob a égide do Estado Unitário, com partidos políticos sem representatividade e total domínio das oligarquias rurais. Todavia, a Constituição de 1824 abria alguma perspectiva para a esfera local, na medida em que possibilitava às cidades e vilas elegerem uma câmara que se encarregaria do seu governo municipal e econômico, mas que estariam subordinadas aos presidentes das províncias, o que resultaria na falta de autonomia dessas esferas de governo.

A proposta de um Estado federal para o Brasil, composto por um governo central e um conjunto de governos regionais autônomos, nasceu juntamente com a campanha republicana, em oposição ao Estado Unitário e centralizado do Império. Já durante o período regencial (1831-1840), no entanto, a própria Monarquia tentara, timidamente, algumas reformas descentralizadas para acomodar os interesses das oligarquias regionais e conter a agitação popular nas províncias.

Em 1834, a Constituição fora reformada por um *Ato Adicional* que concedeu autonomia bastante limitada às províncias. Foram criadas as Assembléias Legislativas Provinciais, com poderes para legislar sobre os impostos e as despesas. O Executivo continuou, porém, a ser exercido por um presidente nomeado pela Coroa.

Esta autonomia sofreria duro golpe em 1840, quando foi aprovada uma *Lei de Interpretação* que recuperou para o poder central atribuições que o *Ato Adicional* havia dado às Assembléias. Em 1841, as Assembléias Provinciais perderam o direito de nomear os magistrados e os chefes da Guarda Nacional – que faziam as funções de Exército da época. Além disto, as funções do "juiz de paz", eleito pelos municípios para exercer o papel de delegado de polícia, foram transferidas para um chefe de polícia nomeado pelo poder central.

A proposta federalista ganharia impulso após o Manifesto Republicano de 1870, documento que marca o início da campanha destinada a desembocar na derrocada do Império, em 1889. Sob o lema "centralização – desmembramento, descentralização – unidade", os descontentes com a Monarquia imaginavam que o fortalecimento das províncias esvaziaria o poder do imperador, abrindo caminho para a implantação de um novo regime.

Assim, paulatinamente, os alicerces do Império foram sendo destruídos, sobretudo a escravidão. Em 1889 a República ascendeu, em substituição ao período imperial, pautada no princípio do federalismo, com a criação dos legislativos estaduais e municipais. Todavia, este mecanismo funcionou, também, como reforço à concentração do poder da oligarquia agro-exportadora, na medida em que possibilitou a implementação da chamada "política dos governadores".

O princípio do federalismo se consolidou através de um arranjo institucional pautado num sistema com mais de um nível de autoridade, cada um com responsabilidade de tomar decisões independentes. O "tomar decisões independentes" leva ao conceito de autonomia que segundo Silva *et al.* (1983 p. 811), consiste em:

> Geralmente, a autonomia das unidades federadas é definida na Constituição do Estado Federal e compreende poderes próprios para legislar, estabelecendo a competência dos três

> poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) no seu nível. É possível existirem, portanto, diversas ordens jurídicas, resultando em mais de uma estrutura tributária. Nesse sistema não existe uma relação clara de dependência entre as esferas de governo, cada nível possuindo receita tributária própria e autonomia política na escolha de seus administradores, bem como participação efetiva nas grandes definições de políticas nacionais.

O conceito de autonomia, salientado por Silva *et al*., possibilita demonstrar a importância do presente estudo, que objetiva identificar qual a parcela de recursos tributários destinada aos municípios brasileiros, a partir de uma análise das Constituições Republicanas; bem como correlacionar esses recursos com a possível autonomia preconizada pelas referidas Constituições.

Buscando atingir estes objetivos, o presente trabalho percorreu os seguintes caminhos: uma análise da República Velha, identificando que neste período consolidou-se um esquema centralizador sob a égide da chamada "política dos governadores"; Os Anos 30 e a Centralização Varguista constituíram-se em outro período sob estudo e apontam para o forte esquema centralizador nas mãos da esfera federal, e particularmente do executivo; posteriormente passou-se pela análise do período caracterizado pela Redemocratização e pelos Avanços Municipais na Partilha Tributária, que proporcionaram uma ampliação da autonomia municipal; chegou-se aos anos 60 e o que se observou foi um forte esquema de Centralização dos Recursos Tributários, nas mãos da esfera federal; analisou-se, também, a Constituição de 1988, com seu esquema de descentralização fiscal, bem como o revés dos anos 90; por fim, concluiu-se o trabalho salientando-se as principais argumentações desenvolvidas.

A REPÚBLICA VELHA E A "POLÍTICA DOS GOVERNADORES"

A forma federalista implantada, nesse período, teve como pilar a transformação das províncias em estados e o reconhecimento da autonomia e independência financeira destes. Na prática, contudo, por força de dispositivo constitucional,[2] essa autonomia sofria constantes abalos na medida em que era comum a intervenção do governo central nos estados, justificada pela necessidade de "garantir a ordem", o que caracterizava, na realidade, um esquema centralizador (LIMA JÚNIOR, 1997).

Em relação à questão dos recursos tributários, Varsano (1997, p. 2) é bastante claro quando coloca que "*a República brasileira herdou do Império boa parte da estrutura tributária que esteve em vigor até a década de 30*". Devido ao fato de a economia ser basicamente agrícola e aberta ao exterior, a principal fonte de receitas consistia na tributação do comércio exterior. Assim, o período da 1ª república, com a adoção do esquema federalista, adota a seguinte estrutura de partilha tributária:

> Ao governo central couberam privativamente o imposto de importação, os direitos de entrada, saída e estadia dos navios, taxas de selos e taxas de correios e telégrafos federais; aos estados, foi concedida a competência exclusiva para decretar impostos sobre exportação, sobre imóveis rurais e urbanos, sobre a transmissão de propriedades e sobre indústrias e profissões, além de taxas de selo e contribuições concernentes a seus correios e telégrafos. Quanto aos municípios, ficaram os estados encarregados de fixar os impostos municipais de forma a assegurar-lhes a autonomia. Além disto, tanto a União como os estados tinham poder para criar outras receitas tributárias (VARZANO, 1997, p. 2).

Esta estrutura tributária reafirma um esquema centralizador que atende aos interesses de uma fração do capital, mais explicitamente aos interesses do capital cafeeiro. Diante do exposto na citação acima, todavia, pode-se observar que, com a Constituição de 1891, o município saiu revitalizado, posto que foi instituído o princípio da autonomia municipal. Esta, porém, era caracterizada muito vagamente[3] e destinava aos estados o poder de fixar os impostos municipais que garantissem essa autonomia.

Os estados, contudo, nada fizeram no sentido de assegurar a autonomia municipal. Muito pelo contrário, o governo local foi utilizado, basicamente, como instrumento de controle político da elite dominante, a exemplo das eleições que eram manipuladas de tal forma que só elegiam aqueles envolvidos com o poder, além dos eleitos serem subordinados ao reconhecimento do Congresso Nacional.

[2] A Constituição de 1891 possibilitava à União decretar a intervenção nos estados, o que constituía um poderoso recurso de poder, de dissuasão, embora a autonomia dos estados fosse em princípio resguardada.

[3] A autonomia municipal era definida através da idéia de "peculiar interesse" dos municípios.

Assim, de acordo com Abrucio (1998), o federalismo no Brasil originou-se de forma dissociada da República, posto que se caracterizava como sendo o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência do povo no cenário político, ou seja, antirepublicano por excelência e que se consolidava através da chamada "política dos governadores".

A chamada "política dos governadores" se caracterizava pelo forte poder político que os governadores dos estados produtores de café (principal e praticamente único produto da pauta de exportações e que sustentava a economia brasileira) detinham. Este poder pode ser exemplificado através do Acordo de Taubaté (1906), que foi assinado pelos estados produtores de café à revelia do governo central e que possibilitou a tomada de empréstimos externos para fins de financiar a política de valorização dos preços do café no mercado internacional.

O federalismo na República Velha (1889-1930) foi, assim, desequilibrado. O grande afinamento entre governos estaduais e federal se deu às custas da marginalização das forças políticas de oposição às oligarquias dominantes locais; e favoreceu, sobretudo, os Estados mais ricos – São Paulo e Minas Gerais, principalmente. Assim, de um regime monárquico, de organização unitária, passou-se, com a primeira Constituição republicana, a uma organização de governo federalista de tipo dual, em que os governos estaduais gozavam de grande autonomia fiscal, agindo de maneira quase independente do governo central.

OS ANOS 30 E A CENTRALIZAÇÃO VARGUISTA

Este esquema persistiu até 1930, quando se deu a revolução – a partir do "tenentismo",[4] movimento ocorrido na década de vinte e que se tornou emblemático no sentido de criticar o modelo oligárquico e direcionar o discurso político para o nacionalismo econômico. Segundo Oliveira (1977, p. 10-11),

> A Revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. (...) Trata-se, em suma, de introduzir um novo modo de acumulação, qualitativa e quantitativamente distinto, que dependerá substativamente de uma realização parcial interna crescente.

Passado o período revolucionário, a "política Varguista" abre a possibilidade de se retornar a um esquema de centralização do poder. Os poderes legislativos foram dissolvidos, os governadores eram nomeados pelo presidente e os prefeitos pelos governadores. Este esquema centralizador foi de fundamental importância para a consolidação de um padrão de acumulação pautado nas bases industriais.

A Constituição de 1934, todavia, foi favorável aos municípios, na medida em que reforçou a autonomia municipal através da eleição do prefeito e não apenas da Câmara, da reserva de alguns tributos aos municípios, inaugurando uma divisão tripartida da arrecadação e da possibilidade dos municípios se organizarem e dirigirem seus serviços, gastando livremente suas rendas.

No que se refere à reserva de recursos para os municípios, a Constituição de 1934 dotou-os de competência privativa na decretação de alguns tributos, como imposto de licenças, imposto predial e territorial urbanos, imposto sobre diversões públicas e imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais, além de taxas sobre serviços municipais (VARSANO, 1997). Uma outra inovação da Constituição de 1934 foi a repartição da receita de impostos entre as diferentes esferas de governo, o que possibilitou aos municípios ampliar suas receitas, reafirmando, portanto, sua autonomia.

Este esquema, que caracteriza um sistema de maior descentralização, perdurou até 1937, quando as forças políticas da época, sob o comando absoluto de Getúlio Vargas, reacenderam o sistema unitário. Isto decorreu em função da inexistência de estruturas partidárias nacionais e da desestruturação política das forças que haviam viabilizado 1930, consolidando-se, portanto, a reversão da descentralização republicana com o fortalecimento do poder central.

A Constituição de 1937, todavia, pouco alterou o sistema tributário estabelecido em 1934. Algumas alterações, contudo, foram realizadas, a exemplo da perda de competência privativa, por parte dos estados, para tributar o consumo de combustíveis de

[4] Para um estudo mais aprofundado desse movimento ver Fausto (1979).

motor de explosão; e aos municípios foi retirada a competência para tributar a renda das propriedades rurais.

O esquema centralizador foi possibilitado através de várias medidas econômicas e institucionais, que assinalaram não somente o fortalecimento da esfera federal, como também da presidência da república. Assim, a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) serve de exemplo de medida institucional que proporcionou um maior poder de comando a Getúlio; e a formalização das relações de trabalho e das atividades sindicais serve de exemplos de medidas econômicas, posto que estas foram de suma importância para a formação do mercado de trabalho para a indústria nascente.

Assim, no Estado Novo, embora pouco se tenha alterado a distribuição de receitas entre os três níveis de governo, a União mostrava crescente preocupação com o estabelecimento de normas financeiras gerais de tributação que, na prática, tinham o efeito de reduzir o poder legislativo dos estados e municípios em relação aos tributos de sua competência e em relação a seus gastos.

Com o crescimento do poder federal, Vargas pôde neutralizar as oligarquias políticas regionais que, na República Velha, comandavam a política nacional. Nos Estados onde as lideranças lhes fossem hostis, Vargas oferecia o apoio da máquina federal para as facções minoritárias, caso estas chegassem ao poder. Depois do golpe de 1937, Vargas adotou uma tática mais direta: em fins de novembro de 1937, o ditador realizou uma cerimônia pública, na qual queimou as tradicionais bandeiras dos Estados.

Vargas caiu em outubro de 1945, devido a forte influência de fatores externos decorrentes da vitória, na II Guerra Mundial, das forças aliadas, que simbolizavam um ideal democrático e se opunham a movimentos totalitários e absolutos, tal como a "Era Varguista". De acordo com Ianni (1979, p. 33),

> (...) boa parte da política econômica governamental dos anos 1930-45 refletia principalmente os interesses de grupos econômicos e políticos, bem como de membros do próprio governo, com o objetivo de reformular a dependência estrutural que caracterizava o subsistema econômico brasileiro na época. Também alguns estudos e debates realizados dentro e fora do aparelho estatal revelavam o empenho de grupos e partidos no sentido de manter, reformular ou destruir relações e estruturas de dependência produzidas nas décadas anteriores à Revolução de 1930. Em gradações diversas, isso foi revelado nos debates havidos, nas medidas adotadas e nos órgãos públicos criados para fazer face aos problemas siderúrgicos, petrolífero e cafeeiro, entre outros.

Note-se que, por exemplo, a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Nacional de Álcalis constituíram-se como empresas estatais. Além disso, eram empresas de grandes proporções (em capital, tecnologia, organização, pessoal especializado etc.), consideradas as dimensões do sistema econômico brasileiro de então. E, ainda, tratavam-se de empresas voltadas para setores básicos da economia. Por esses motivos, é de se supor que o governo e os grupos dominantes na época estavam empenhados em criar condições infra-estrutrais tanto para o desenvolvimento econômico em geral (particularmente industrial) como para a emancipação econômica do País.

A REDEMOCRATIZAÇÃO E OS AVANÇOS MUNICIPAIS NA PARTILHA TRIBUTÁRIA

Para fazer frente à "Era Varguista" uma nova Assembléia Constituinte foi convocada e em 1946 promulgou-se a nova Constituição. Essa foi a Constituinte brasileira que contou, até então, com a maior participação das correntes populares e nacionalistas. Ainda assim, as correntes liberais-conservadoras, representativas dos grandes empresários e fazendeiros, detinham nítida hegemonia; e estavam representados na Assembléia até setores políticos vinculados ao regime ditatorial que acabava de ser deposto.

Tal composição refletia o estágio de consciência política e de organização das camadas populares. Em conseqüência, a Constituição de 1946 traria a marca da Assembléia que a elaborou. O seu traço predominante era conservador, mas ela não pôde deixar de acolher algumas medidas em defesa da dependência nacional e dos direitos dos trabalhadores.

Esta Constituição se preocupou com o restabelecimento da democracia local e com o fortalecimento das finanças municipais sem, contudo, uma correlata preocupação com o problema de eficiência e responsabilidade. A autonomia municipal foi

assegurada também através da garantia de eleição dos prefeitos e das Câmaras, com exceção dos prefeitos das capitais (dispositivo revogado posteriormente) e das áreas estratégicas para a segurança nacional (BRASILEIRO, 1973).

Todavia, manteve-se a possibilidade dos estados intervirem nos municípios para regularizar as finanças quando estes fossem impontuais no serviço de empréstimo garantido pelo Estado e quando deixassem de pagar, por dois anos consecutivos, a dívida fundada. Nos demais casos, o prefeito somente necessitava demonstrar sua responsabilidade perante a Câmara, que tinha o poder, inclusive, de rejeitar os seus vetos.

No que pese o fortalecimento das finanças municipais, tem-se a inclusão de dois novos impostos na sua área de competência: o imposto sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência (imposto do selo municipal) e o imposto de indústrias e profissões, pertencente anteriormente aos estados, mas já arrecadado em parte pelos municípios.

Essas unidades de governo passaram também a participar (excluídos os municípios de capitais) de 10% da arrecadação do imposto de renda (IR)[5] e 30% do excesso sobre a arrecadação municipal da arrecadação estadual (exclusive imposto de exportação) no território do município, bem como do imposto único sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica, e minerais do país, de competência da União. Seguindo a linha de raciocínio de Varsano (1997, p. 5-6), pode-se observar que,

> A intenção da Constituição de 1946 de reforçar as finanças municipais não se transformou em realidade por diversos motivos. Primeiro, a maioria dos estados jamais transferiu para os municípios os 30% do excesso de arrecadação. Segundo, as cotas de IR só começaram a ser distribuídas em 1948 e eram calculadas em um ano, com base na arrecadação do período anterior, para distribuição no ano seguinte; em conseqüência, os municípios recebiam cotas cujo valor real já fora corroído pela inflação. Terceiro, estas cotas (e, mais tarde, as do imposto de consumo) eram distribuídas igualmente entre os municípios, o que gerou, através de desmembramentos, um rápido crescimento do número dos mesmos. Os 1.669 municípios existentes em 1945 transformaram-se em 3.924 em 1966.[6] Muitas das novas unidades passaram a depender quase exclusivamente das transferências da União, cujo valor real diminuía à medida que crescia o número de municípios. Finalmente, a aceleração da inflação na segunda metade da década de 50 e principalmente no início da década de 60 prejudicou a receita dos impostos predial e territorial urbanos que dependem da ação da administração fiscal no sentido de reavaliar o valor dos imóveis. A participação destes impostos na receita tributária municipal, que era da ordem de 33% em 1960, reduz-se para cerca de 20% em 1966.

A intenção da Constituição de 1946 de reforçar as finanças municipais não se transformou em realidade por diversos motivos. Primeiro, a maioria dos estados jamais transferiu para os municípios os 30% do excesso de arrecadação. Segundo, as cotas de IR só começaram a ser distribuídas em 1948 e eram calculadas em um ano, com base na arrecadação do período anterior, para distribuição no ano seguinte

Este esquema tributário estava coadunado com a estrutura político-econômica da época, haja vista a implantação do modelo substitutivo de importações, que foi de suma importância para a consolidação da hegemonia da burguesia industrial. Este modelo requeria a forte participação do Estado na economia, enquanto principal promotor do desenvolvimento e responsável pelo planejamento das modificações que se faziam necessárias.

De acordo com Mantega (1984), o Estado passa a ser considerado como o centro racionalizador da economia, desempenhando o papel de intervir até mesmo como agente econômico direto, provendo a necessária infra-estrutura para a expansão industrial e a canalização de recursos nacionais para as novas atividades prioritárias. Este processo necessitou, portanto, de uma centralização do poder de tal monta que culminou com a chamada "administração paralela" do governo de Kubitschek, ou seja, grupo de trabalho que esteve diretamente ligado ao Presidente e que propiciou a implementação do Plano de Metas.

Assim, em contraposição ao regime anterior, a Constituição de 1946 estabeleceu regras de orde-

[5] Esta partilha constituiu-se no embrião dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPEM), criados na década de 1960.

[6] Esta situação foi reproduzida nos anos 80, quando mais uma vez viu-se o vertiginoso crescimento do número de municípios no país.

namento jurídico de um sistema político de características democráticas. Tal ambiente político reforçou as preocupações com maior autonomia das unidades subnacionais e as pressões no sentido de ampliar o poder financeiro das unidades locais de governo, considerado essencial para evitar o fortalecimento político do governo central.

Nos 20 anos de vigência da Constituição de 1946 o Brasil passou por profundas modificações, entre as quais pode-se destacar a aceleração dos processos de urbanização e industrialização. Passou, também, por diversas crises políticas, a exemplo da renúncia de Jânio Quadros em 1961, que não suportou comandar uma política econômica que resolvesse os graves problemas que assolavam o País,[7] e a eclosão do movimento de março/abril de 1964.

O Brasil passou por profundas modificações no sistema político a partir de 1964. Os objetivos de combate à inflação e de promover o desenvolvimento econômico proporcionaram um exacerbamento do poder executivo em detrimento dos demais poderes resultando numa maior centralização política

AO ANOS 60 E A RECENTRALIZAÇÃO DOS RECURSOS TRIBUTÁRIOS

O Brasil passou por profundas modificações no sistema político a partir de 1964. Os objetivos de combate à inflação e de promover o desenvolvimento econômico proporcionaram um exacerbamento do poder executivo em detrimento dos demais poderes resultando numa maior centralização política. Assim, a modificação do sistema tributário objetivou a elevação do esforço fiscal da sociedade a fim de alcançar o equilíbrio orçamentário, bem como se dispusesse de recursos que possibilitassem a implementação da política de incentivos fiscais à acumulação de capitais para impulsionar o processo de crescimento econômico.

Esta estratégia exigiu que a orientação e o controle do processo de crescimento ficassem nas mãos do governo federal, o que levou à centralização das decisões. Assim, a Constituição de 1967 proporcionou a ampliação das atribuições da União, criando inclusive a figura do decreto-lei, que possibilitava ao governo federal editar as leis de seu interesse através de decretos. A característica básica da Constituição de 1967 foi a centralização do poder.

Estas modificações repercutiram diretamente na instituição municipal. Embora não haja ocorrido modificações na estrutura básica, a autonomia municipal foi fortemente restringida através de medidas que possibilitaram a ampliação dos casos de intervenção nos municípios. Mas o maior abalo na autonomia municipal decorreu de duas características da reforma do sistema tributário, fazendo com que o município se tornasse mais diretamente dependente dos fundos transferidos e com o estabelecimento das limitações do uso dos recursos, sob a forma de fundos especiais, que resultaram nas chamadas transferências vinculadas. As transferências também sofreram fortes restrições na medida em que o Ato Complementar nº 40/68 reduziu, de 10% para 5%,[8] os percentuais do produto da arrecadação do IR e do IPI destinados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (VARSANO, 1997).

Para assegurar a não-interferência das unidades subnacionais na definição e controle do processo de crescimento, o seu grau de autonomia fiscal precisava ser severamente restringido. Assim, o poder concedido aos estados para legislar em matéria relativa ao ICM foi limitado, de modo que o imposto gerasse arrecadações que pudessem ser usadas como instrumento de política; e os recursos transferidos foram, em parte, vinculados a gastos compatíveis com os objetivos fixados pelo governo central.

Mas de 1967 até 1984 o País praticamente não viveu sob o império de uma Constituição, e sim sob o domínio dos atos institucionais. No dia 9 de abril de 1964 foi promulgado pelos militares o Ato Institucional que depôs o presidente, cassou mandatos e alterou os poderes do Executivo e do Congresso.

[7] A exemplo da inflação galopante.

[8] Estes percentuais foram sendo paulatinamente ampliados a partir de 1975.

De março de 1967 até 13 de outubro de 1968, quando foi editado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), o País viveu sob o regime da Constituição de 1967; de outubro de 1968 até o fim de 1978, a "lei suprema do País" foi o AI-5, aplicado por decisão exclusiva do presidente da República e dos altos comandos militares. O Ato permitia ao presidente fechar o Congresso e legislar sem limites e o autorizava a reabrir as cassações, demissões, confiscos e demais punições sumárias, sem possibilidade de apreciação judicial.

O último ano de vigência do AI-5 foi 1978. Em 1977, o então presidente Ernesto Geisel tinha fechado o Congresso Nacional, que se recusara a aprovar uma reforma do judiciário que o tornaria ainda mais centralizador. Com o Congresso fechado, o general-presidente aproveitara, então, para impor também um conjunto de medidas que, supunha, iriam garantir o poder nas mãos das forças que haviam participado do movimento de 1964 até perto do fim do século: suspendeu as eleições diretas para governador previstas para 1978; introduziu no Senado um terço dos senadores escolhidos por processo indireto – que se tornariam popularmente conhecidos por "biônicos"; e modificou as regras das eleições do presidente da República, mantidas como indiretas, de tal modo que o partido do governo pudesse "eleger" o presidente de 1978 e 1984.

Neste período, o dirigismo por parte da esfera de governo federal foi de tal monta que possibilitou o enquadramento das ações municipais dentro dos objetivos nacionais,[9] tais como o combate à inflação e a execução de programas estratégicos de desenvolvimento. Todavia, a crise econômica que começou a dar sinais nos anos 70, a nível internacional, e que repercutiu mais diretamente no País somente em finais dos anos 70 induziu um movimento reivindicatório da sociedade brasileira.

Este movimento atrelado à estratégia de distensão política, preconizada por Golbery do Couto e Silva, conduziu o País ao chamado processo de redemocratização que culminou com a assunção do poder por parte de um civil e proporcionou a reestruturação do sistema tributário, através da promulgação da Constituição de 1988. A reação natural a 20 anos de concentração do poder político alçou o fortalecimento da Federação à condição de seu principal objetivo. O alcance de tal objetivo passou necessariamente, no que diz respeito às finanças públicas, pela desconcentração de recursos tributários disponíveis, pela transferência de encargos da União para estados e municípios e mais amplamente pelo aumento do grau de autonomia fiscal destas unidades de governo.

Assim, os anos 80 assistiram a um movimento de democratização que implicou na autonomia política dos estados e municípios e o fim do controle centralizado da União sobre inúmeras áreas da administração estadual e local.

A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O REVÉS DOS ANOS 90

A derrocada do autoritarismo do regime militar demonstrou, de maneira irrefutável, que o mito do crescimento, enquanto chave para a solução dos problemas do país, se bem que necessário não era suficiente para fazer com que a nação se tornasse próspera e desenvolvida. A Nova República, portanto, foi instaurada em meio à grande expectativa, pois para além da construção de uma ordem democrática, com a implantação das reformas políticas necessárias, demandava-se também uma redefinição do modelo econômico.

A insatisfação com este modelo de crescimento foi demonstrada não somente ao nível das esferas de governo subnacionais, mas também e principalmente ao nível da sociedade como um todo. Generalizou-se a postura antiestatista, verificando-se, no mesmo movimento, a ruptura com a idéia de nacionalismo, percebida crescentemente como símbolo de uma época que se esgotara. A nova pauta política passou a ser dominada por temas como desestatização, reinserção no sistema internacional, abertura da economia, desregulamentação e privatização.

Não menos imperativo revelou-se o duplo movimento de ruptura com o passado autoritário e a construção da ordem democrática. O que se observou foi

[9] Este enquadramento e dirigismo foi reeditado em 2000, através da figura da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000) que impõe aos Estados e Municípios limitações nos seus gastos objetivando a obtenção de superávits primários para fazer frente às obrigações financeiras. De certa forma, a edição desta Lei decorreu do compromisso que a União assumiu junto às autoridades financeiras internacionais de promover o ajuste fiscal.

o esgotamento, simultâneo, de um dado modelo de desenvolvimento econômico, bem como dos parâmetros ideológicos e da modalidade de intervenção estatal a ele associados, dentro de um quadro mais geral de reestruturação político-institucional comprometida com a meta da democratização.

O modelo centralizador passou a ser criticado, o que levou a um processo de reivindicações, principalmente no que se referia à descentralização (política, administrativa e econômico-financeira). Assim, uma série de Decretos e Emendas[10] impulsionaram um movimento gradual que visou a reversão do modelo centralizador, o que abria a perspectiva de ampliação das receitas das subesferas nacionais. A Constituição de 1988 consolidou o processo de descentralização fiscal, dotando os estados e municípios de amplos recursos tributários.

Para fazer face ao seu desequilíbrio fiscal e financeiro crônico o governo federal adotou uma série de medidas que compensariam suas perdas, mas que resultaram na piora da qualidade da tributação e dos serviços prestados. Criaram-se novos tributos e elevaram-se as alíquotas dos já existentes

Assim, na Constituição de 1988, fecho do processo de redemocratização do país, a ampliação do grau de autonomia financeira de estados e municípios se deu, no lado das receitas, mais pela elevação do montante das transferências intergovernamentais garantidas constitucionalmente do que pelo aumento da capacidade de arrecadar. Não restam dúvidas, portanto, de que a Constituição de 1988 reduziu os recursos disponíveis para a União, via aumento das transferências tributárias e da eliminação de cinco impostos,[11] cujas bases foram incorporadas à do ICM para formar o campo de incidência do ICMS.

Não se pode, contudo, considerar que a Constituição de 1988 seja a única responsável – nem mesmo a principal – pelas dificuldades financeiras da União: a perda de recursos da União já vinha ocorrendo desde 1984. Outros fatores que explicam tais dificuldades são a estagnação econômica, que, à véspera do Plano Real, já completava 14 anos quase ininterruptos e a aceleração da inflação.

Para fazer face ao seu desequilíbrio fiscal e financeiro crônico o governo federal adotou uma série de medidas que compensariam suas perdas, mas que resultaram na piora da qualidade da tributação e dos serviços prestados. Criaram-se novos tributos e elevaram-se as alíquotas dos já existentes, principalmente daqueles não sujeitos à partilha com estados e municípios. Assim, já em 1989, criou-se a contribuição, prevista na Constituição, incidente sobre o lucro líquido das empresas. Em 1990, aumentou-se a alíquota da Cofins de 0,5% para 2%, e também a alíquota do imposto sobre operações financeiras. Em 1993, criou-se o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), que foi, posteriormente, recriado como contribuição e que vigora até os dias atuais.

Todavia, os anos 90 se caracterizam pela tentativa da União de recentralizar os recursos tributários. Não é por menos que em fins de 1993, a título de se implementar o Plano Real, foi instituído o Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Os recursos desses Fundos eram (e ainda são, no caso do FEF) retirados do bolo tributário e somente após esta retirada eram feitas as transferências para estados e municípios (FPEM), num claro objetivo de diminuir os repasses para estas esferas de governo (MENEZES; MENEZES, 1997).

Além disto, a União vem arrecadando a maior parte dos impostos do país e transferindo parte do dinheiro para estados e municípios. Os dados, que demonstram quanto cada esfera de governo arrecada e com quanto fica, são os seguintes: União: arrecada 65% e fica com 55%; Estados: arrecadam 30% e ficam com 28%; e Municípios: arrecadam 5% e ficam com 17% (OINEGUE, 1999, p. 40).

Estes dados demonstram claramente que os estados perdem com esta configuração de reparti-

[10] Haja visto todas as Emendas Constitucionais que modificaram os percentuais de transferência dos Fundos de Participação dos estados e Municípios. Para um estudo desse processo ver a análise de Bremaeker (1993).

[11] Os impostos da União que foram incorporados às bases do ICM são: imposto sobre serviços de comunicações (ISC); imposto sobre transportes (IT); imposto único sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos ou gasosos (IULC); imposto único sobre produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de energia elétrica (IUEE); e, imposto único sobre extração, circulação, distribuição ou consumo dos minerais do país (IUM).

ção das receitas. Numa primeira olhada, poder-se-ia pensar que os municípios são os grandes "ganhadores". Todavia, esta análise pode tornar-se distorcida se não se levar em conta a proliferação de municípios, que foram criados a partir de 1988, em decorrência da possibilidade de auferirem as transferências Constitucionais. A título de ilustração observa-se que em 1988 existiam no país 4.185 municípios e hoje eles perfazem o total de 5.561.

Esta questão da criação dos municípios é bastante peculiar, pois eles foram criados com o objetivo explícito de receber as transferências de recursos. A proliferação desses municípios traz como conseqüência a ampliação dos gastos públicos, como podemos ver: de acordo com Oinegue (1999), há dez anos as prefeituras reunidas geravam um gasto de 2,4% do PIB, e hoje representam 4,7%. Portanto, os gastos quase que dobraram. Pode-se demonstrar o quanto os municípios se proliferaram através de informações, por exemplo, do Estado da Bahia, onde, só na década de 80, foram criados 79 municípios, sendo que destes 49 foram criados a partir de 88. Isto para não falar do Estado de Minas Gerais, que duplicou o número de municípios, estando hoje na casa dos 800.

Um outro instrumento instituído pelo Governo central, que resultou em diminuição das receitas dos estados e municípios (por extensão) foi a Lei Kandir, que visa a promoção de subsídios às exportações pautados em isenções do ICMS. Isto foi possível em função da ingerência que a União realizou sobre a autonomia financeira dos estados, posto que, apesar de a Constituição de 1988 tê-los dotados de liberdade política, deixou-os, no que se refere à questão financeira, à mercê das políticas macroeconômicas da União.

É bem verdade, também, que os estados passaram a ter autonomia para fixar suas alíquotas. Mas esta autonomia, em pouco tempo, deixou de existir na prática, posto que elevações esbarram no limite da capacidade contributiva da população e reduções vão de encontro às necessidades de despesas atuais da unidade, enquanto a concessão de incentivos fiscais requer aprovação unânime do Conselho de Política Fazendária, do qual participam todos os estados.

O descumprimento quase generalizado das normas que regulam a concessão de incentivos fiscais,[12] associado às características do ICMS, semelhantes às do ICM, deu origem a "guerras fiscais" entre os estados, com o intuito de atrair indústrias, que vêm prejudicando as finanças estaduais e gerando tensões na Federação.

Sendo assim, cabe à União recolher o grosso dos impostos, caracterizando um sistema fiscal altamente centralizado. Isto faz com que o "federalismo" existente torne-se bastante curioso, pois o governo federal tem o dinheiro e os estados com menos recursos detêm bastante poder político.

Ora, estes exemplos de recentralização de recursos nas mãos da União e de ingerências se traduzem em limitações na capacidade de financiamento do gasto público das esferas subnacionais; isto faz com que estados e municípios recorram constantemente às operações de crédito para fazer face às suas necessidades de gastos,[13] permanecendo, com isto, o problema de ampliação do endividamento.

Em resumo, a reação do governo federal à nova ordem tributária instituída a partir da Constituição de 1988 proporcionou uma queda na qualidade do sistema tributário sem, contudo, acarretar um equacionamento definitivo de seu desequilíbrio fiscal e financeiro. Isto, também, levou à situação de uma diminuição da autonomia dos governos subnacionais, no que pese o aspecto da diminuição de recursos tributários.

À GUISA DE CONCLUSÃO

As diversas constituições brasileiras e as constantes mudanças de regime – quer em direção ao autoritarismo, quer no sentido da redemocratização – trazem no seu bojo uma permanente preocupação com as relações intergovernamentais, tanto do ponto de vista econômico (sobretudo fiscal), quanto do ponto de vista político: ampliação e definição de competências exclusivas e concorrentes, partilha

[12] BRASIL. Constituição de 5 de outubro de 1988, art. 155, § 2º, XII, g, e Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975.

[13] É bom lembrar que a União vem se desobrigando cada vez mais de uma série de gastos, principalmente na esfera social, e estes vêm sendo assumidos pelas esferas subnacionais.

fiscal, peso político da União e dos estados, entre outros.

A oscilação historicamente verificada entre centralização e descentralização é, com freqüência, confundida, na retórica política, com democracia ou com a sua ausência; reflete, de fato, uma permanente tensão na vida política brasileira. Na doutrina, na lei e na prática, União e estados, e agora também os municípios, são constituídos como atores do jogo político, para além dos atores convencionais como o cidadão e os partidos com suas identidades próprias.

Assim, ainda que se reconheça existir, no povo brasileiro, um sentimento democrático básico – cada vez mais visível nas suas atitudes, nos seus comportamentos, é bom não desconhecer que, no Brasil, a democracia tem sido, mesmo no apogeu de seus ciclos políticos abertos, mais uma construção jurídico-formal do que uma prática social vivida.

O federalismo brasileiro tem se constituído, historicamente, de forma bastante frágil, posto que a União tem demonstrado uma força relativa em face de suas atribuições constitucionais que, em última instância, levam à subordinação jurídico-política dos estados e municípios que com autonomia jurídico-administrativa limitada sobre os eventos transcorridos em seu próprio território, e com capacidade tributária diminuta, ficam dependentes do arbítrio do poder central.

A atual sistemática brasileira de distribuição dos recursos tributários não tem demonstrado uma eficácia para fins de proporcionar a harmonização das relações intergovernamentais, impondo assim a existência de um federalismo desequilibrado e com fortes tendências centralizadoras. Dessa forma, é necessário que se busque um sistema tributário que substitua um variado número de impostos que incidem sobre bases estreitas por um número reduzido de tributos de base ampla.

Esta situação veda a possibilidade de o equilíbrio federativo ser alcançado mediante atribuições de competências tributárias exclusivas a cada um dos entes da federação. O recurso a competências concorrentes também não é compatível com as exigências de normas e de práticas administrativas uniformes em todo território nacional. Desta forma, é necessário adotar um regime de competências partilhadas, no qual uma mesma base impositiva, o consumo, principalmente, passa a ser objeto de tributação simultânea pelas entidades que compõem a federação.

Regime de competências partilhadas é diferente de partilhar as receitas tributárias. Na partilha de receitas, o tributo pertence a uma das partes, quase sempre o governo central, que encarrega-se da sua administração e cobrança e reparte o produto da arrecadação com os estados e municípios membros de acordo com regras estipuladas na legislação. Na partilha de competências, o tributo pertence aos entes da federação ou a dois deles (União e estados), que negociam conjuntamente, no Congresso, a legislação aplicável e as alíquotas que correspondem à parcela de cada um no tributo em questão, submetendo, portanto, sua autonomia para legislar em matéria tributária ao poder legislativo nacional.

A descentralização dos recursos e do poder para administrá-los afeta a capacidade do Estado atuar com a finalidade de evitar a concentração regional da renda, aumentando as perspectivas de ampliação das desigualdades; aumenta, também, as dificuldades de coordenação da política fiscal, com riscos para o atingimento das metas de equilíbrio macroeconômico. Sendo assim, impõem-se limites ao exercício do poder dos estados federados, tendo em vista as exigências macroeconômicas e das necessidades de harmonização fiscal. Dentro desta questão, uma outra se coloca, qual seja o problema da autonomia. Assim, a autonomia das sub-esferas governamentais é questionada quando se pretende lidar com as diversidades regionais sem perder de vista a unidade nacional.

Assim, um problema básico do federalismo fiscal consiste na busca de um equilíbrio entre, de um lado, a necessidade de garantir um grau razoável de autonomia financeira e política aos diferentes níveis de governo e, de outro, a necessidade de coordenação e sistematização dos instrumentos fiscais em termos nacionais.

A experiência brasileira tem sido especialmente marcada pela dificuldade em se atingir uma compatibilização destes dois objetivos, registrando ciclos de menor ou maior centralização de poder tributário, que, por sua vez, acompanham estreitamente a

evolução histórica de regimes políticos, mais democráticos ou de menor difusão de poder.

Abstraindo-se, porém, dos ciclos e considerando-se mais do que o mero aspecto de distribuição dos recursos tributários entre os três níveis de governo, a tendência é claramente para a redução da autonomia dos níveis subnacionais de governo no que se refere à sua capacidade de legislar em matéria tributária. Esta tendência é gerada por uma crescente preocupação com a coordenação de políticas públicas e com o impacto da tributação sobre as atividades produtivas.

Pode-se concluir que, no plano fiscal o que vem ocorrendo é, na realidade, uma imposição de controles sobre as unidades sub-nacionais, haja vista a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101, de 04 de maio de 2000), que passou a exigir controles do gasto dos estados e municípios e o estabelecimento de novas regras de controle sobre o endividamento estadual e municipal, cerceando, assim, a autonomia na gestão orçamentária.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação*: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/USP. Departamento de Ciência Política, 1998.

ALBUQUERQUE, Janiza Lima R. A relação fiscal e financeira entre os níveis da federação. In: SANTOS FILHO, Milton (Org.). *Finanças locais e regionais*. São Paulo: Hucitec/EDUFBA, 1996. p. 55-68.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. 11. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999.

BRASILEIRO, Ana Maria. *O município como sistema político*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1973. 124 p.

BREMAEKER, François E. J. A evolução do FPM: a principal fonte de recursos dos municípios., *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 209, p. 77-90, out./dez. 1993.

_____. Causas da situação de crise financeira dos municípios brasileiros., *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p. 8-21, abr./dez. 1996.

COMISSÃO EUROPEIA. *Os municípios e a Europa*: guia prático das geminações. Comunidades Europeias, 1997.

FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930*: historiografia e história. São Paulo: Brasiliense, 1979.

IANNI, Octavio. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições políticas democráticas*: o segredo da legitimidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. São Paulo: Polis; Petrópolis: Vozes, 1984.

MENEZES, Ana Maria Ferreira; MENEZES, Eline Viana. O processo de descentralização e a questão municipal. ENCONTRO DA ANPAD, 21º. *Anais...* Rio das Pedras (RJ), 1997. 15 p. CD-Rom.

_____. Reforma do estado e modelos de gestão estatal: uma análise dos anos 60 aos 90. ENCONTRO DA ANPAD, 22º. *Anais...* Foz do Iguaçu (PR),1998. CD-Rom.

_____. A Crise Fiscal do Estado e a Necessidade de Ajuste: uma análise da lei de responsabilidade fiscal. *Conjuntura e Planejamento*, Salvador, SEI, ago. 2001, n° 87, pp. 40-44.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. A descentralização vertical no Brasil: algumas reflexões sobre os municípios. *Conjuntura e Planejamento*, Salvador: SEI, n. 61, p. 11-15, jun. 1999.

_____. *A União Européia e a questão do federalismo fiscal*. Florianópolis (SC): ENCONTRO DA ANPAD, 24º. *Anais...* 2000. (CD-Rom).

OINEGUE, Eduardo. O soldado da guerra dos Joaquins. *Veja*, São Paulo, 03 mar. 1999. p. 36-41.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 1995.

OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira*: crítica à razão dualista. São Paulo: Editora Brasiliense, 1977. (Seleções CEBRAP, 1).

SILVA, Hamilton Gondim *et al*. Reforma tributária: o conflito entre eqüidade e autonomia no sistema federativo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 11º Belém, ANPEC/GRAFISA. 1983. p. 809-838.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 1-40. 1997.

_____. O Sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80?: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 203-228. 1981.

Normas para publicação

ORIGINAIS APRESENTADOS

- Os textos serão submetidos à apreciação de membros do Conselho Editorial;
- Ao Conselho Editorial reserva-se o direito de aceitar, sugerir alterações ou recusar os trabalhos encaminhados à publicação;
- O autor será notificado da aceitação ou recusa do seu trabalho. Em caso de recusa o parecer será enviado ao autor. Os originais não serão devolvidos. Quando aceito e publicado, receberá 02 exemplares.
- Serão considerados definitivos e, caso sejam aprovados para publicação, as provas só será submetidas ao autor quando solicitadas previamente;
- Serão considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à Revista. Não serão pagos direitos autorais.

OS ARTIGOS DEVEM:

- Ser enviados em disquete ou CD-ROM acompanhados de cópia impressa, ou e-mail, nos casos de texto sem imagem;
- Incluir os créditos institucionais do autor, referência a atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail;
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatado com entrelinhas de 1,5; margem esquerda de 3 cm, direita de 2 cm, superior de 2,5 cm e inferior de 2 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12;
- Ter no mínimo 10 páginas e no máximo 20;
- Vir acompanhados de resumo, com no máximo 10 linhas (entrelinhas simples), abstract, 5 palavras-chave e key words;
- Apresentar uma padronização de títulos de forma a ficar claro o que é TÍTULO, SUB-TÍTULO, etc.;
- As tabelas e gráficos devem vir no programa no qual foi elaborado (excel, etc.), conter legendas e fontes completas, e as respectivas localizações assinaladas no texto;
- Indicar a localização exata para inserção de desenhos, fotos, ilustrações, mapas, etc., que, por sua vez, devem vir acompanhados dos originais, de sorte a garantir fidelidade e qualidade na reprodução;
- Destacar citações que ultrapassem 3 linhas, apresentado-as em outro parágrafo com recuo de 1cm, entrelinha simples e tamanho de fonte 10 (NBR 10.520 da ABNT);
- Evitar as notas de rodapé, sobretudo extensas, usando-as apenas quando realmente houver necessidade, para não interromper a seqüência lógica da leitura e não cansar o leitor. Devem aparecer na mesma página em que forem citadas;
- Conter referências bibliográficas completas e precisas, adotando-se os procedimentos a seguir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- No transcorrer do texto, o trabalho de onde foi retirada a citação é identificado pelo nome do autor e a data, que aparecem entre parênteses ao final da citação. Ex: (SANTOS, 1999)
- No final do artigo deve aparecer a referência bibliográfica completa, por ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR-6.023 da ABNT.

EXEMPLOS:

Para Livros:

- BORGES, J.; LEMOS, G. *Comércio Baiano*: depoimentos para sua história. Salvador, Associação Comercial da Bahia, 2002, 206 páginas.
  - Livro: Comércio Baiano: depoimentos para sua história (Título: Comércio Baiano; Subtítulo: depoimentos para sua história)
  - Autor: Jafé Borges e Gláucia Lemos
  - Editor: Associação Comercial da Bahia
  - Local de edição: Salvador
  - Ano da edição: 2002
  - Volume da edição: 206 páginas

Para Artigos:

- SOUZA, L. N. de. Essência X Aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, SEI, v.12, n.3, p.51-60,dez.2002.
  - Artigo: Essência X Aparência: o fenômeno da globalização
  - Autor: Laumar Neves de Souza
  - Publicação: Bahia: Análise & Dados
  - Editor: SEI
  - Local de edição: Salvador
  - Data de edição: dezembro de 2002
  - Volume da edição: 12
  - Número da edição: 3
  - Páginas referentes ao artigo: 51 a 60
  - A data escolhida para a referência pode ser a da edição utilizada ou, preferivelmente, a data da edição original, de forma a ficar clara a época em que o trabalho foi produzido. Neste caso é necessário colocar as duas datas: a da edição utilizada, para que a citação possa ser verificada e a da edição original;
  - O nome dos livros citados e o nome de revistas devem aparecer sempre em itálico.