

**IE**

Indicadores Econômicos FEE

E-ISSN 1806-8987
ISSN 0103-3905

v. 43 n. 4 2016

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA ECONÔMICA

Uma análise dos determinantes da recuperação da balança comercial brasileira em 2015: petróleo, câmbio ou recessão? — Cecília Rutkoski Hoff

Política monetária e dívida pública federal no Brasil, de 2004 a 2015 — Bruno Paim

Transatlantic Trade and Investment Partnership: uma agenda para a padronização do comércio internacional e um desafio para o comércio exterior brasileiro — Robson Coelho Cardoch Valdez

ECONOMIA REGIONAL E ANÁLISE SETORIAL

Política econômica, comércio internacional e estrutura produtiva pós 1995 — Wagner Fonseca de Sousa e Jose Alderir da Silva

DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Medidas de extrema pobreza no Brasil, nas Grandes Regiões e no Rio Grande do Sul: uma análise com os dados da PNAD de 2011 a 2014 — Carina Ribas Furstenau e Marcos Vinicio Wink Junior

Metodologia das Unidades de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre — Cristina Maria dos Reis Martins, Liane Rose Reis Garcia Bayard das Neves Germano e Rodrigo Rodrigues Rangel

O mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre teve intensa deterioração em 2015 — Raul Luís Assumpção Bastos

Uma análise da severidade do desemprego no Estado do Rio Grande do Sul — Elano Ferreira Arruda

Desafios políticos do Rio Grande do Sul: a decisividade do Governador — Augusto Neftali Corte de Oliveira

Política de saneamento básico de Porto Alegre entre 1995 e 2015 — Renato Antonio Dal Maso

ANEXO ESTATÍSTICO

Indicadores selecionados do RS





Indicadores Econômicos FEE

A revista **Indicadores Econômicos FEE** é uma publicação trimestral da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser que divulga análises socioeconômicas de caráter conjuntural no âmbito das economias gaúcha, nacional e internacional.

EDITORA

Maria Lucrecia Calandro

SECRETÁRIA EXECUTIVA

Líliá Pereira Sá

CONSELHO EDITORIAL

Maria Lucrecia Calandro - FEE
Martinho Roberto Lazzari - FEE
André Moreira Cunha - PPGE-UFRGS
Pedro Cezar Dutra Fonseca - PPGE-UFRGS
Leda Maria Paulani - FEA-USP
Maurício Chalfin Coutinho - IE-Unicamp
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo - IE-Unicamp
Joachim Becker - Wirtschaftsuniversität Wien, Viena (Áustria)

CONSELHO DE REDAÇÃO

Maria Lucrecia Calandro - FEE
Beky Moron B. de Macadar - FEE
Cecília Rutkoski Hoff - FEE
Gabriele dos Anjos - FEE
Raul Assumpção Bastos - FEE
Thomas Hyeono Kang - FEE

Trimestral

Indic. Econ. FEE	Porto Alegre	v. 43	n. 4	p. 1-172	2016
------------------	--------------	-------	------	----------	------



SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser

CONSELHO DE PLANEJAMENTO: André F. Nunes de Nunes, Angelino Gomes Soares Neto, André Luis Vieira Campos, Fernando Ferrari Filho, Ricardo Franzói, Carlos Augusto Schlabit

CONSELHO CURADOR: Luciano Feltrin, Olavo Cesar Dias Monteiro e Gérson Pércles Tavares Doyll

DIRETORIA

PRESIDENTE: IGOR ALEXANDRE CLEMENTE DE MORAIS

DIRETOR TÉCNICO: MARTINHO ROBERTO LAZZARI

DIRETOR ADMINISTRATIVO: NÔRA ANGELA GUNDLACH KRAEMER

CENTROS

ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS: Vanclei Zanin

PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO: Rafael Bassegio Caumo

INFORMAÇÕES ESTATÍSTICAS: Juarez Meneghetti

INFORMÁTICA: Valter Helmuth Goldberg Junior

INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO: Susana Kerschner

RECURSOS: Graziela Brandini de Castro

Indicadores Econômicos FEE está indexada em:

Ulrich's International Periodicals Directory

Índice Brasileiro de Bibliografia de Economia (IBBE)

International Bibliography of The Social Sciences (IBSS)

Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)

Cambridge Science Abstracts (CSA)

Hispanic American Periodicals Index (HAPI)

ProQuest LLC

INDICADORES ECONÔMICOS FEE / Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. — v. 16, n. 2 (1988) - . - Porto Alegre: FEE, 1988 - . -
v.-

Trimestral

Continuação de: Indicadores Econômicos RS, v. 16, n. 2, 1988.

Índices: 1973-1988 em v. 17, n. 1;

1973-1990 em v. 19, n. 1;

1973-1992 em v. 21, n. 4;

1992-1994 em v. 23, n. 3.

ISSN 0103-3905

1. Economia - periódicos. 2. Estatística - periódicos. I. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

CDU 33(05)

CDU 31(05)

© 2016 FEE

É permitida a reprodução dos artigos publicados pela revista, desde que citada a fonte. São proibidas as reproduções para fins comerciais, a menos que haja permissão, por escrito, da FEE.

As opiniões emitidas nesta revista são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, um posicionamento oficial da FEE ou da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional.

Revisão e editoração: Breno Camargo Serafini, Elen Jane Medeiros Azambuja, Mateus da Rosa Pereira (coordenador) e Tatiana Zismann.

Revisão bibliográfica: João Vitor Ditter Wallauer e Leandro de Nardi.

Capa: Israel Cefrin.

Toda correspondência para esta publicação deverá ser endereçada à: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (FEE)

Revista **Indicadores Econômicos FEE** - Secretaria

Rua Duque de Caxias, 1691, Porto Alegre, RS — CEP 90010-283

Fone: (51) 3216-9132 Fax: (51) 3216-9134

E-mail: revistas@fee.tche.br Site: www.fee.rs.gov.br

Sumário

RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA ECONÔMICA	7-58
Uma análise dos determinantes da recuperação da balança comercial brasileira em 2015: petróleo, câmbio ou recessão? — Cecília Rutkoski Hoff	9
Política monetária e dívida pública federal no Brasil, de 2004 a 2015 — Bruno Paim	23
Transatlantic Trade and Investment Partnership: uma agenda para a padronização do comércio internacional e um desafio para o comércio exterior brasileiro — Robson Coelho Cardoch Valdez	41
ECONOMIA REGIONAL E ANÁLISE SETORIAL	59-76
Política econômica, comércio internacional e estrutura produtiva pós 1995 — Wagner Fonseca de Sousa e Jose Alderir da Silva	61
DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS	77-166
Medidas de extrema pobreza no Brasil, nas Grandes Regiões e no Rio Grande do Sul: uma análise com os dados da PNAD de 2011 a 2014 — Carina Ribas Furstenau e Marcos Vinicio Wink Junior	79
Metodologia das Unidades de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre — Cristina Maria dos Reis Martins, Liane Rose Reis Garcia Bayard das Neves Germano e Rodrigo Rodrigues Rangel	91
O mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre teve intensa deterioração em 2015 — Raul Luís Assumpção Bastos	109
Uma análise da severidade do desemprego no Estado do Rio Grande do Sul — Elano Ferreira Arruda	119
Desafios políticos do Rio Grande do Sul: a decisividade do Governador — Augusto Neftali Corte de Oliveira ..	135
Política de saneamento básico de Porto Alegre entre 1995 e 2015 — Renato Antonio Dal Maso	149
ANEXO ESTATÍSTICO	167-172
Indicadores selecionados do RS	169

Table of Contents

INTERNATIONAL RELATIONS AND ECONOMIC POLICY	7-58
An analysis of the determinants of the Brazilian trade balance recovery in 2015: oil, exchange rate or recession? — Cecília Rutkoski Hoff	9
Monetary policy and federal public debt in Brazil from 2004 to 2015 — Bruno Paim	23
Transatlantic Trade and Investment Partnership: an agenda for the standardization of international trade and a challenge for the Brazilian foreign trade — Robson Coelho Cardoch Valdez	41
REGIONAL ECONOMICS AND SECTORAL ANALYSIS	59-76
Economic policy, international trade and productive structure after 1995 — Wagner Fonseca de Sousa and Jose Alderir da Silva	61
SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT AND PUBLIC POLICIES	77-166
Measures of extreme poverty in Brazil, in its Major Regions and in the State of Rio Grande do Sul: an analysis of the National Household Sample Survey (PNAD) data from 2011 to 2014 — Carina Ribas Furstenau and Marcos Vinicio Wink Junior	79
Methodology of the Human Development Units of the Metropolitan Area of Porto Alegre — Cristina Maria dos Reis Martins , Liane Rose Reis Garcia Bayard das Neves Germano and Rodrigo Rodrigues Rangel	91
The labor market of the Metropolitan Area of Porto Alegre had a sharp deterioration in 2015 — Raul Luís Assumpção Bastos	109
An analysis of the severity of unemployment in the State of Rio Grande do Sul — Elano Ferreira Arruda	119
Political challenges of the State of Rio Grande do Sul: the decisiveness of the Governor — Augusto Neftali Corte de Oliveira	135
Basic sanitation policy of Porto Alegre between 1995 and 2015 — Renato Antonio Dal Maso	149
STATISTICAL APPENDIX	167-172
Selected indicators of RS	169



RELAÇÕES INTERNACIONAIS E
POLÍTICA ECONÔMICA

Uma análise dos determinantes da recuperação da balança comercial brasileira em 2015: petróleo, câmbio ou recessão?*

Cecília Rutkoski Hoff^{*,**}

Pesquisadora em Economia da Fundação de Economia e Estatística (FEE) e Professora da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS)

Resumo

A redução do déficit em transações correntes brasileiro em 2015 desponta como o principal resultado positivo em um ano marcado pela deterioração da maior parte dos indicadores macroeconômicos do País. Cerca da metade do ajuste ocorreu nas contas de serviços e rendas do balanço de pagamentos, enquanto a outra metade respondeu à mudança de sinal da balança comercial, que passou de um déficit de US\$ 4,0 bilhões em 2014 para um superávit de US\$ 17,7 bilhões em 2015. O aumento do saldo comercial respondeu, de um lado, à dinâmica específica do comércio externo de combustíveis e, de outro, à queda do nível de atividade econômica, que, somada à depreciação cambial, ocasionou uma forte redução das importações. No caso das exportações, não há evidências de que o novo patamar cambial tenha influenciado os resultados do ano passado.

Palavras-chave: balança comercial; petróleo; recessão

Abstract

The reduction of the Brazilian current account deficit in 2015 stands out as the main positive result in a year marked by the deterioration of most macroeconomic indicators in the country. About half of the adjustment took place in the accounts of services and incomes of the balance of payments, while the other half corresponded to the change of sign of the trade balance, from a deficit of \$ 4.0 billion, in 2014, to a surplus of \$ 17.7 billion, in 2015. The improvement in the trade balance results reflected, on one hand, the specific dynamics of the external trade of fuels, and, on the other, the fall of the Brazilian economic activity, which, in conjunction with the currency depreciation, caused a sharp reduction in the imports of goods. In the case of goods exports, there is no evidence that the new exchange rate level had decisive influence on the results of the last year.

Keywords: trade balance; fuels; recession

1 Introdução

A redução do déficit em transações correntes em 2015 desponta como o principal, senão o único, resultado positivo em um ano marcado pela deterioração dos principais indicadores macroeconômicos do País. Em um contexto de quedas do Produto Interno Bruto (PIB) e da produção industrial, de aumento do desemprego, de elevação da inflação e do déficit e da dívida do setor público, o déficit em transações correntes do balanço de pagamentos brasileiro recuou de US\$ 104,1 bilhões em 2014 para US\$ 58,8 bilhões em 2015¹. Cerca de metade desse ajuste

* Artigo recebido em 18 jan. 2016.
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

** E-mail: cecilia@fee.tche.br

¹ Segundo o Banco Central do Brasil (Bacen), conforme a nova metodologia de apuração das contas do balanço de pagamentos — BPM6.

ocorreu nas contas de serviços e rendas, com especial destaque para a queda do déficit com viagens internacionais, de US\$ 18,7 bilhões em 2014 para menos de US\$ 12 bilhões em 2015. A outra metade resultou da surpreendente, devido à sua intensidade, reversão do saldo da balança comercial, que passou de um déficit de US\$ 4,0 bilhões em 2014 para um superávit de US\$ 17,7 bilhões em 2015.²

A melhora do resultado comercial deu-se em simultâneo à redução do valor exportado, em um contexto de queda dos preços das *commodities* no mercado internacional. Assim, o saldo comercial aumentou, porque as importações caíram mais do que as exportações. Ainda que a dinâmica específica do comércio externo de combustíveis tenha influenciado os resultados de 2015, a redução das importações refletiu também a queda do nível de atividade no País e, possivelmente, a depreciação cambial. Por outro lado, não há evidências de que o aumento de competitividade proporcionado pelo novo patamar da moeda estrangeira e pelo aumento da rentabilidade das exportações tenha influenciado o resultado das vendas externas em 2015, sobretudo as de bens manufaturados. Tais informações são consistentes com a noção de que mudanças estruturais dos componentes da balança comercial em resposta às alterações da taxa de câmbio incorporam defasagens de naturezas diversas.

O objetivo deste trabalho é avaliar a dinâmica recente da balança comercial brasileira, buscando identificar os principais determinantes do ajuste verificado em 2015. Após esta **Introdução**, a próxima seção traz uma análise da evolução dos principais componentes das exportações e das importações nos últimos anos, com destaque para aqueles com maior impacto para a reversão do déficit em 2015. Na terceira, são avaliadas as dinâmicas das exportações e das importações, face ao crescimento das demandas externa e interna, assim como os índices de rentabilidade das exportações e os coeficientes de abertura comercial, com o intuito de identificar eventuais mudanças que possam indicar alguma resposta do comércio externo à depreciação cambial. Já a quarta seção apresenta algumas considerações sobre a natureza das defasagens na resposta das exportações, sobretudo de manufaturados, aos episódios de depreciação cambial. Na última, são apresentadas as **Considerações finais**.

2 A dinâmica recente da balança comercial brasileira

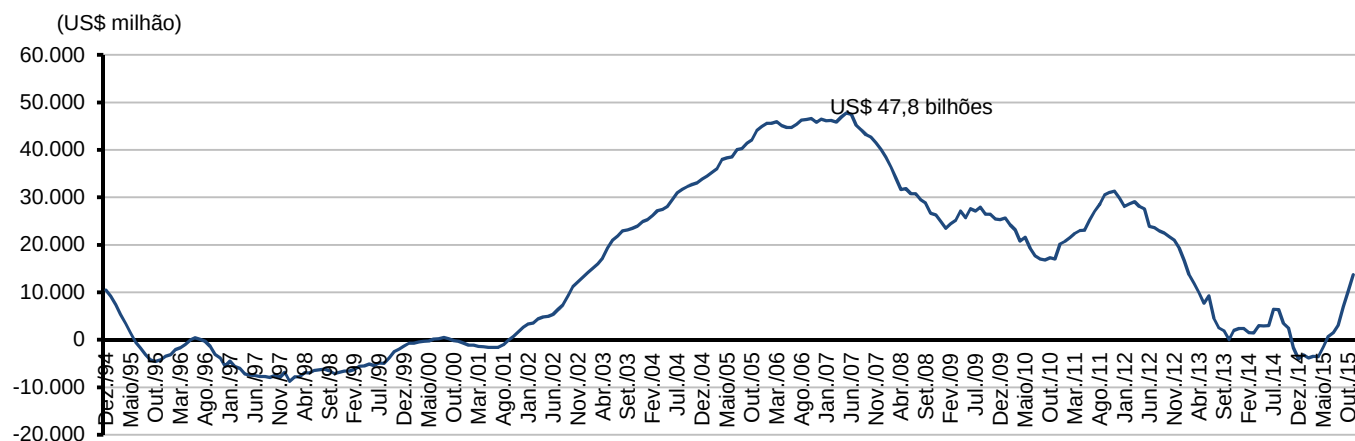
A partir do início da primeira década dos anos 2000, teve início um período de superávits comerciais expressivos na economia brasileira. Conforme pode ser observado no Gráfico 1, o saldo comercial cresceu, de forma intensa, nos primeiros anos da década, alcançando um patamar máximo de US\$ 47,8 bilhões em maio de 2007 (acumulado em 12 meses). A partir de então, iniciou-se um processo, relativamente acelerado, de redução do superávit, que pode ser dividido em duas etapas. Na primeira, entre 2007 e 2011, a queda foi induzida pelo crescimento das importações em ritmo superior ao das exportações, porém, em um contexto no qual as receitas com exportações ainda se beneficiavam do ciclo de expansão dos preços internacionais das *commodities*. Essa dinâmica permitiu que, após a crise financeira de 2008-09, o saldo da balança comercial brasileira ainda se sustentasse em um patamar médio superior a US\$ 20,0 bilhões.

Na segunda fase, após 2012, a redução esteve associada, inicialmente, à queda das receitas com exportações, em resposta ao início de um movimento de redução dos preços das *commodities* no mercado internacional. Na sequência, em 2013, a redução do saldo comercial prosseguiu, em função do crescimento das importações, ainda que em ritmo mais moderado do que nos anos anteriores, em decorrência de uma série de medidas de estímulo adotadas pelo Governo Federal, lado a lado com a estagnação do valor exportado, em nível inferior ao alcançado no final de 2011. Finalmente, a partir de meados de 2014, ambas, exportações e importações, passaram a se reduzir de forma acelerada (Gráfico 2). Em 2015, enquanto as exportações reduziram-se em US\$ 34,0 bilhões (-15,1%) na comparação com 2014, as importações reduziram-se em US\$ 57,7 bilhões (-25,2%). Nota-se, assim, que a queda mais acentuada das importações permitiu que o déficit de US\$ 4,0 bilhões registrado ao final de 2014 se convertesse em um surpreendente superávit de US\$ 19,7 bilhões ao final de 2015, segundo os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) (Brasil, 2016).

² Também conforme a metodologia BPM6, do Bacen. Segundo os dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o saldo comercial passou de um déficit de US\$ 4,0 bilhões em 2014 para um superávit de US\$ 19,7 bilhões em 2015.

Gráfico 1

Balança comercial do Brasil — dez./94-dez./2015

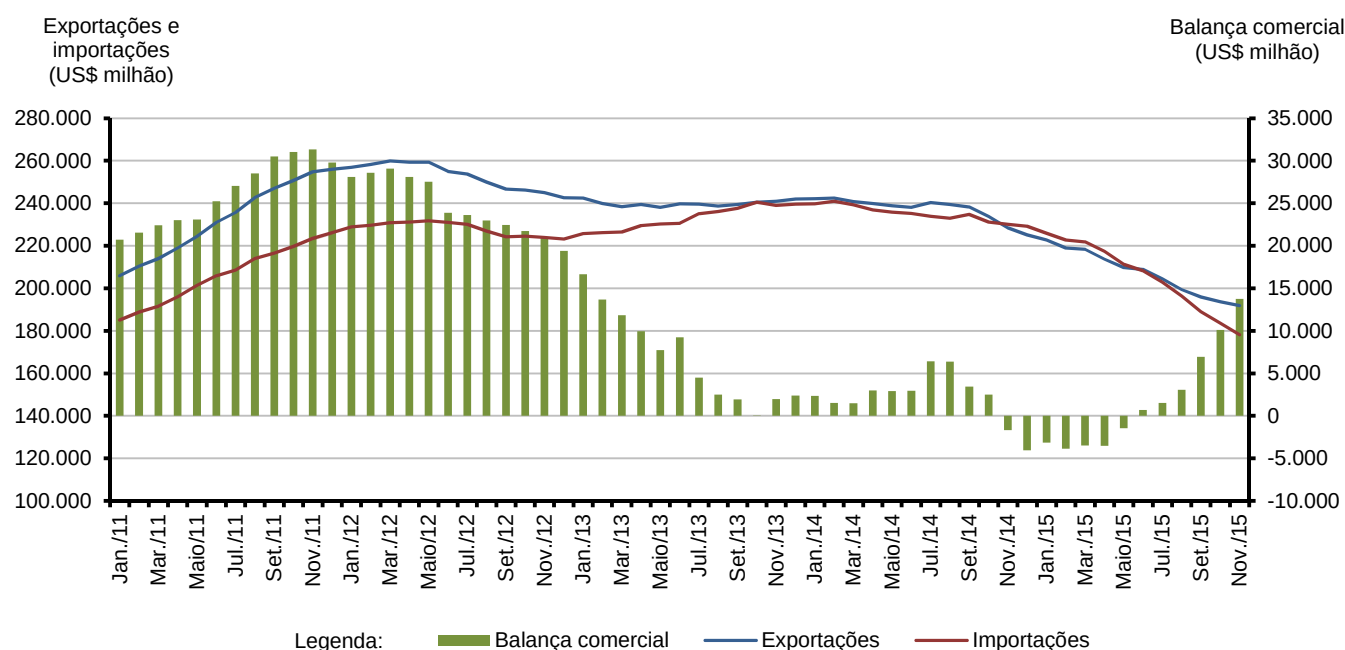


FONTE: Brasil (2016).

NOTA: Valores acumulados em 12 meses.

Gráfico 2

Balança comercial e exportações e importações no Brasil — jan./11-jan./16



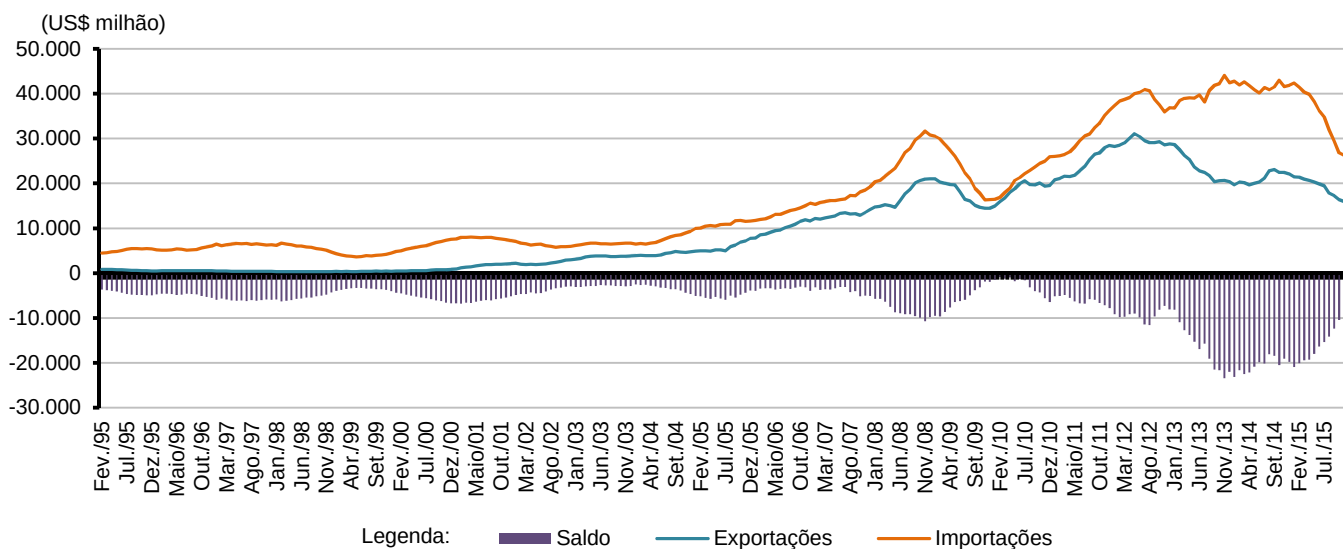
FONTE: Brasil (2016).

NOTA: Valores acumulados em 12 meses.

Ainda que a queda do nível de atividade, a depreciação cambial e a redução dos preços das *commodities* tenham afetado a dinâmica das exportações e das importações no ano passado, parte do comportamento do saldo comercial, a partir de 2012, pode ser explicada pelo desempenho específico da balança comercial de combustíveis. De 1995 até 2011, o déficit externo de combustíveis situou-se, em média, em US\$ 4,8 bilhões anuais. Esse déficit começou a crescer a partir de 2012 e chegou a alcançar um valor máximo de US\$ 23,4 bilhões no acumulado em 12 meses, em outubro 2013. Como mostra o Gráfico 3, tal movimento resultou de uma redução de cerca de US\$ 10,0 bilhões no valor exportado de combustíveis, em base anual, lado a lado com a continuidade do crescimento do valor importado.

Gráfico 3

Exportações e importações de combustíveis no Brasil — jan./95-jan./16



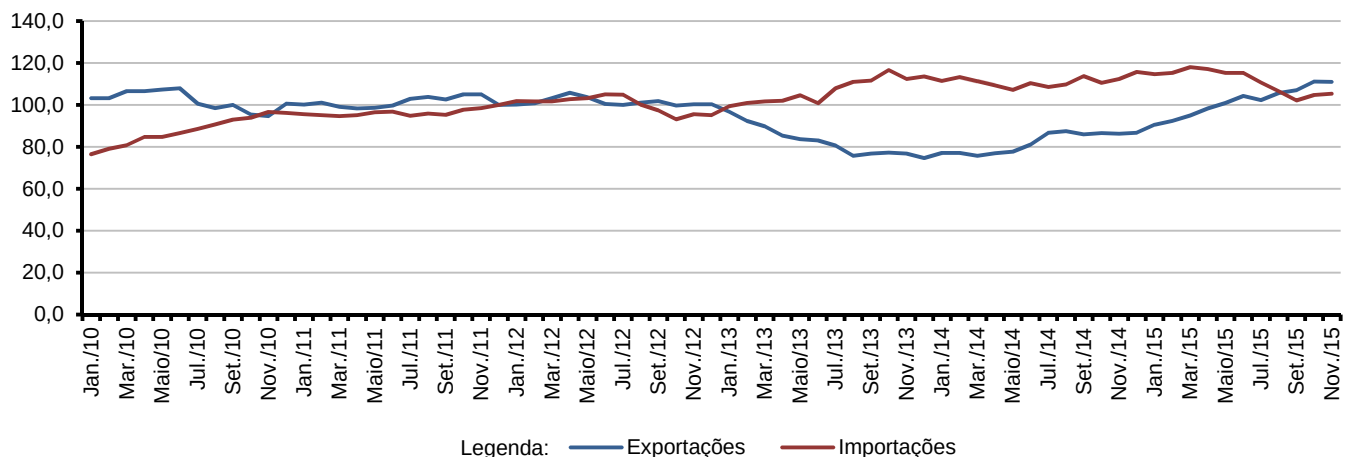
FONTE: Funcex (2016).

NOTA: Valores acumulados em 12 meses.

Conforme o Gráfico 4, o volume exportado e importado de combustíveis manteve-se relativamente estável desde o final de 2010 e até 2012. Desse modo, o aumento do déficit mostrado no Gráfico 3, para o mesmo período, responde, basicamente, ao comportamento dos preços no mercado internacional — os preços dos combustíveis importados registraram elevação superior ao dos exportados. Em 2013, houve uma queda de 25,5% do volume exportado, em relação ao ano anterior, e um aumento de 19,3% do volume importado. Em que pese o papel do crescimento do consumo interno na ampliação das importações e no deslocamento das exportações para o consumo interno — um resultado tanto da manutenção das medidas de crédito e fiscais em estímulo à compra de veículos, quanto da defasagem dos reajustes dos preços interno da gasolina e do diesel em relação aos níveis internacionais —, um dos principais determinantes do desempenho da balança de combustíveis, em 2013, foi, segundo Black (2013), “[...] a redução planejada da produção na Petrobras, devido à necessidade de atividades de manutenção em campos de exploração”. Há que se registrar também a inclusão, nas contas externas de 2013, de parte das importações realizadas em 2012, devido a alterações na forma de registro junto à Receita Federal (Black, 2013).

Gráfico 4

Volume das exportações e importações de combustíveis no Brasil — jan./10-jan./16



FONTE: Funcex (2016).

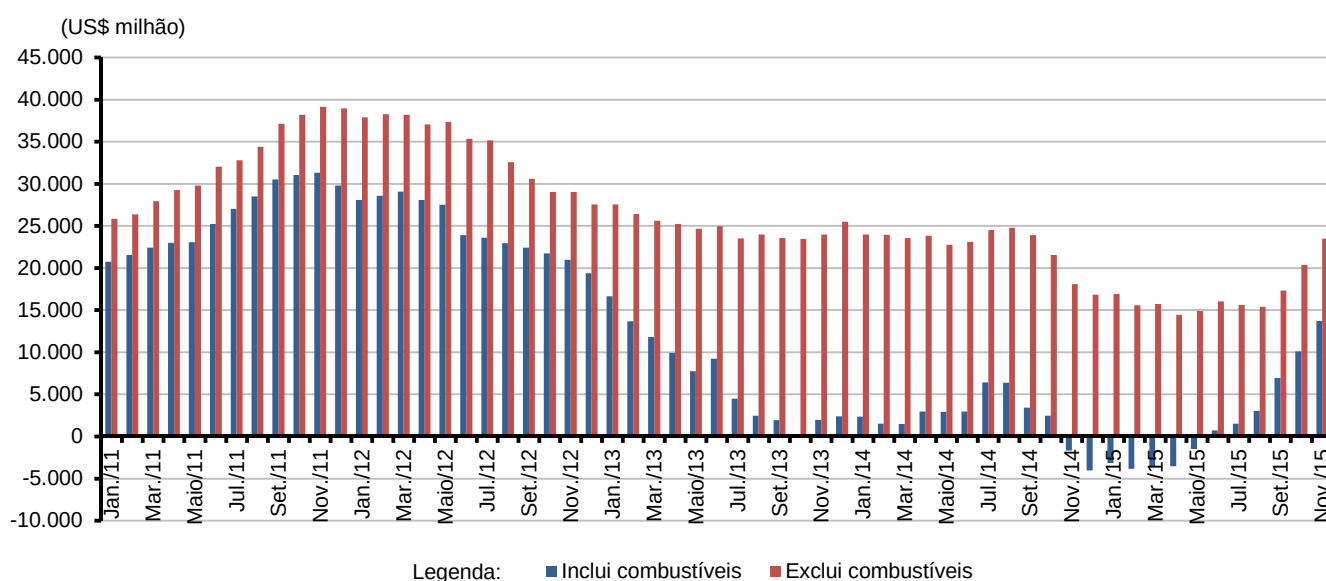
NOTA: Índice em médias móveis de 12 meses; os dados têm como base o ano de 2011 = 100.

No período recente (a partir de 2015), houve redução tanto do valor importado quanto do valor exportado de combustíveis, porém, com uma melhora do saldo. Enquanto o valor exportado reduziu-se em US\$ 6,9 bilhões (-32,1%), em 2015, na comparação com 2014, o valor importado reduziu-se em US\$ 19,8 bilhões (-46,8%). Como pode ser observado no Gráfico 4, essa diferença resultou de um crescimento de 30,0% do volume exportado no ano e de uma queda de 11,8% do volume importado. Além da redução do nível de atividade da economia brasileira, com consequências sobre a demanda de combustíveis, e da elevação dos preços internos, parte da explicação para esse desempenho também reside na retomada das atividades nas plataformas e na intensificação da exploração de campos do Pré-Sal.

Note-se, assim, que o aumento do déficit de combustíveis consumiu uma parte considerável do superávit comercial brasileiro entre 2011 e 2014. Contabilizando-os, o superávit reduz-se de US\$ 29,8 bilhões ao final de 2011 para um déficit de US\$ 4,0 bilhões ao final de 2014. Excluindo-se os combustíveis, a queda seria de US\$ 39,0 bilhões para pouco mais de US\$ 16,9 bilhões no mesmo período (Gráfico 5). De forma análoga, a melhora de 2015 também teve contribuição da redução do déficit de combustíveis. Incluindo essa categoria, o saldo da balança comercial passa, conforme visto, de um déficit de US\$ 4,0 bilhões em 2014 para um superávit de US\$ 19,7 bilhões em 2015, ou seja, uma melhora de US\$ 23,7 bilhões. Excluindo-os, a balança comercial passaria de um superávit de US\$ 16,9 bilhões em 2014 para US\$ 27,6 bilhões em 2015, uma melhora de US\$ 10,8 bilhões. Em suma, o déficit externo de combustíveis registrou uma redução de US\$ 12,9 bilhões entre 2014 e 2015, o que representou pouco mais de 50% da melhora do saldo comercial observado entre um ano e outro. O restante resultou das mudanças registradas nas demais categorias de bens.

Gráfico 5

Balança comercial, inclusive e exclusive combustíveis, no Brasil — jan./11-jan./16



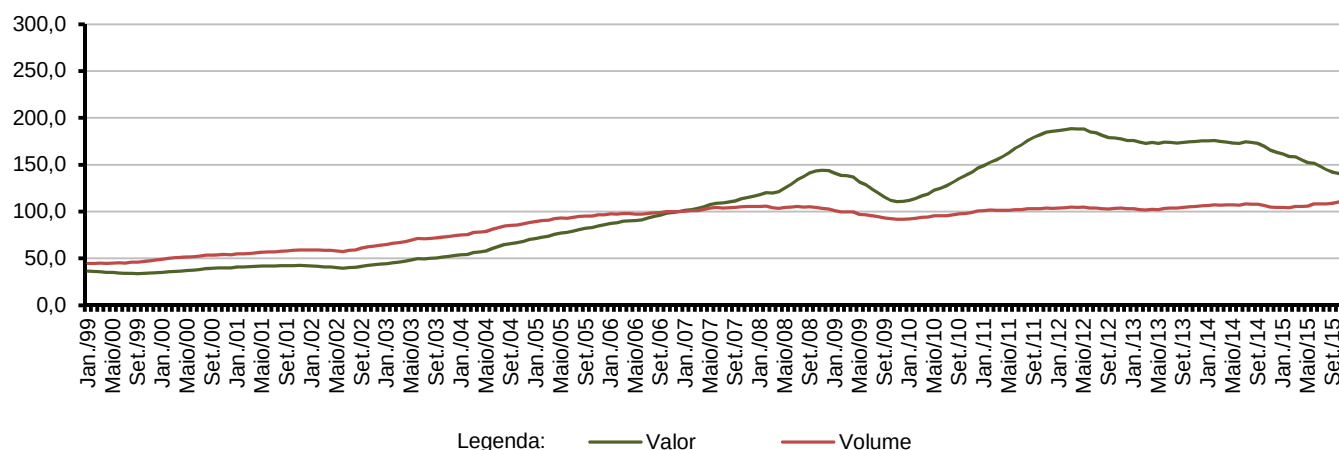
FONTE: Funcex (2016).

NOTA: Valores acumulados em 12 meses.

A melhora do saldo comercial resultou, principalmente, da queda do valor importado, uma vez que o valor exportado também se reduziu no período. Entretanto a queda das exportações, pelo menos em termos agregados, refletiu apenas a redução dos preços no mercado internacional. Como mostra o Gráfico 6, o volume exportado tem se mantido no mesmo patamar alcançado após a recuperação da queda provocada pela crise de 2008-09. A rigor, na sequência de um crescimento notável na primeira metade da primeira década dos anos 2000, o volume exportado começou a se estagnar já a partir de 2006.

Gráfico 6

Valor e volume das exportações no Brasil — jan./99-jan./16



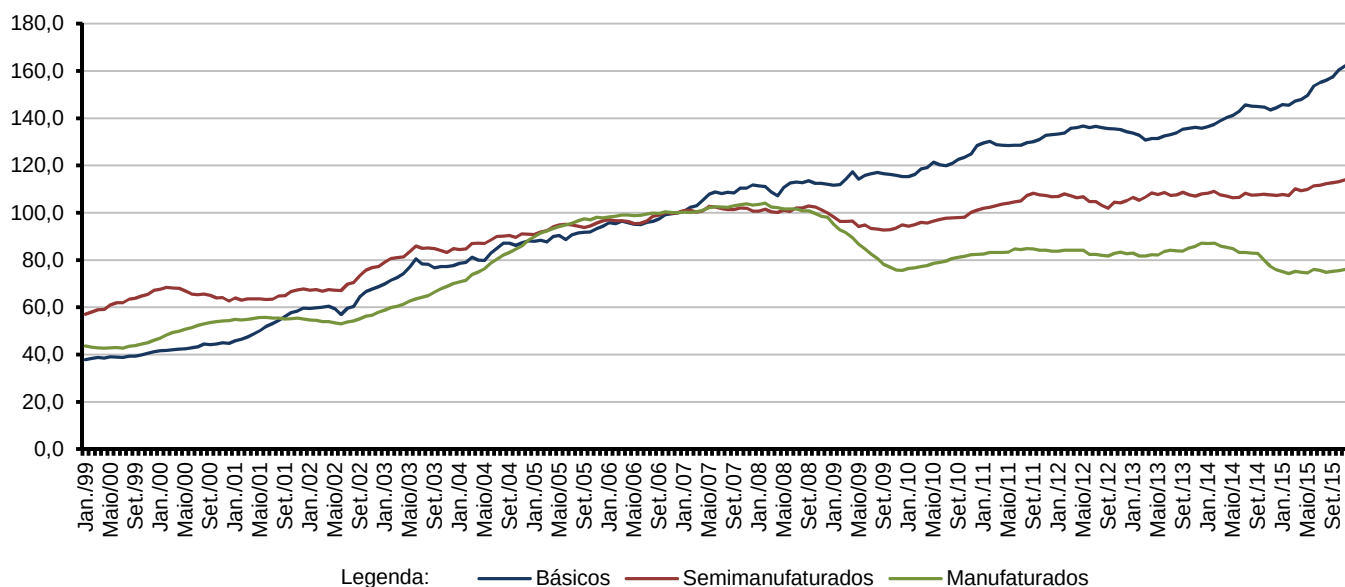
FONTE: Funcex (2016).

NOTA: Índice em médias móveis de 12 meses; os dados têm como base o ano de 2006 = 100.

No período recente, notam-se sinais de melhora — que refletem também o aumento das vendas externas de combustíveis. A classificação por fator agregado mostra que o volume exportado de produtos básicos (que incluem o petróleo em bruto) e semimanufaturados continua crescendo. Por outro lado, as vendas de manufaturados ainda encontram-se cerca de 20,0% abaixo do nível alcançado no período pré-crise. Em suma, a relativa estabilidade no volume exportado, na última década, resultou da queda das vendas de manufaturados, lado a lado à continuidade do crescimento das exportações de básicos e semimanufaturados (Gráfico 7).

Gráfico 7

Volume das exportações, por classe de produto, no Brasil — jan./99-jan./16



FONTE: Funcex (2016).

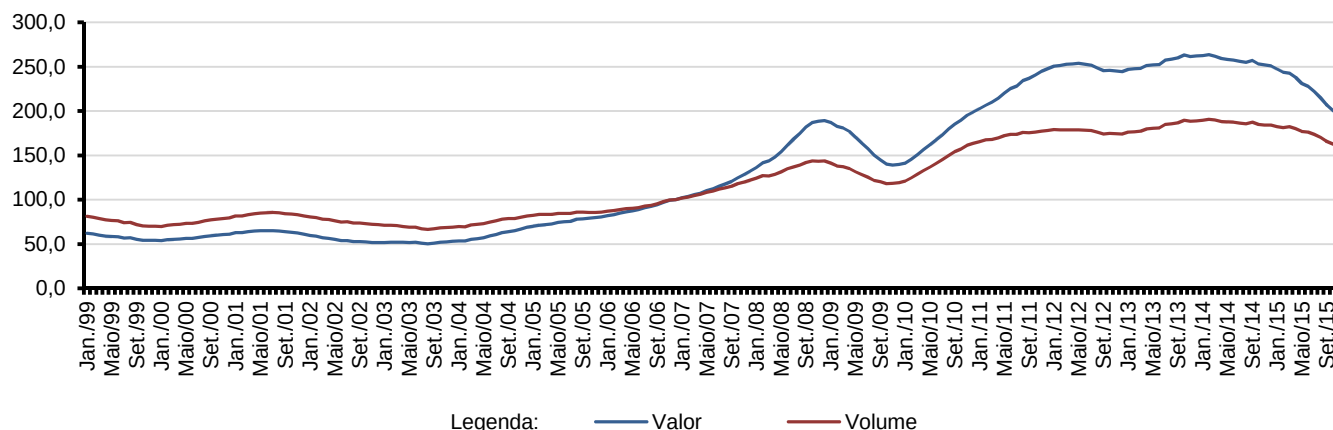
NOTA: Índice em médias móveis de 12 meses; os dados têm como base o ano de 2006 = 100.

Ao contrário das exportações, o volume importado continuou crescendo, na sequência da recuperação da crise de 2008-09, em um ritmo médio de 4,0% ao ano, entre 2011 e 2014. Esse comportamento, somado à queda dos termos de troca a partir do final de 2011, traduziu-se em um crescimento do valor importado em ritmo superior ao das exportações. A partir de meados de 2014, tem início um processo de redução das importações, tanto em valor quanto em volume. A queda em valor é superior à queda em volume, devido ao efeito dos preços — inclusi-

ve dos combustíveis. Em 2015, na comparação com 2014, enquanto o valor importado se reduziu em 25,2%, o volume reduziu-se em 15,1% (Gráfico 8).

Gráfico 8

Valor e volume das importações no Brasil — jan./99-jan./16



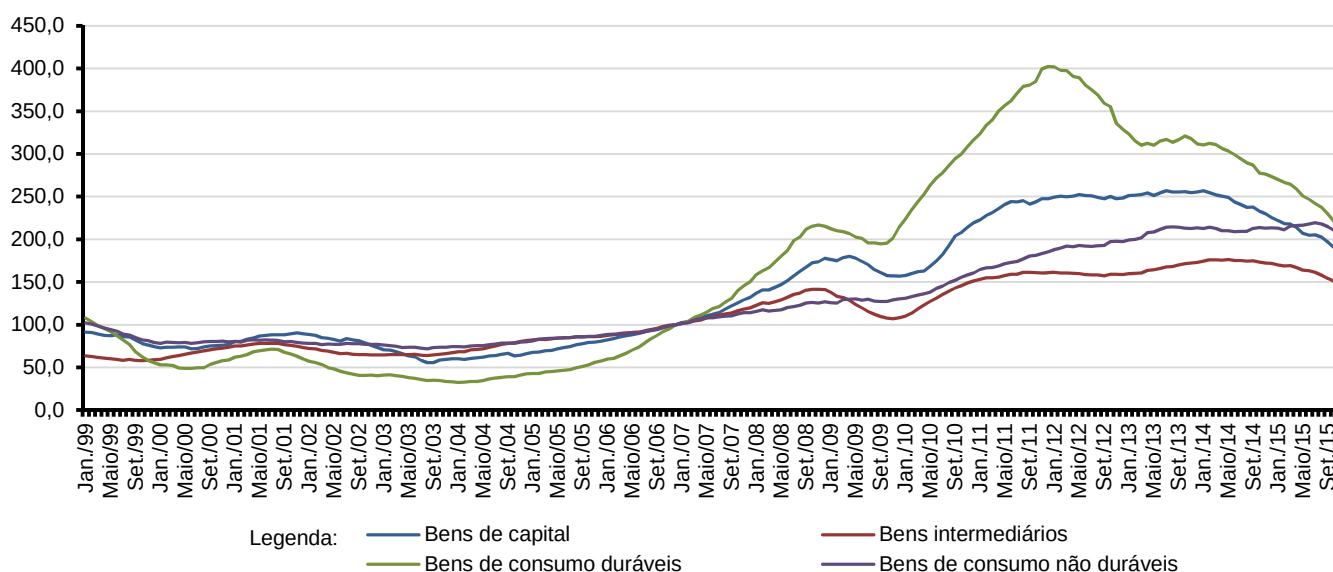
FONTE: Funcex (2016).

NOTA: Índice em médias móveis de 12 meses; os dados têm como base o ano de 2006 = 100.

Tomando-se como referência a classificação por categorias de uso, nota-se que as maiores quedas no volume importado ocorreram nos bens de consumo duráveis e nos bens de capital. Ambas as categorias também tinham apresentado as maiores taxas de crescimento no período 2010-11, conforme pode ser observado no Gráfico 9. Entre 2011 e 2015, o volume importado de bens de consumo duráveis reduziu-se em 50,1%. Considerando-se que esses bens representam cerca de 5,0% das importações totais, a sua redução contribuiu com, aproximadamente, 2,5 pontos percentuais (ou 20%) para a queda de 12,1% do volume total importado no mesmo período. Já o volume importado de bens de capital reduziu-se em 25,5%. Como esses bens representam cerca de 15,0% do total importado, a sua queda contribuiu com cerca de 4,0 pontos percentuais (ou 32,0%) para a redução total. Na mesma base de comparação, o volume importado de bens de consumo não duráveis, que representa cerca de 10,0% do total, cresceu 9,8%.

Gráfico 9

Volume das exportações, por classe de produto, no Brasil — jan./99-jan./16



FONTE: Funcex (2016).

NOTA: Índice em médias móveis de 12 meses; os dados têm como base o ano de 2006 = 100.

Entre os bens importados, a categoria com maior participação é a dos bens intermediários, que responde por cerca de 60,0% das compras externas e mostra-se mais dependente do dinamismo da produção industrial no País. Entre 2011 e 2015, o volume importado de bens intermediários reduziu-se em 10,1%, tendo contribuído com 5,7 pontos percentuais (ou 48%) para a redução do volume total importado. Note-se que essa categoria apresentou, nesse intercurso, um pequeno crescimento em 2013, na esteira das medidas adotadas pelo Governo Federal para estimular as compras de máquinas e equipamentos e de veículos de carga. No período recente, o ritmo de redução das importações de bens intermediários tem-se intensificado. Em 2015, o volume importado reduziu-se em 15,7%, na comparação com 2014.

Assim, apesar da menor queda, em termos percentuais, a redução das importações de intermediários foi responsável por cerca da metade da redução do volume importado entre 2011 e 2015, devido à sua maior participação no total das compras externas. A queda das importações de intermediários também foi responsável por cerca de metade da redução total do valor das importações (10,9 pontos percentuais de uma queda total de 24,2%). Note-se que a queda dos preços dos combustíveis também impactou a redução do valor importado, tendo contribuído com 7,1 pontos percentuais para a redução total.

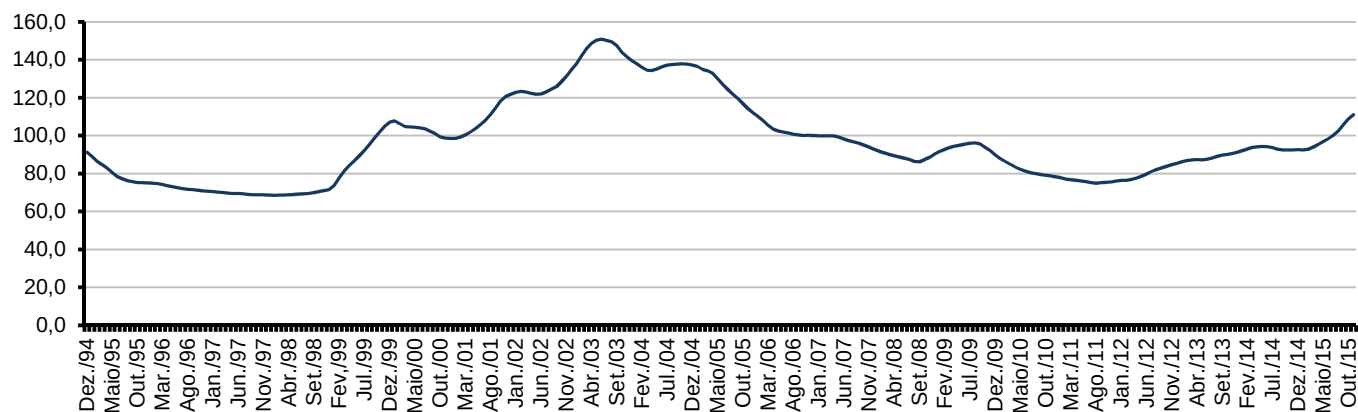
Em resumo, ao longo de 2015, o saldo comercial brasileiro registrou uma melhora significativa. Parte desse comportamento refletiu a dinâmica específica do comércio externo de combustíveis. Afora o desempenho dessa categoria, o ajuste pode ser atribuído, quase que exclusivamente, à queda das importações, uma vez que o valor exportado também se reduziu, face à queda dos preços das *commodities*. No que diz respeito ao total das exportações, o volume exportado mostra-se estagnado desde 2010. Tal fenômeno esconde, de todo modo, um volume de vendas de bens manufaturados inferior ao observado antes da crise de 2008-09. Já a redução do valor importado refletiu os efeitos somados das reduções nos preços e no volume. Por categorias de uso, as maiores quedas ocorreram nas compras de bens de capital e de bens de consumo duráveis. Porém a maior contribuição para a redução total adveio dos bens intermediários, o que se deve à sua parcela predominante nas compras externas.

3 Taxa de câmbio, importações e exportações

A moeda brasileira começou a ser desvalorizada, em termos nominais, a partir de meados de 2011. Inicialmente, o processo foi promovido pelo Governo, por meio da política cambial (compras de reservas e vendas de *swaps* cambiais reversos) e da adoção mais intensa de controles sobre os fluxos de financiamento e de portfólio, bem como sobre as operações com derivativos. Tais medidas faziam parte de uma estratégia de mudanças nos dois preços-chave da macroeconomia brasileira — desvalorização da taxa de câmbio e redução da taxa de juros —, que visava destravar os investimentos privados. Essa estratégia, no entanto, logo foi interrompida. A partir de 2013, o próprio mercado passou a promover a depreciação do real, em resposta à mudança no cenário mundial, que resultou do início do processo de normalização da política monetária norte-americana e da queda dos preços das *commodities*. A esse quadro, somaram-se a continuidade da crise econômica e financeira nos países do euro e as dificuldades do Governo brasileiro com o equilíbrio das contas públicas e com a convergência da inflação para a meta, que ficavam cada vez mais evidentes (Gráfico 10).

Gráfico 10

Taxa de câmbio real efetiva, deflacionada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, no Brasil — jan./94-jan./16



FONTE: BCB (2016).

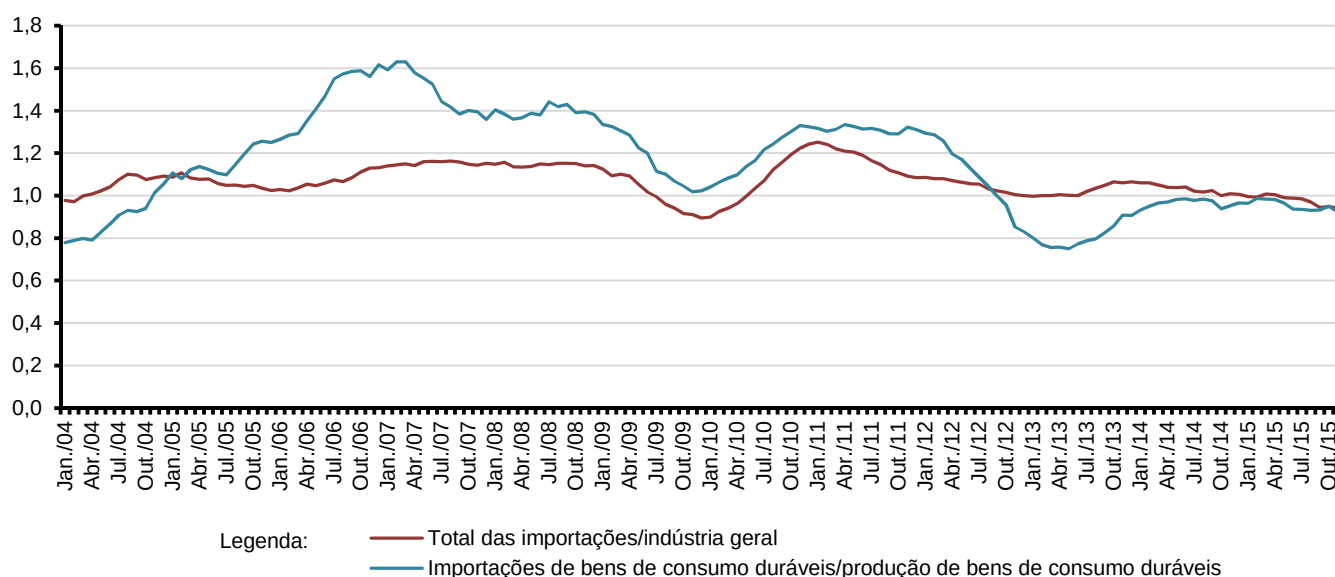
NOTA: Índice em médias móveis de 12 meses; os dados têm como base jun./94 = 100.

Como mostra o Gráfico 10, o nível de taxa de câmbio real efetiva que vigorava no início de 2011, quando teve início o processo de realinhamento cambial, se encontrava em patamar pouco superior ao registrado em dezembro de 1998, às vésperas da crise que levou ao abandono do regime de ancoragem cambial. Somente a partir de 2015, o índice ultrapassou o nível 100, ou seja, o mesmo verificado em junho de 1994, antes do Plano Real. Note-se que esse nível ainda é inferior à média da taxa de câmbio real efetiva no período 1999-05, considerada, por alguns analistas, como mais próxima do nível que pode ser considerado de equilíbrio³. Assim, pode-se dizer que o processo de depreciação cambial ocorrido ao longo dos últimos quatro anos se moveu no sentido de compensar as perdas observadas no período anterior (2006-10), tendo se completado somente em 2015.

Alguns estudos apontam que a taxa de câmbio mais depreciada seja parte da explicação para a redução das importações ao longo de 2015. A assessoria econômica do Banco Itaú, por exemplo, divulgou um estudo recente que mostra, através de duas diferentes metodologias, que, aproximadamente, metade da queda das importações no ano responde à depreciação do câmbio, enquanto a outra, à redução do nível de atividade (Gotlieb, 2015). Da mesma forma, o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) afirma, em nota, que “[...] a crise [...] tem atingido mais duramente o investimento e o consumo de bens duráveis, o que pode ser visto na forte contração, em 2015, das importações dessas categorias de uso” (Balança..., 2016, *online*) – (Gráfico 11).

Gráfico 11

Índice de volume das importações sobre o índice de volume da produção industrial no Brasil — jan./04- jan./16



FONTE: Funcex (2016).

IBGE (2016).

NOTA: Índices acumulados em 12 meses; os dados têm como base o ano de 2006 = 100.

O Gráfico 11 apresenta a relação entre as variações, em 12 meses, do volume das importações e da indústria geral. Percebe-se que, a partir de meados 2006, o total das importações passou a crescer em ritmo superior ao da produção da indústria. Essa dinâmica foi interrompida na crise de 2008-09, e retomada em 2010, se estendendo até meados de 2011. A partir de então, a relação estabilizou-se, o que implica dizer que as importações totais passaram a crescer (ou cair) no mesmo ritmo que a taxa de crescimento (ou queda) da produção industrial. A dinâmica observada até 2010 é sugestiva do aumento da penetração das importações no atendimento da demanda interna, fenômeno que começa a se reverter a partir de 2011. É possível que ambos os movimentos estejam associados aos processos de apreciação e posterior depreciação cambial. Cabe notar também que a categoria de bens de consumo duráveis extrapolou essa dinâmica. A importação desses produtos chegou a crescer 60% acima da produção interna de bens de consumo duráveis ao final de 2006, e 20% abaixo do crescimento da produção no início de 2013.

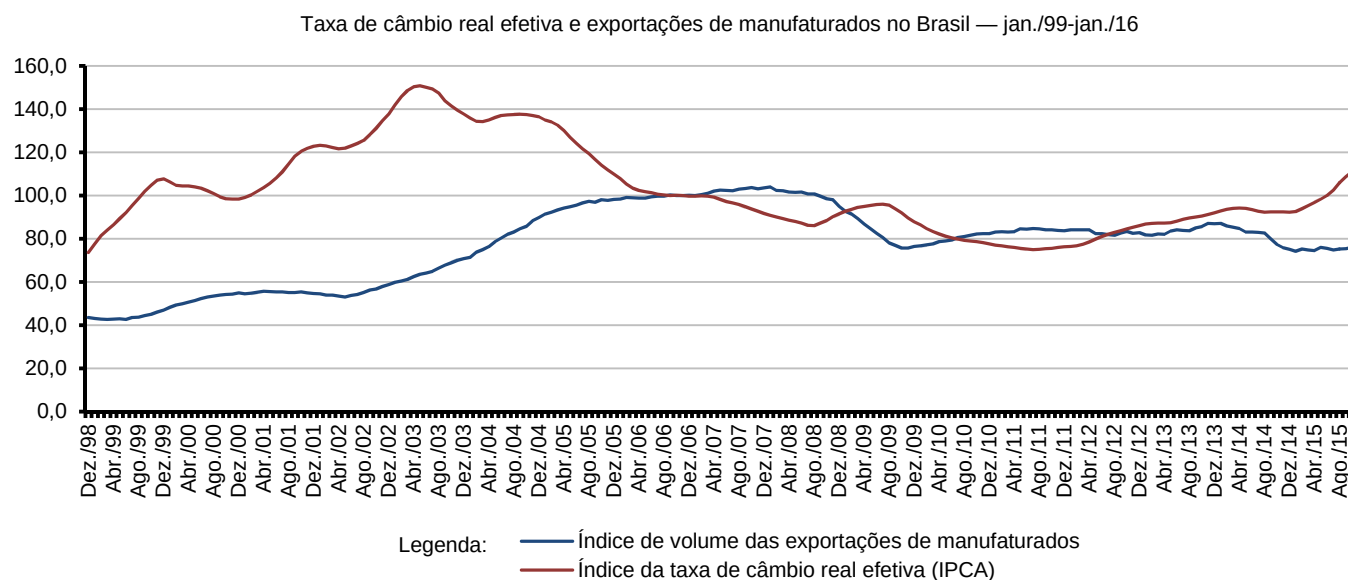
Em 2015, especificamente, a redução do volume importado de bens intermediários (-15,7%) deu-se em proporção maior do que a verificada na produção da categoria no mesmo período (-5,2%), o que pode ser interpreta-

³ A esse respeito, ver Oreiro et al. (2011) e Nassif, Feijó e Araújo (2015).

do como indicativo de um movimento de substituição de importações. Nos dados do ano, tal relação também continua a ser observada, ainda que em menor intensidade, entre as importações e a produção de bens de consumo duráveis (quedas de 26,6% das importações e de 18,8% da produção).

No tocante às vendas externas, enquanto o crescimento do volume exportado de produtos básicos se explica, de um lado, pelo crescimento das exportações de petróleo em bruto e, de outro, pelo de alimentos, cuja demanda externa mantém-se em crescimento, ainda não há indícios do efeito do câmbio mais depreciado sobre as exportações de manufaturados. Segundo o IEDI (Balança..., 2016, *online*) “[...] ainda estamos por ver uma reação mais vigorosa das exportações de manufaturados ao novo patamar da taxa de câmbio”. Em outros episódios de depreciação cambial na economia brasileira, como em 1999, 2001 e 2002-03, foram necessários alguns trimestres para que os efeitos do câmbio fossem transmitidos para as vendas de manufaturados (Gráfico 12). De acordo com o relatório do Itaú, “[...] historicamente, as exportações de manufaturados demoram cerca de quatro trimestres para reagir a uma depreciação, de forma que, possivelmente, vamos ver os efeitos do câmbio sobre as exportações apenas nos próximos anos” (Gotlieb, 2015, p.4).

Gráfico 12



FONTE: Funcex (2016).

BCB (2016).

NOTA: Índice em médias móveis de 12 meses; os dados têm como base o ano de 2006 = 100.

As perspectivas para 2016 melhoraram a partir da divulgação dos dados das exportações de manufaturados do último trimestre de 2015 e do início de 2016, embora as informações sejam, por ora, ainda muito conjunturais. A queda do valor exportado de manufaturados, no acumulado entre outubro e dezembro de 2015, em relação ao mesmo período do ano anterior, foi de 3,2%, abaixo da queda média do ano, de 9,3%. Nos 12 meses encerrados em janeiro de 2016, em relação aos 12 meses anteriores, já se observa um crescimento de 3,6%. Conforme a nota do IEDI, “[...] mantido este ritmo, é possível que tenhamos, dentro em breve, taxas positivas de crescimento das vendas externas de manufaturados, o que colaborará ainda mais para o resultado comercial e também para expansão da atividade doméstica industrial” (Balança..., 2016, *online*).

Em 2015, os setores da indústria de transformação com maior participação na pauta exportadora nacional registraram ganhos de rentabilidade. Mesmo que já fosse possível, no período 2011-14, se observarem ganhos em alguns setores, o que vinha contribuindo para a recomposição de parte das perdas ocorridas no período 2007-10, o movimento intensificou-se no último ano. Para a maior parte dos setores apresentados na Tabela 1, em 2015, os níveis de rentabilidade superaram os vigentes na média do período 2003-06. As exceções foram os setores metalurgia; outros equipamentos de transporte; e celulose e papel — mas mesmo para esses houve recuperação em relação aos níveis de 2007-10 e 2011-14.

Tabela 1

Índice de rentabilidade das exportações no Brasil — 2003-15

DISCRIMINAÇÃO	2003-06	2007-10	2011-14	2015	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DAS EXPORTAÇÕES EM 2015 (%)
Produtos alimentícios	93,2	82,3	88,3	99,2	19,45
Metalurgia	97,3	82,2	76,7	93,6	7,92
Veículos automotores	81,9	67,1	72,5	97,7	7,55
Outros equipamentos de transporte	72,4	44,8	44,0	60,5	6,33
Produtos químicos	92,4	76,2	80,5	93,4	4,79
Máquinas e equipamentos	81,5	65,1	72,6	98,0	4,06
Celulose e papel	79,5	59,5	56,7	74,1	3,27
Derivados de petróleo	94,7	84,1	94,5	95,5	3,02
Calçados e couros	88,5	70,9	74,7	99,6	1,72

FONTE: Funcex (2016).

Na mesma direção, a Sondagem Especial de Comércio Exterior da Confederação Nacional da Indústria (CNI), divulgada em dezembro de 2015, revelou que: (a) mais de um terço das empresas estão tomando ações de promoção das vendas externas, incluindo exportadoras e não exportadoras, sendo a busca por novos mercados e a redução de custos as principais ações; (b) 13% das empresas que não exportaram nos últimos 12 meses pretendem passar a exportar; (c) dentre as empresas que exportaram, 57% pretendem aumentar a exportação nos próximos 12 meses; e (d) entre as empresas que utilizam insumos importados, 23% pretendem reduzir o uso nos próximos 12 meses (Sondagem..., 2015). Cabe ressaltar, contudo, que a Sondagem é uma pesquisa qualitativa, que retrata a intenção das empresas, no sentido de ampliar a fatia das exportações na produção e a substituição de insumos importados. Tais mudanças, não necessariamente, ocorrem na velocidade e na intensidade desejadas pelas empresas.

Em suma, dentre os determinantes da redução das importações verificada em 2015, pode-se destacar a queda do nível de atividade, a dinâmica específica das compras de combustíveis e, possivelmente, um movimento incipiente de substituição de importações. Por outro lado, o crescimento, em volume, das exportações, ainda se sustenta nas vendas de produtos básicos, para as quais contribuíram também as exportações de petróleo em bruto. Ao que consta nas informações analisadas, o ganho de competitividade proporcionado pelo câmbio mais depreciado, mesmo que evidente nos índices de rentabilidade, ainda não afetou a dinâmica das exportações de bens manufaturados. Tal comportamento não implica, porém, que o nível de taxa de câmbio não possua efeitos nas contas externas. A rigor, é comum que transformações estruturais nos componentes da balança comercial ocorram com defasagens de diversas naturezas.

4 Defasagens na resposta da balança comercial à depreciação cambial

Conforme visto, apenas em 2015 o nível de taxa de câmbio real efetiva recuperou um patamar mais próximo do que é apontado como o nível de equilíbrio. Esse movimento, contudo, ainda não se refletiu em uma ampliação consistente das exportações. Dentre os fatores que contribuem para elucidar esse fenômeno, há, por um lado, a possibilidade de que o câmbio atual ainda não se encontre em um nível suficientemente competitivo para estimular o crescimento das exportações de manufaturados, hipótese que se vê reforçada pelas perdas acumuladas no longo período de apreciação cambial e pelo contexto mundial de excesso de oferta de bens, de aumento da competição e de redução do ritmo de crescimento do comércio internacional em relação ao verificado no período anterior à crise de 2008.

Por outro lado, mesmo que o nível de taxa de câmbio real efetiva alcançado em 2015 seja suficientemente competitivo, é frequente que a resposta das exportações aos movimentos cambiais inclua defasagens. Conforme o IEDI (Balança..., 2016, *online*), “[...] nos últimos anos o Brasil esteve fora do mercado internacional de muitos produtos, exigindo, assim, mais tempo para reatar laços, conquistar clientes e gerar contratos. Isso em um ambiente em que o comércio internacional cresce pouco, acirrando a concorrência”. Na literatura, chama-se “histerese” o processo que altera a estrutura produtiva, em face de um longo episódio de apreciação cambial, e que não pode ser facilmente revertido, no curto prazo, em face de uma depreciação cambial. Em outras palavras,

[...] *reallocations in the labor market and other such adjustments may have long-term costs. When domestic firms in a given industry contract and their foreign competitors expand, effects may persist even beyond the subsequent reversal in the exchange rate. Once firms lose market-share, they may have trouble winning it back. These long lasting effects, sometimes referred as to "hysteresis", occur via the industry's capital stock (how large and up-to-date it is), distribution networks, marketing channels, and consumer tastes* (Frankel; Dominguez, 1993, p. 35).

Ainda, segundo Kupfer (2014, *online*)

[...] uma trajetória duradoura — e previsível — de apreciação cambial expõe a indústria a uma sequência de ajustamentos de diferentes naturezas. Inicialmente, a maior pressão competitiva provocada pela valorização da moeda, especialmente se em escala moderada, leva a indústria a perseguir aumentos de produtividade. Uma vez esgotados os espaços existentes para o aumento da eficiência, a continuidade da apreciação do câmbio dá lugar a uma segunda fase na qual a indústria se vê compelida a promover reestruturações visando simplificar produtos, enxugar processos, buscar a importação de insumos, dentre outras estratégias tipicamente defensivas de busca de sobrevivência. Se a apreciação cambial continua, pode chegar-se a uma terceira fase em que a empresa se vê forçada a encerrar as atividades produtivas, mantendo-se apenas como intermediária comercial, ou mesmo fechar as portas.

Assim, a velocidade e a intensidade do ajustamento das exportações nos episódios de depreciação cambial, bem como o início de um processo consistente de substituição de importações, dependem de como a estrutura produtiva nacional evoluiu e se ajustou em cada uma das fases descritas. Se a indústria ainda se encontra na primeira fase, a resposta poderá ser rápida. Porém, se a maior parte da indústria se encontrar na segunda ou na terceira fase dos ajustes, as dificuldades para retomar posições serão maiores (Kupfer, 2014). A declaração de Ruben Bisi, diretor de negócios internacionais da Marcopolo, ilustra as dificuldades envolvidas na retomada dos mercados externos: “[...] temos cerca de 30 pessoas correndo o mundo, mas conseguir exportar depende de montar estrutura em outro país, ter acesso a financiamento, e esse é um processo que leva tempo”⁴.

Períodos prolongados de apreciação cambial costumam trazer dificuldades à produção de bens comercializáveis, com efeitos tanto macro, quanto microeconômicos. No plano macro, não necessariamente a apreciação cambial irá provocar uma redução no ritmo de crescimento da economia, uma vez que implica aumento do poder de compra e, portanto, ampliação da demanda doméstica. Porém nesses casos, o crescimento pode se tornar desequilibrado e direcionado ao setor serviços, resultando no aumento do déficit em transações correntes e em uma crise futura no balanço de pagamentos. O caso brasileiro é ilustrativo desse fenômeno. Enquanto havia crescimento dos preços das *commodities*, o déficit em transações correntes esteve contido, abaixo de 3,0% do PIB, apesar do crescimento da parcela da demanda doméstica atendida por importações e da estagnação das exportações de manufaturados. À medida que esses preços começaram a se reduzir, o déficit em transações correntes alcançou, rapidamente, um patamar superior a 4,0% do PIB, o que contribuiu para ampliar a vulnerabilidade da moeda brasileira às reduções nos fluxos de financiamento externo — e inibiu, assim, o próprio crescimento da demanda doméstica. No plano micro, longos períodos de apreciação cambial podem implicar a perda de canais de comercialização e de clientes, ao mesmo tempo em que o estoque de capital, as marcas e produtos vão se tornando desatualizados. Em suma, perdem-se vantagens competitivas que não são facilmente revertidas imediatamente após uma depreciação cambial (Williamson, 2003).

5 Considerações finais

A melhora do saldo comercial brasileiro, em 2015, resultou, basicamente, de uma significativa redução das importações. Entre as explicações para esse movimento, estão a queda do nível de atividade, a dinâmica específica das compras de combustíveis e um movimento incipiente de substituição de importações. Já a redução do valor exportado, por sua vez, refletiu a queda dos preços das *commodities* no mercado internacional. Embora estável, em nível agregado, o volume exportado ainda se sustenta no dinamismo das vendas de produtos básicos, incluindo-se aí o petróleo em bruto.

Não há evidências de que o ganho de competitividade proporcionado pelo câmbio mais depreciado tenha afetado a dinâmica das exportações de bens manufaturados no ano passado. Contudo, os dados conjunturais e o comportamento recente dos índices de rentabilidade parecem apontar a possibilidade de um melhor desempenho das exportações dessa classe de bens em 2016. Uma resposta nesse sentido seria consistente com as defasagens observadas em episódios anteriores de depreciação cambial, considerando-se que, apenas em 2015, o nível de taxa de câmbio real alcançou um patamar competitivo. Tal resultado, porém, não está garantido. A melhora da

⁴ CÂMBIO ajuda a indústria a substituir importação pelo produto nacional. **Valor Econômico**, São Paulo, 4 jan. 2016. Disponível em: <www.valor.com.br>. Acesso em: 4 jan. 2016.

rentabilidade das exportações pode não ser suficiente para estimular o crescimento das vendas externas, caso haja redução da demanda e acirramento nas condições de competição no mercado mundial. Por outro lado, mesmo que o nível de taxa de câmbio real efetiva alcançado em 2015 seja suficientemente competitivo, transformações mais profundas na capacidade de exportar, que envolvam alterações na estrutura produtiva nacional, podem requerer tempos de ajuste diferentes dos observados no passado, dado o amplo período de exposição da indústria aos efeitos do câmbio apreciado.

Referências

- BALANÇA comercial: a expectativa é a exportação de manufaturados. **Análise IEDI**, São Paulo, 4 jan. 2016. Disponível em: <www.iedi.org.br>. Acesso em: 4 jan. 2016.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Séries temporais**. 2016. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- BLACK, C. Os preços das commodities e a balança comercial brasileira em 2013. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 22, n. 7, p. 7, 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). **Estatísticas de comércio exterior — DEAE**. 2016. Disponível em: <www.mdic.gov.br>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- FRANKEL, J.; DOMINGUEZ, K. **Does Foreign Exchange Intervention Works?** Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1993.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR (FUNCEX). **Funcex data**. 2016. Disponível em: <www.funcex.org.br>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- GOTLIEB, J. Quanto da melhora da balança comercial é consequência da depreciação do câmbio? **Macro Visão Itaú**, 4 ago. 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sistema IBGE de Recuperação Automática — SIDRA**. 2016. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- KUPFER, D. O câmbio e o saldo. **Valor Econômico**, São Paulo, 10 nov. 2014. Disponível em: <www.valor.com.br>. Acesso em: 10 nov. 2014.
- NASSIF, A.; FEIJÓ, C.; ARAÚJO, E. Overvaluation trend of the Brazilian currency in the 2000s: empirical estimation. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 3-27, 2015.
- OREIRO, J. L. *et al.* Taxa real de câmbio, desalinhamento cambial e crescimento econômico no Brasil (1994-2007). **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 551-562, 2011.
- SONDAGEM especial: comércio exterior. **Indicadores CNI**, Brasília, DF, v. 16, n. 6, dez. 2015.
- WILLIAMSON, J. **Exchange rate policy and development**. [S.l.]: Columbia University, Initiative for Policy Dialogue Task Force on Macroeconomics, 2003.

Política monetária e dívida pública federal no Brasil, de 2004 a 2015*

Bruno Paim**

Mestre em Economia, Pesquisador em Economia da
Fundação de Economia e Estatística (FEE)

Resumo

A condução da política monetária pelos bancos centrais condensa parte importante das discussões teóricas na Ciência Econômica. Outro aspecto relevante é a gestão da dívida pública por parte das autoridades fiscais. Este artigo analisa o período entre 2004 e 2015, no Brasil, para apresentar como a operacionalização da política monetária do Banco Central conjuga-se com a administração da dívida pública federal (DPF) por parte do Tesouro Nacional. Para tanto, será importante compreender que o comportamento das instituições financeiras condiciona o resultado obtido pelas autoridades. Questiona-se se a aparente melhora no perfil da dívida pública federal pode ter sido frustrada pela condução da política monetária, que ofereceu às instituições financeiras, através das operações compromissadas, uma rentabilidade similar à presente nos títulos pós-fixados do Tesouro Nacional.

Palavras-chave: política monetária; dívida pública; operações compromissadas

Abstract

The monetary policy implementation by central banks condenses much of the theoretical discussions in Economics. Another important aspect is the government debt management by fiscal authorities. This article analyzes the period between 2004 and 2015 in Brazil to show how the monetary policy implementation by the Central Bank is combined with the management of the Federal Public Debt (FPD) by the National Treasury. For this purpose, it will be important to understand how the behavior of financial institutions affects the results obtained by the authorities. It was examined whether the apparent improvement in the profile of the FPD may have been frustrated by the monetary policy implementation, which offered to financial institutions, through repurchase agreements, a return similar to that of the floating rate notes of the National Treasury.

Keywords: monetary policy; public debt; repurchase agreements

1 Introdução

A política monetária condensa parte importante das discussões teóricas na Ciência Econômica. Dada a necessidade de gerar modelos para prescrever a condução dos bancos centrais, a política monetária é tida como representação explícita da coevolução entre teoria e prática. Nesse sentido, tanto a definição da taxa de juros como a determinação da oferta de moeda são pontos longamente discutidos na teoria econômica, com potenciais reflexos sobre a economia.

Outro aspecto relevante para a condução da política monetária é a gestão da dívida pública por parte do governo. Normalmente, a literatura restringe sua importância às avaliações de risco soberano (*default*), responsáveis por indicar a fragilidade ou a credibilidade de um país. Nessa perspectiva, a dívida é comumente vista como refle-

* Artigo recebido em 19 jan. 2016.
Revisora de Língua Portuguesa: Elen Azambuja

** E-mail: bpaim@fee.tche.br
O autor agradece aos pareceristas e aos colegas do Núcleo de Estudos de Política Econômica da FEE pelas contribuições ao artigo, isentando-os de quaisquer imprecisões ainda remanescentes.

xo das políticas fiscais promovidas pelo governo. No entanto, neste artigo, pretende-se abordar outra função da dívida soberana: seu papel na condução da política monetária por parte do banco central, que utiliza a taxa de juros, e não a oferta monetária, como principal instrumento de operação.

O objetivo deste artigo é levantar alguns aspectos teóricos, contrapô-los com o discurso utilizado pela autoridade monetária e pelos mercados financeiros, para, então, expandir a análise sobre a operacionalização da política monetária no Brasil durante a última década. A justificativa para tal esforço deriva do diagnóstico de que a forma como a oferta de moeda é compreendida pelos modelos reduz a capacidade de prever a reação das instituições financeiras, condicionando os resultados da política monetária. Como indícios, analisa-se o perfil da dívida pública federal, gerida pelo Tesouro Nacional, em paralelo à operacionalização da política monetária, efetuada pelo Banco Central do Brasil.

Além desta **Introdução**, apresenta-se um segundo capítulo com a discussão acerca da utilização da taxa de juros como instrumento de política monetária. Na terceira seção, mostram-se a estrutura e a situação recente da dívida pública federal. Na seção seguinte, há o enlace entre a condução da política monetária, a gestão da dívida pública e o comportamento das instituições financeiras. A quinta seção reúne uma análise sobre os principais componentes que explicam o desempenho recente das operações compromissadas. Por fim, propõem-se breves considerações finais, com uma perspectiva crítica para a análise do tema em questão.

2 Política monetária e determinação da taxa de juros

O fato de os bancos centrais predominantemente utilizarem a taxa de juros para conduzir a política monetária aparenta a existência de um consenso entre os economistas e os formuladores de política monetária quanto ao melhor instrumento a ser utilizado para controlar a inflação. Ainda, poder-se-ia afastar questionamentos quanto ao caráter endógeno da oferta monetária. Isto porque o mecanismo utilizado para manter a taxa de juros no nível definido pela autoridade monetária (AM) é prover a quantidade de moeda demandada pelo sistema financeiro ao preço previamente definido (taxa básica de juros). Dessa forma, a AM determina a taxa de juros, mas não a quantidade de moeda.

Contudo, conforme Rochon e Setterfield (2007)¹ apresentam, esse aparente consenso esconde uma diferença teórica mais profunda, quando se consideram os motivos que conduzem a AM a essa prática: para a teoria dominante, representada pelo Novo Consenso Macroeconômico² (NCM), a taxa de juros é o instrumento de política monetária por **opção** dos bancos centrais; para outras vertentes, como a teoria pós-keynesiana, **não há outra opção**.

Atualmente, a determinação da taxa de juros pelo Banco Central do Brasil (BC) é guiada com base no Sistema de Metas de Inflação. Tal proposta deriva do arcabouço maior contido no NCM, segundo o qual as metas de inflação, quando críveis, representam a âncora nominal, e a taxa de juros é a única ferramenta legítima para conduzir à estabilidade de preços. Além das metas de inflação, o NCM prescreve a independência do banco central, a utilização de metas fiscais (de superávit primário) e o câmbio flexível.³

Pode-se considerar que a principal contribuição do NCM repousa sobre a mudança no instrumento de política monetária sob ingerência da AM: abandonou-se a tentativa de controle sobre a quantidade de moeda, para se reconhecer a taxa de juros como mecanismo predominante de controle da inflação. A partir daí, é necessário explicitar como é considerada a oferta de moeda endógena: se é determinada pela própria dinâmica das variações da produção e de suas relações com o sistema financeiro ou se é simplesmente um resíduo decorrente da opção da AM de utilizar a taxa de juros como instrumento de política monetária.

Entende-se que basta resgatar os alicerces sobre os quais o NCM foi construído para observar a profunda influência do monetarismo e demonstrar o quão distante essa abordagem ainda está de construir uma teoria para explicar a endogenia da moeda. Isto porque, no monetarismo, estão as bases de uma teoria que considera a moeda como passível de ser controlada exogenamente pela AM. Não por outro motivo, o NCM adverte que se **optou**

¹ Tal diferenciação também pode ser encontrada em Serrano e Summa (2013).

² O Novo Consenso Macroeconômico é compreendido como o modelo que se torna predominante nos livros-textos de macroeconomia. O modelo, cuja base pode ser encontrada em Clarida, Gali e Gertler (1999), é apresentado por meio de um sistema de três equações: a primeira estabelece a relação entre o Produto Interno Bruto (PIB) e a taxa real de juros (Curva IS, do inglês *investment-saving*), a segunda representa a relação entre a inflação e a taxa de desemprego (Curva de Phillips), e a terceira representa a relação entre a taxa de juros nominal e a taxa de juros de equilíbrio (Regra de Taylor).

³ Afora a independência do Banco Central, os demais pontos formam o que, no debate brasileiro, denominou-se "tripé econômico".

por utilizar a taxa de juros como instrumento de política monetária, como se a AM tivesse renunciado ao controle sobre o agregado monetário para passar a utilizar a taxa de juros.⁴

Indicar a existência de uma opção para a AM mascara uma diferença mais profunda entre o NCM e os pós-keynesianos. Para esses, uma teoria na qual a endogeneidade é entendida de forma “profunda” defende a **impossibilidade** de a AM controlar plenamente o agregado monetário, restando à sua alçada o controle da taxa de juros, ou seja, diferentemente da justificativa apresentada pelo NCM, a opção de controlar o agregado monetário nunca existiu. A utilização da taxa de juros — e não da quantidade de moeda — como instrumento de política monetária não é uma opção, mas uma necessidade. Os teóricos parecem estar afastados dos *policymakers*, que reconhecem essa dificuldade de forma mais explícita, como se percebe, por exemplo, pela fala do Presidente do Banco Central do Canadá, ainda na década de 80, Gerald Bouey: “We didn’t abandon monetary aggregates, they abandoned us” (Gerald Bouey *apud* Serrano; Summa, 2013, p. 392).

Por esse motivo, afirma-se que o NCM não tem uma teoria para explicar a endogeneidade da moeda. Em última instância, a moeda só é endógena porque a AM renunciou ao seu controle: a oferta monetária é endógena por opção. As origens dessa visão estão no monetarismo da Teoria Quantitativa da Moeda (TQM), segundo a qual a oferta de moeda é exógena, e basta o controle da quantidade de moeda para estabilizar os preços. Alterações nominais não impactam o produto real (e vice-versa), e, nesse caso, a moeda é um véu a ser controlado exogenamente.

Além disso, apesar de a TQM já não ser mais utilizada como modelo para prescrição de política monetária, pois a quantidade de moeda já não é mais o instrumento utilizado pelos bancos centrais, alguns resquícios se mantêm nos livros-textos de economia. Um deles é a ordem de causação utilizada para explicar o funcionamento do sistema bancário. Conforme Paula (2014) apresenta, nessa visão, o banco possui reservas que liberam depósitos para gerar empréstimos (reservas-depósitos-empréstimos). Assim, as instituições financeiras simplesmente são agentes neutros que promovem a alocação eficiente dos recursos entre tomadores e emprestadores. Na sua versão mais antiga, os bancos emprestavam uma proporção fixa das reservas e, a partir daí, gerava-se um multiplicador monetário, facilitando o controle da oferta monetária pelo banco central, que simplesmente poderia alterar a quantidade de reservas compulsórias. Já em modelos mais recentes, há o reconhecimento de que os bancos administram seus ativos de forma a otimizar a alocação e reduzir a fragilidade da sua carteira ante o passivo, cuja composição resulta da escolha dos depositantes.

Por outro lado, a teoria pós-keynesiana apresenta a oferta monetária como sendo endógena e percebe, em seu fundamento, que alterações na renda e no emprego determinam a demanda por empréstimos e, por conseguinte, o estoque de moeda. Essa visão entende que as instituições financeiras são agentes ativos no processo de criação de moeda. Portanto, a ordem de causação inverte-se: os bancos expandem os empréstimos, o que resulta em depósitos que passarão a constituir as suas próprias reservas (empréstimos-depósitos-reservas). Nesse caso, a criação de moeda é guiada pelo crédito. Além disso, uma vez definida a taxa de juros, os bancos aprovarão qualquer demanda por empréstimos, o que os faz serem liderados pela demanda.⁵

Além disso, em momentos de crise, nos quais se expõe a fragilidade dos bancos, recorre-se à função de prestador de última instância da autoridade monetária, ou seja, temendo a geração de uma crise financeira, a AM se vê obrigada a também oferecer suas reservas para as instituições financeiras, que, assim, têm a criação de moeda avalizada. Dessa forma, garantir a estabilidade econômica implica expandir ou retrain as reservas conforme necessidade do sistema financeiro, limitando as tentativas de controle do agregado monetário.

Neste artigo, assume-se a posição defendida pela teoria pós-keynesiana. Reconhece-se que existem limitações na condução da política monetária, pois os bancos centrais operam com regras fixas e previsíveis e também são submetidos a restrições externas, ou seja, apesar de a taxa de juros ser definida pelo banco central, essa decisão leva em consideração os objetivos da AM e as restrições a ela submetidas. Por outro lado, há elevada autonomia das instituições financeiras para decidir como alocar tanto ativos como passivos, mesmo com a recente evolução nos Acordos de Basileia, após a crise financeira de 2008. Além disso, compreende-se que o comportamento das instituições financeiras é guiado visando ao lucro, e a liberdade na administração de ativos e passivos pode gerar instabilidade na economia. Dessa forma, a utilização da taxa de juros como instrumento de política monetária pelo banco central relega a quantidade e a composição da moeda em circulação aos anseios das instituições financeiras.

⁴ Sargent e Wallace (1975), por exemplo, apresentam artigo que testa duas opções para a condução da política monetária, indicando ser possível a autoridade monetária escolher qual o instrumento a ser utilizado.

⁵ Ver Moore (1988).

Nesses termos, serão analisadas situações nas quais o comportamento das instituições financeiras trouxe consequências para a operação da política monetária no Brasil, no período recente. Para tanto, agrega-se, na análise, a administração da dívida pública, a qual se confunde com o próprio surgimento histórico da moeda.

3 Administração da dívida pública federal

A existência da dívida pública tem intrincada relação com a constituição do Estado, bem como com o surgimento da moeda. Diferentemente do que a teoria convencional supõe, há evidências que mostram que a moeda surgiu mais como meio de representação de uma dívida do que como um mero facilitador de trocas com vistas a reduzir o custo de transação presente no escambo.⁶ Já a abordagem cartalista adiciona que a cobrança de impostos por parte do Estado é responsável por definir a unidade de conta, dessa forma, determinando a moeda de ampla circulação.⁷ Juntando-se essas duas perspectivas, tem-se que o Estado passou a reconhecer um título de sua própria dívida como moeda de ampla circulação.⁸

O poder derivado dessa relação implica que um governo pode simplesmente emitir dívida para criar moeda e financiar suas despesas. Convencionalmente, a dívida pública é um dos indicadores monitorados para analisar a credibilidade de um país, exprimir seu risco de inadimplência, além de impor restrições aos possíveis gastos desmaziados de um governo. Isso tornaria a dívida importante para coordenar as expectativas dos agentes em torno da manutenção do seu financiamento. Contudo, mesmo se assim considerado, não há clareza de qual nível de endividamento é seguro ou crível para cada país. Nem mesmo há certeza sobre qual indicador deve ser considerado para determinar sua solvência ou não. Em livro publicado pelo Tesouro Nacional, atribuíram-se os parâmetros a um sistema de crenças:

[...] discutiremos formas práticas de “avaliar” sustentabilidade. As aspas são necessárias já que, em geral, nenhuma medida será uma forma definitiva de determinação de sustentabilidade, mas simplesmente um indicador útil para a formação de um sistema de crenças sobre a situação fiscal (Costa, 2009, p. 81).

Por outro lado, pode-se demonstrar a impossibilidade de um país tornar-se inadimplente em moeda própria, devido justamente à capacidade de imprimir moeda para pagamento das obrigações.⁹ Dessa forma, ao apresentar-se como um sistema de crenças, o nível sustentável de dívida pública coloca-se como uma limitação convencional para a condução da política econômica.

No presente artigo, independentemente de se considerar fundamentada ou não a importância dada ao nível da dívida pública, o fato de ela ser convencionalmente considerada nos modelos que condicionam a ação dos agentes já é suficiente para que se atente com maior detalhe à sua evolução. Ressalta-se que convenções, mesmo aquelas que, como essa, são construídas sobre bases frágeis, têm impactos sobre a expectativa e o comportamento dos indivíduos.

Analisando o perfil da dívida pública nacional recente, percebe-se que o Brasil passou por uma relevante transformação desde 2002, quando a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou a monopolizar a emissão de dívida no País. A partir daquele ano, o Banco Central não pôde mais emitir dívida diretamente, e a política monetária passou a ser exercida via títulos emitidos pelo TN diretamente ao BC. Como será visto, a operacionalização da política monetária implica que essa restrição não gera diferença relevante no funcionamento, mas pode afetar o perfil da dívida.

Atualmente, a dívida pública federal (DPF) é composta pela parcela interna (DPFi) e externa (DPFe). Além disso, há os títulos em custódia do Banco Central, que, normalmente, não são contabilizados nas estatísticas da DPF. A análise a seguir aborda algumas questões quanto ao perfil da DPF recente.

O Gráfico 1 mostra o comportamento da DPF desde 2006. Percebe-se que há crescimento contínuo da dívida, que, em termos nominais, chegou ao montante de R\$ 2,8 trilhões em dezembro de 2015. Sobre a distribuição entre a parcela interna e a externa, ressalva-se que, a partir de 2002, houve a gradual transferência da gestão da DPFe do Banco Central para o Tesouro Nacional, que, em 2005, assumiu totalmente o controle. Esse monopólio, juntamente com a melhoria das condições macroeconômicas internas e externas, permitiu empregar um programa de recompra dos títulos da dívida pública mobiliária externa, reduzindo substancialmente sua parcela. Consequentemente, reduziu-se também a vulnerabilidade decorrente de dívidas expressas em moeda estrangeira.

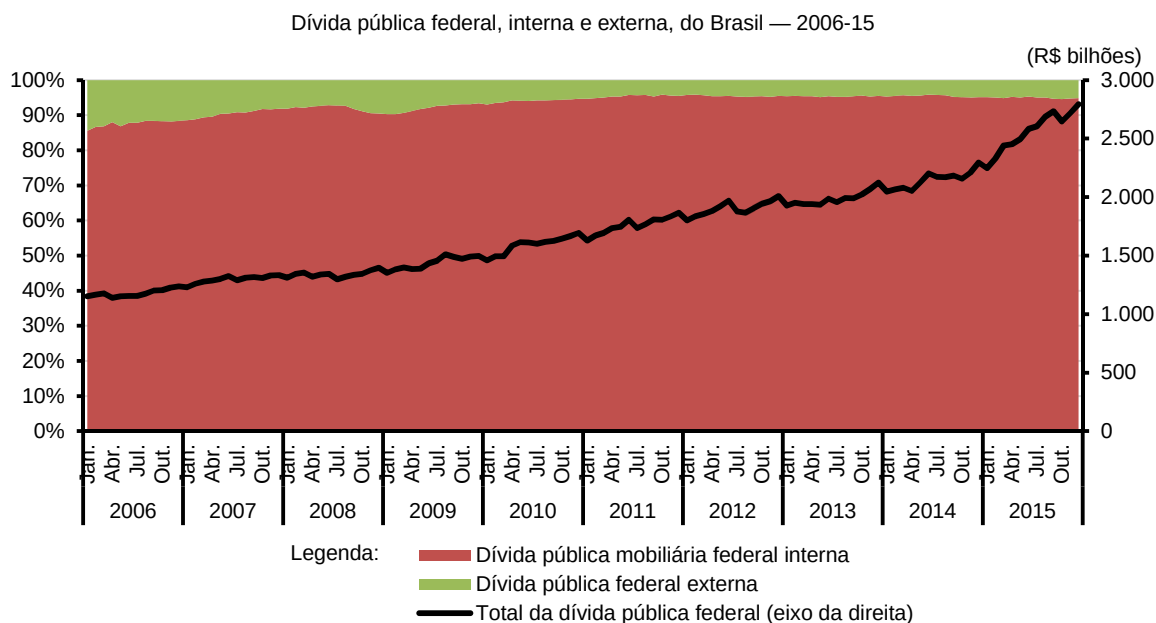
⁶ Ver Graeber (2011).

⁷ Ver Crespo e Santiago (2012).

⁸ Ver Keynes (2011).

⁹ Ver, por exemplo, abordagem da Modern Monetary Theory em Wray (2012).

Gráfico 1



FONTE: Brasil (2016).

Analisando a participação da dívida pública entre seus detentores (Gráfico 2), percebe-se um aumento significativo da parcela em posse de não residentes. Como hipótese, poder-se-ia supor que o programa de recompra da dívida externa incentivou uma substituição na carteira dos investidores de títulos denominados em dólar para outros denominados em real. Há outros dois fatores que parecem ter contribuído para essa tendência. Um fator interno é que, desde 2006, há isenção de Imposto de Renda para não residentes. Um fator externo foi o instrumento utilizado para combater a crise financeira internacional: diversas autoridades monetárias ao redor do mundo promoveram programas de **afrouxamento quantitativo**¹⁰, provendo liquidez às instituições financeiras, que, em busca de juros maiores, inundaram os países emergentes.

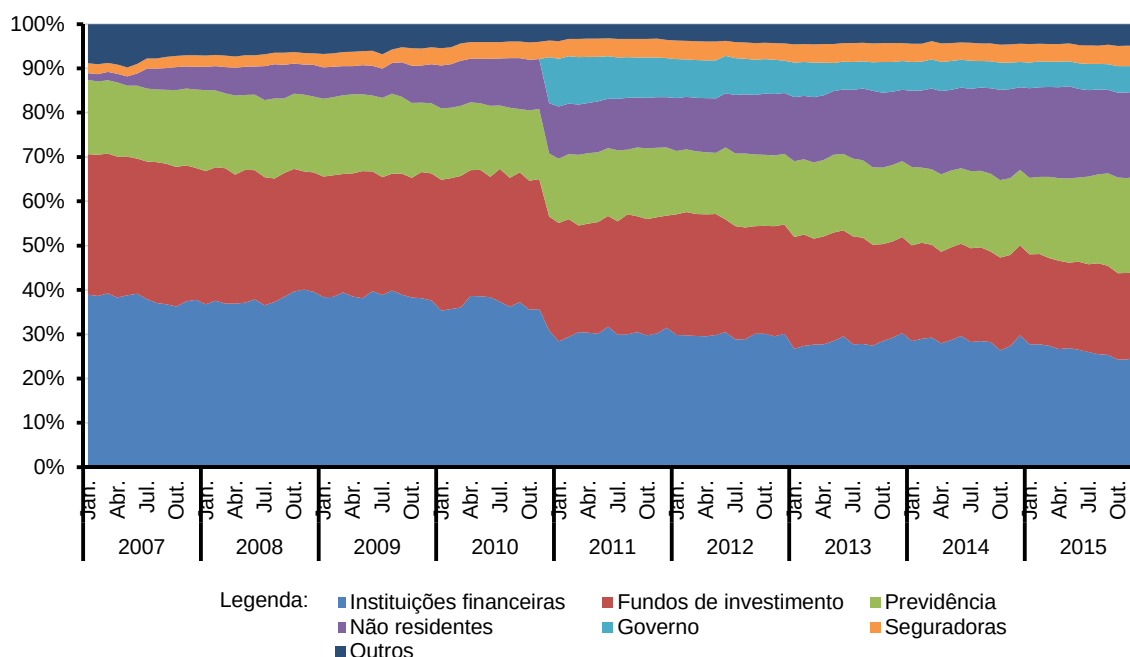
Desde dezembro de 2010, a parcela da dívida em posse do Governo começou a ser contabilizada separadamente. Refere-se aos fundos e recursos administrados pela União, tais como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), os Fundos Extramercado, o Fundo Soberano e os Fundos Garantidores. Anteriormente, esses recursos estavam alocados sob as rubricas Instituições Financeiras e Fundos de Investimentos.

A parcela em posse das seguradoras acompanha o crescimento da dívida, mantendo sua participação em torno de 5% do total. A maior parcela da dívida encontra-se em poder das instituições financeiras e dos fundos de investimento, que, atualmente, concentram mais de 40% da dívida. Desde 2011, quando as instituições governamentais já estavam contabilizadas separadamente, a participação conjunta caiu 13 p.p., no entanto, ainda são as maiores detentoras da dívida pública. Ademais, caso se considere que sob a categoria “não residentes” há presença massiva de fundos de investimento, tem-se que parcela considerável da dívida pública está concentrada na carteira das instituições financeiras e dos fundos de investimento, nacionais ou estrangeiros.

¹⁰ Através dos programas de afrouxamento quantitativo (*quantitative easing*), os principais bancos centrais do mundo, entre eles, o da Zona do Euro, o dos Estados Unidos, o do Japão e o da China, promoveram a compra de ativos da carteira das instituições financeiras.

Gráfico 2

Participação dos detentores da dívida pública federal interna no total do Brasil — 2007-15



FONTE: Brasil (2016).

NOTA: O grupo denominado Instituições Financeiras representa a carteira própria de bancos comerciais nacionais e estrangeiros, bancos de investimento nacionais e estrangeiros e corretoras e distribuidoras. Também inclui os bancos estatais e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). As aplicações das instituições financeiras em fundos de investimento também estão vinculadas a essa categoria. A categoria Fundos considera todas as aplicações em títulos públicos feitos a partir da modalidade Fundos de Investimento, excetuando-se aquelas detidas pelos demais detentores, ou com participação desses, que são classificadas de acordo com suas respectivas categorias. A categoria não residente, individuais ou coletivos, considera contas de pessoas físicas ou jurídicas, dos fundos ou de outras entidades de investimento coletivo, com residência, sede ou domicílio no exterior, reguladas por meio da Carta-Circular nº 3.278, de 18 de junho de 2007. Estão incluídos os títulos detidos por não residentes por meio de fundos de investimento. Os grupos Fundos de Previdência e Seguradoras, como os próprios nomes permitem inferir, apresentam os investimentos das entidades que atuam nesses segmentos e incluem Previdência Aberta, Fechada e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), seguradoras e resseguradoras. O segmento Governo inclui fundos e recursos administrados pela União, tais como o Fundo de Amparo ao Trabalhador, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), os fundos extramercado, o Fundo Soberano e os fundos garantidores. Em Outros, são abrangidas basicamente as aplicações em títulos públicos de pessoas físicas e pessoas jurídicas não financeiras, à exceção das que foram anteriormente citadas (Dívida..., 2015, p. 37).

A dívida pública federal total também pode ser analisada segundo os indexadores utilizados na emissão dos títulos (Gráfico 3). Atualmente, existem as Letras Financeiras do Tesouro (LFT) — pós-fixadas, indexadas à taxa Selic —; as Letras do Tesouro Nacional (LTN) — pré-fixadas, sem pagamento de cupom —; as Notas do Tesouro Nacional série F (NTN-F) — pré-fixadas, com pagamento de cupom semestral —; as Notas do Tesouro Nacional Série B (NTN-B) — pós-fixadas, indexadas ao IPCA —; e as Notas do Tesouro Nacional Série C (NTN-C) — pós-fixadas, indexadas ao Índice Geral de Preços do Mercado (IGPM). As parcelas de títulos indexadas ao câmbio e à Taxa Referencial são cada vez menores.

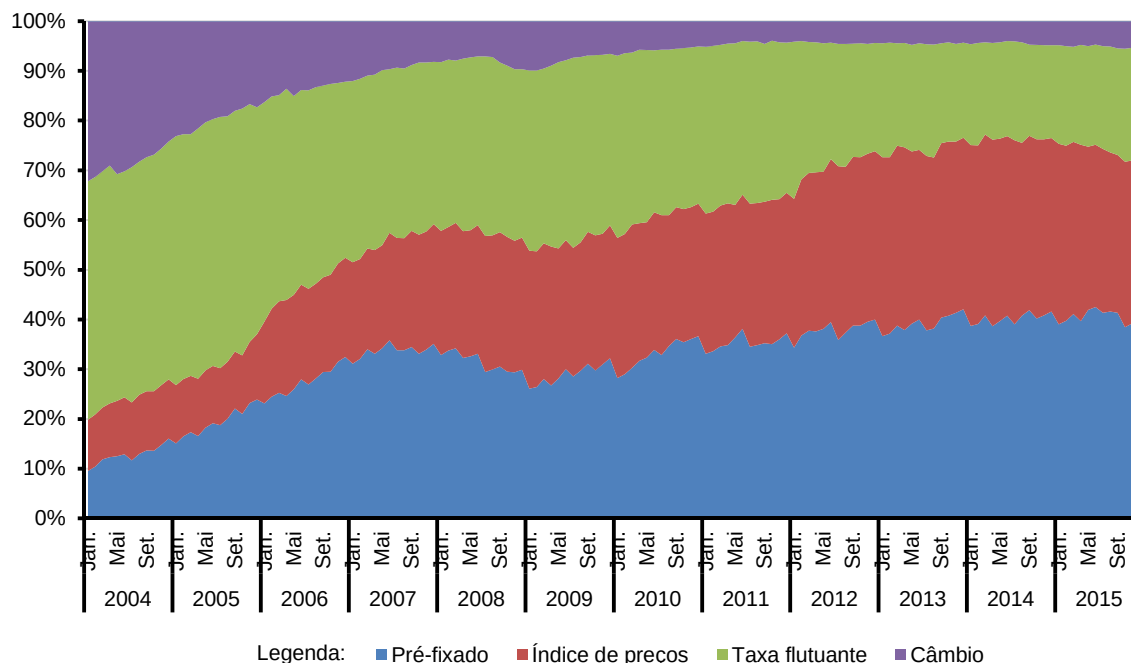
Com base nos Planos Anuais de Financiamento, documento no qual o Tesouro Nacional divulga como pretende gerir a dívida pública federal, pode-se perceber, dentre outros objetivos, a tentativa de reduzir a parcela pós-fixada e de alongar o prazo de vencimento da dívida. De modo prioritário, aparece ainda o objetivo de substituir os títulos indexados pela taxa básica de juros (LFTs) por outros pré-fixados (NTN ou LTN).

Dessa forma, a participação dos títulos remunerados pela taxa Selic no total da dívida se reduziu de quase 50% em 2004 para cerca de 20% atualmente.¹¹ Por outro lado, a parcela pré-fixada passou de 10% para aproximadamente 40% do total, enquanto a parcela indexada a índices de preços aumentou de 10% para 32%. Como será visto adiante, pode ser precipitado concluir que essa transição obteve pleno sucesso. Ainda, a parcela atrelada ao câmbio reduziu-se de mais de 30% para cerca de 5% em 2015.

¹¹ Uma parcela pequena era remunerada pela Taxa Referencial (TR).

Gráfico 3

Participação dos indexadores dos títulos públicos na dívida pública total do Brasil — 2004-15

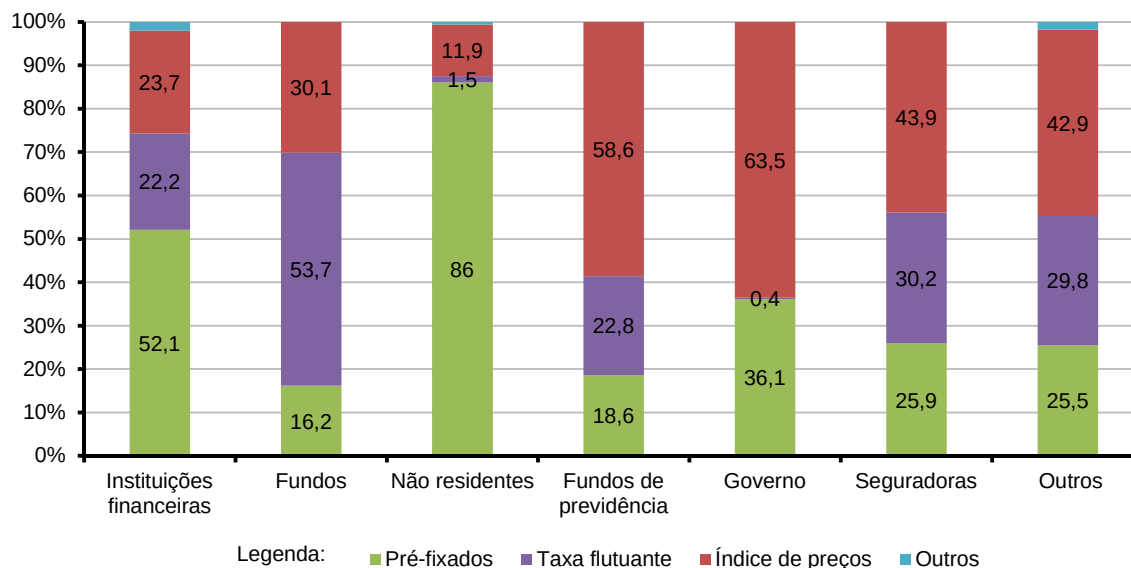


FONTE: Brasil (2016).

Por fim, pode-se analisar o perfil da carteira dos detentores (Gráfico 4). Contabilizando apenas a dívida pública federal interna, observa-se a preferência de cada agente. Nota-se a predominância de títulos pré-fixados na carteira de não residentes e das instituições financeiras. Os Fundos de Previdência mantêm a maior parte atrelada aos índices de preços, pois seu passivo também acompanha a inflação. Por outro lado, os fundos de investimento mantêm a maior parte da carteira alocada em título remunerados pela taxa flutuante, a Selic.

Gráfico 4

Composição da carteira de títulos da dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi), por detentor — dez./2015

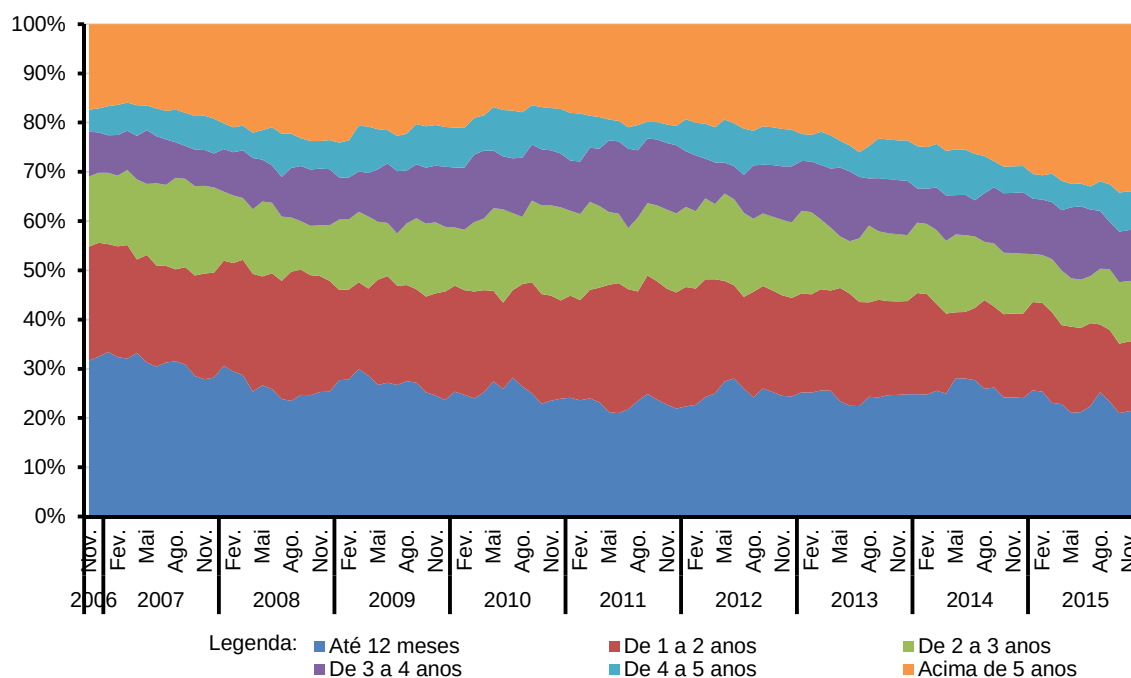


FONTE: Brasil (2016).

Quanto ao prazo de vencimento da dívida, no Gráfico 5, percebe-se uma melhora substancial, com os títulos com vencimento de até dois anos reduzindo-se de mais de 50% em 2006 para aproximadamente 35% em 2015. Em sua maior parte, tais títulos foram substituídos por outros de prazo maior que cinco anos, que dobraram sua participação de cerca de 17% para 34% no período.

Gráfico 5

Perfil de vencimentos da dívida pública federal do Brasil — 2006-15



Na seção seguinte, será vista a relação da dívida pública com a gestão da política monetária no Brasil. Identifica-se que, apesar da melhora aparente dos indicadores da dívida, ainda não é possível afirmar que o Tesouro Nacional esteja livre do custo contido na emissão excessiva de títulos pós-fixados. Tal ilusão é resultado justamente da má-compreensão que envolve o comportamento das instituições financeiras.

4 A operacionalização da política monetária no Brasil e a dívida pública

Nesta seção, pretende-se aprofundar a análise, para mostrar como o Banco Central coloca em prática a política monetária e qual sua relação tanto com a emissão de dívida por parte do Tesouro Nacional quanto com a alocação de ativos pelas instituições financeiras.

O Banco Central é responsável por manter a estabilidade da moeda via controle da taxa de juros. O Sistema de Metas de Inflação, que rege a condução da política monetária, é executado da seguinte forma: (a) o Governo Federal estipula uma meta para a taxa de inflação anual; (b) o Comitê de Política Monetária (Copom), do BC, é responsável por definir a taxa básica de juros, com vistas a alcançar a meta; (c) a Diretoria de Política Monetária (Dipom), do BC, é responsável por administrar a liquidez do sistema financeiro, de modo que a taxa de juros das operações diárias negociadas através do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic) fique próxima à definida pelo Copom.

Para operacionalizar a política monetária, o Banco Central utiliza, como lastro de suas operações, os títulos emitidos especificamente para esse fim pelo Tesouro Nacional.¹² É importante perceber que esses títulos não são contabilizados normalmente na divulgação do total da dívida pública mobiliária federal (DPMF), como explicado em publicação do TN¹³:

¹² Como dito na seção anterior, essa instrumentalização surgiu após o fim da emissão de dívida por parte do Banco Central. Como só o Tesouro Nacional pode emitir dívida pública, cabe a ele repassar à autoridade monetária a quantia necessária para a efetivação da política monetária.

¹³ Alguns indicadores contabilizam essa parcela. O conceito de Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), por exemplo, além de outras características, considera os títulos emitidos em favor do Banco Central. No entanto, desde a alteração metodológica de 2008, contabiliza somente a parcela desses títulos que estão na carteira do mercado. Ressalta-se que esse é o indicador normalmente considerado em comparações internacionais, dado que escapa da discussão sobre quais ativos podem ser considerados para abatimento da dívida. Outro indicador que capta a parcela de operações compromissadas em poder do mercado é a dívida líquida do setor público (DLSP) (Brasil, 2011).

No que diz respeito aos detentores, os títulos podem estar na carteira do Banco Central ou em poder do público. No primeiro caso, o efeito do estoque é nulo sobre a DLSP, pois a dívida, notadamente títulos da DPMFi, estaria registrada no ativo do Banco Central e no passivo do Tesouro Nacional em igual montante, havendo cancelamento das contas quando da consolidação dos balanços do setor público. Nesse sentido, o estoque em mercado é a estatística relevante para acompanhamento dos riscos e dos custos da gestão da Dívida Pública Federal, da sustentabilidade fiscal e da liquidez monetária (Silva; Medeiros, 2009, p. 106).

Assim, nos dados apresentados na seção anterior, os ativos mantidos em poder do BC não estavam contabilizados. A seguir, reapresentam-se algumas informações, para analisar novamente as estatísticas, incorporando a reação das instituições financeiras às políticas do Tesouro Nacional e do Banco Central.

Os mecanismos de que o Banco Central dispõe para efetuar a gestão da liquidez do sistema financeiro são basicamente três: (a) depósitos compulsórios, (b) operações de redesconto, (c) operações de mercado aberto. O aumento do compulsório, por exemplo, força as instituições bancárias a manterem, como reserva no BC, uma porcentagem maior dos seus depósitos. Via operações de redesconto, o BC provê recursos para suprir de reservas as instituições financeiras fragilizadas. Por fim, as operações de mercado aberto podem ser definitivas ou compromissadas. Devido às suas características, atualmente, essas se constituem no principal instrumento utilizado pelo BC para agir sobre a liquidez do mercado.

Segundo Araújo (2002, p. 29), as operações de mercado aberto, efetuadas pelo Departamento de Operações do Mercado Aberto (Demab), adquiriram maior importância devido a quatro motivos principais: (a) o impacto sobre a taxa de juros é imediato, (b) podem ser utilizadas nas duas direções, tanto para elevar quanto para baixar os juros, (c) o Banco Central é agente ativo no processo, pois é ele que decide comprar ou vender os títulos, e (d) o alcance dos efeitos é estendido a todas as instituições financeiras (por isso, é denominado “mercado aberto”)¹⁴.

Desde 2007, observa-se o crescimento significativo do volume de operações compromissadas negociadas pelo Banco Central. A atuação é feita da seguinte forma: caso a gestão dos ativos das instituições financeiras provoque um excesso de liquidez, o BC enxuga esse excesso vendendo títulos públicos via operações de mercado aberto, para impedir a queda da taxa de juros de curto prazo abaixo daquela definida pelo Copom (a taxa Selic). Essas operações de mercado aberto podem ser operações compromissadas (com promessa de compra/venda futura por parte do BC, com prazo de 1 até 180 dias) ou definitivas (com prazo definido, sem obrigação de recompra).

A taxa que irá remunerar as operações compromissadas será naturalmente próxima à Selic. Quando o Banco Central compra, ele paga juros um pouco menores que a Selic, quando vende, oferece juros um pouco mais altos. Dessa forma, os juros cobrados no interbancário ficarão próximos à taxa determinada pelo Copom, pois haverá sempre a opção das operações compromissadas ofertadas pelo BC. Não por outro motivo, essa é denominada taxa **básica** de juros.

O crescimento significativo das operações compromissadas indica que o Banco Central está tendo que vender muitos títulos públicos para enxugar o excesso de liquidez do sistema financeiro. Com isso, há um aumento da quantia de títulos que o Tesouro Nacional tem que emitir para o Banco Central executar a política monetária. Como mostra o Gráfico 6, desde 2006, a participação dos títulos públicos em posse do Banco Central no total da dívida pública aumentou 12 p.p.

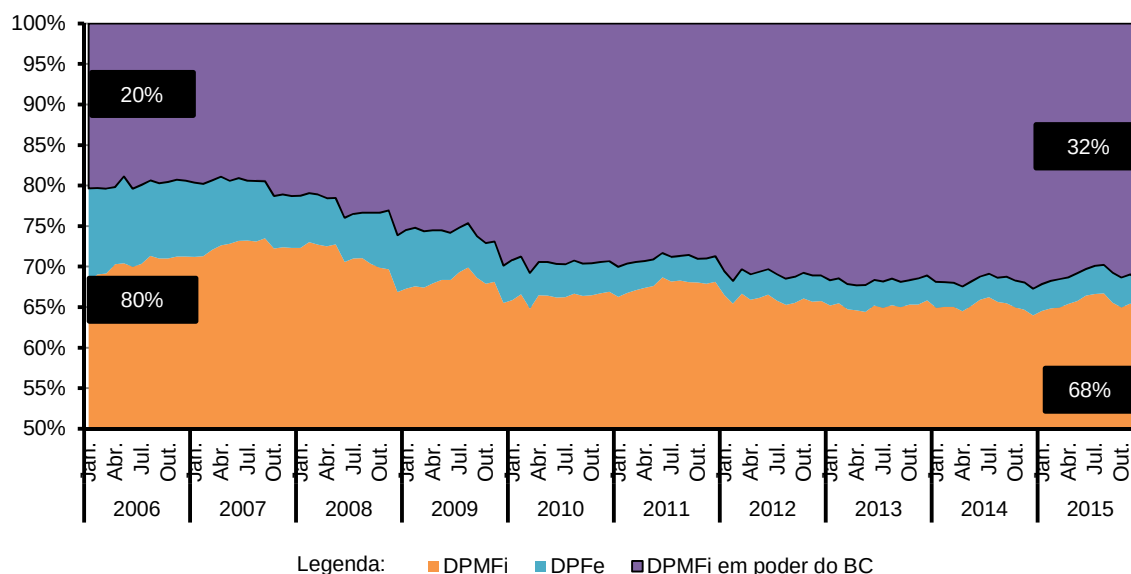
Se forem comparados internacionalmente, o volume de recursos em operações compromissadas destaca-se frente ao de outros países. Em matéria no jornal Valor Econômico, Torres (2013) apresentou um comparativo de quanto as operações compromissadas representavam do total de ativos de cada banco central. No Brasil, chegava a 33%; no Japão, esse número era de 10,3%; nos Estados Unidos, 3,7%; na Austrália, 1,9%; na Zona do Euro, 0,1%. Um dos motivos para tal diferença é que, nos EUA, por exemplo, o Federal Reserve (banco central norte-americano) remunera as reservas das instituições financeiras (tanto os depósitos compulsórios como a quantia em excesso). Dessa forma, utiliza a taxa de juros sobre essas reservas como um instrumento adicional na condução da política monetária.¹⁵

¹⁴ Segundo Araújo (2002, p. 28), “[...] o potencial das operações de mercado aberto reside no fato de possibilitarem ao Banco Central uma intervenção direta no mercado aberto de títulos públicos. Em um sentido amplo, a expressão ‘mercado aberto’ deve ser entendida como um mercado de haveres monetários ou não monetários que funciona em ambiente indefinido”.

¹⁵ Contudo, não se pode perder de vista que as taxas de juros nesses países estão próximas a zero, enquanto, no Brasil, elas são historicamente altas.

Gráfico 6

Dívida pública mobiliária federal interna (DPMFi), dívida pública federal externa (DPFe) e DPMFi em poder do Banco Central (BC) — 2006-15

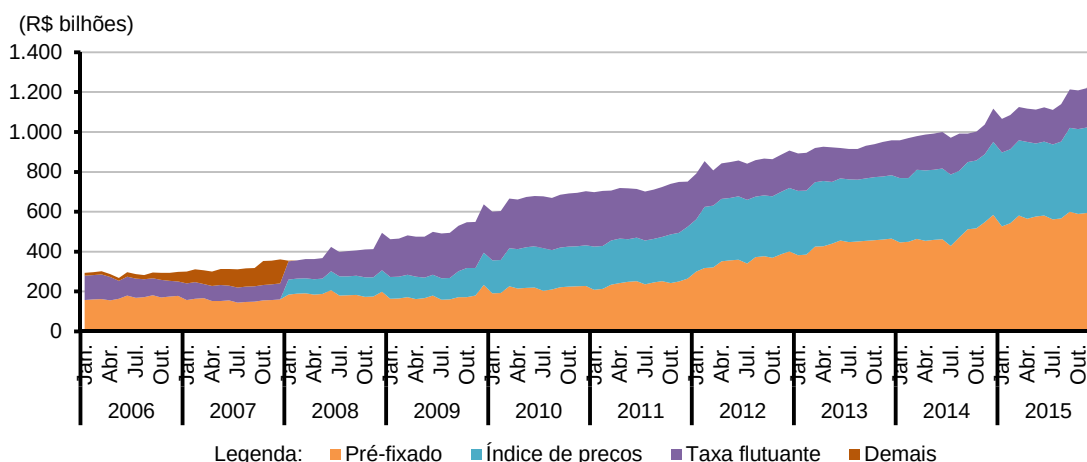


FONTE: Brasil (2016).

Sobre a composição dos títulos em posse do Banco Central, o Gráfico 7 mostra que esse aumento se concentra em títulos cujos rendimentos são pré-fixados e indexados à inflação. No entanto, a colocação no mercado via operação compromissada difere da emissão direta via Tesouro Nacional. Isso ocorre porque o Banco Central se compromete a recomprar (ou revender) os títulos em prazo de 1 a 180 dias, ou seja, a liquidez pode ser até imediata.¹⁶ Já no caso da emissão via Tesouro Nacional, a liquidez é exercida via mercado secundário, e o possuidor do título deve levar em consideração o prazo de vencimento constante em sua emissão. Assim, enquanto o título negociado diretamente com o Tesouro Nacional pressupõe definitivamente a liquidação em algum momento, o título em posse do Banco Central com promessa de recompra (ou revenda) não será liquidado. Isso acontece porque sua posse última é do Banco Central, e a liquidação é simplesmente o retorno do título para o Tesouro Nacional. De qualquer forma, salienta-se que, durante o período em que o título ficar em posse das instituições financeiras, ele será remunerado pelo Banco Central a taxas próximas à Selic. Apesar da dívida não gerar custo na amortização, ela gera um serviço na forma de juros, ou seja, as operações de mercado aberto geram um custo para o Banco Central e, conseqüentemente, para o Tesouro Nacional.

Gráfico 7

Dívida pública federal do Brasil, por indexador, em poder do Banco Central — 2006-15



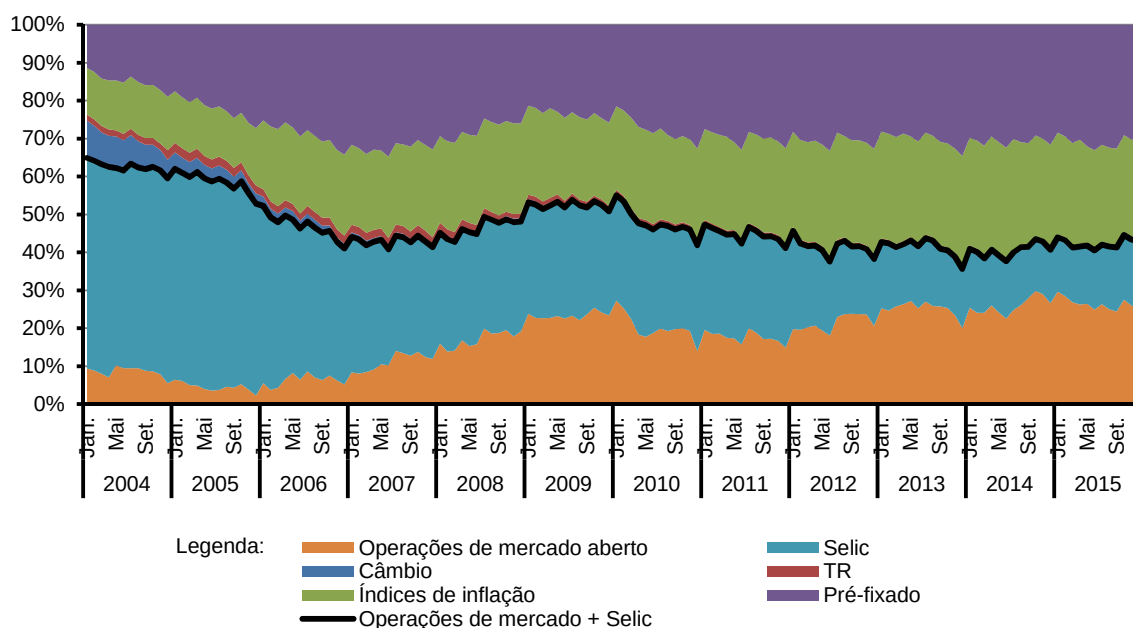
FONTE: Brasil (2016).

¹⁶ Em 2015, em média, 13% das operações compromissadas venciam em até um mês. Em dezembro, esse número chegou ao ápice da série: 28,8%, o equivalente a R\$ 258 bilhões tinham vencimento de até 30 dias.

O Gráfico 8 discrimina a dívida pública mobiliária federal por indexador, incluindo, no cálculo, as operações de mercado aberto. Uma vez que, em última análise, o BC garante a recompra (ou revenda) da operação, não importa que título foi adquirido: ele será remunerado pela Selic durante o período contratado.¹⁷ Como se pode perceber, concomitantemente ao aumento da participação das operações de mercado aberto, há uma redução da participação de títulos indexados à Selic. A linha preta no gráfico indica a soma dos dois componentes, mostrando uma estabilidade de cerca de 42% do total da DPF. Como será melhor delineado adiante, há indícios de que as instituições financeiras substituíram a aquisição de LFTs via Tesouro Nacional, para “aplicar” em operações compromissadas via Banco Central.

Gráfico 8

Participação, por indexador, na dívida mobiliária federal — 2004-15



FONTE: BCB (2016).

O Gráfico 9 mostra a distribuição dos detentores de títulos públicos entre o Banco Central e o mercado.¹⁸ Os títulos públicos podem estar em custódia do Banco Central ou do mercado. Contudo, títulos públicos em custódia do Banco Central podem estar na carteira do mercado via operações de mercado aberto (em sua maioria, compromissadas).

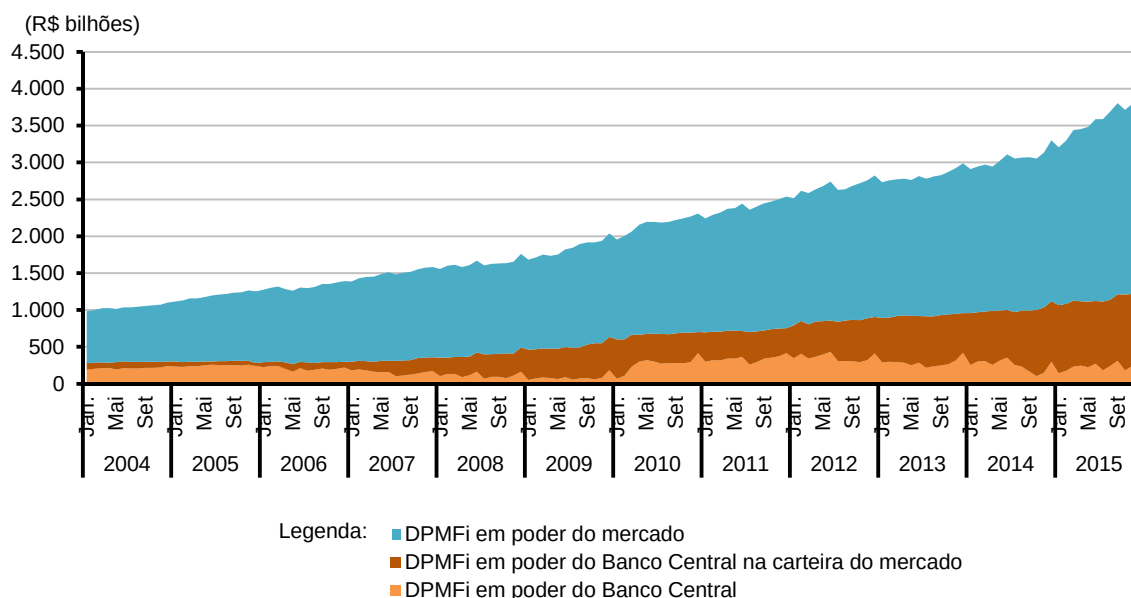
Através dos dados disponibilizados pelo BC, pode-se mostrar a distribuição dos títulos do TN entre a custódia do mercado e do Banco Central, que, por sua vez, podem estar em carteira do próprio BC ou do mercado. Percebe-se que, do total de títulos emitidos pelo Tesouro Nacional para operacionalização da política monetária e da manutenção da solidez do sistema financeiro, a participação média das operações do mercado aumentou de 28% para 80%, de 2004 a 2015.

¹⁷ Nota do Banco Central do Brasil (BCB, 2013, *online*): “Ressalte-se, ainda, que o importante na operação compromissada é o prazo e a taxa contratada e não o título utilizado como lastro da operação”.

¹⁸ Como observado na nota de rodapé 13, os títulos públicos em custódia do Banco Central não são normalmente contabilizados como dívida, pois são ativos do Tesouro Nacional e passivos do Banco Central, operações que se anulam, dado que as duas instituições são de propriedade da União. Os indicadores da DBGG e da DLSP incorporam a parcela desses títulos em posse do mercado.

Gráfico 9

Situação da Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) do Brasil — 2004-15



FONTE: BCB (2016).

Como visto no início desta seção, os títulos em custódia do Banco Central podem representar depósitos compulsórios, operações de redesconto ou operações de mercado aberto (definitivas ou compromissadas). A partir das estatísticas sobre a alocação dos ativos das instituições bancárias, percebe-se como essas quantias referem-se ao aumento das operações compromissadas.

O Banco Central publica mensalmente as contas analíticas das Outras Sociedades de Depósitos¹⁹. Permite-se, assim, indicar a alocação dos ativos dessas instituições entre quatro detentores principais: setor externo, Banco Central, Governo Federal e Outros Setores.

O Gráfico 10 mostra, de um modo geral, a expansão creditícia ocorrida no Brasil desde 2004. Os ativos²⁰ com Outros Setores representam, em sua maioria, ativos com o setor privado (em dezembro de 2015, 83%), que, por sua vez, incluem majoritariamente empréstimos e financiamentos destinados a empresas não financeiras e a famílias. Os ativos com o Governo Federal apresentaram leve crescimento e referem-se, na maior parte, a títulos públicos federais. Os ativos com o Banco Central apresentam dinâmica de contínuo crescimento, resultando em um aumento relativo na participação total dos ativos das instituições (de 11% para 16%, de dez./2004 para dez./2015).

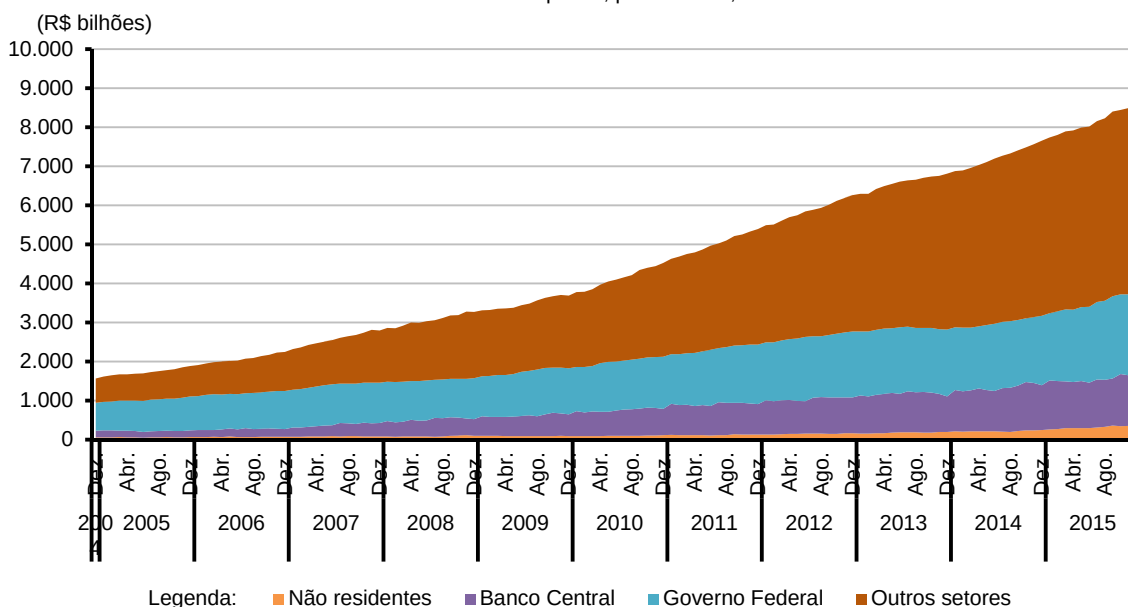
Os ativos com o Banco Central incluem moeda, recolhimentos em depósitos (compulsórios e voluntários) e outros ativos. Nessa última categoria, incluem-se as operações compromissadas com títulos públicos federais, e, até 2006, havia os resqúcios de títulos ainda emitidos pelo próprio BC. O Gráfico 11 mostra como, a partir de 2007, há elevação constante da parcela que incorpora as operações compromissadas.

¹⁹ São classificados como Outras Sociedades de Depósitos (OSD) os bancos comerciais, os bancos múltiplos, a Caixa Econômica Federal, as cooperativas de crédito, os bancos de investimento e desenvolvimento, as sociedades de crédito, financiamento e investimento, as companhias hipotecárias, as sociedades de crédito imobiliário/associações de poupança e empréstimos e os fundos de investimento financeiro. No caso dos fundos, são incluídos os ativos e os passivos das seguintes entidades: fundos de curto prazo, fundos de renda fixa, fundos cambiais, fundos multimercados e fundos referenciados.

²⁰ Para a contabilização dos ativos totais, os dados do Banco Central consideram os ativos externos líquidos e os ativos líquidos com o Governo Federal. Não se encontrou motivo para descontar os passivos na contabilização da parcela externa e da parcela com o Governo Federal. Sendo assim, preferiu-se apresentar a totalidade dos ativos sem essa diferenciação em nenhum dos detentores.

Gráfico 10

Ativos com outras sociedades de depósito, por detentor, no Brasil — 2004-15



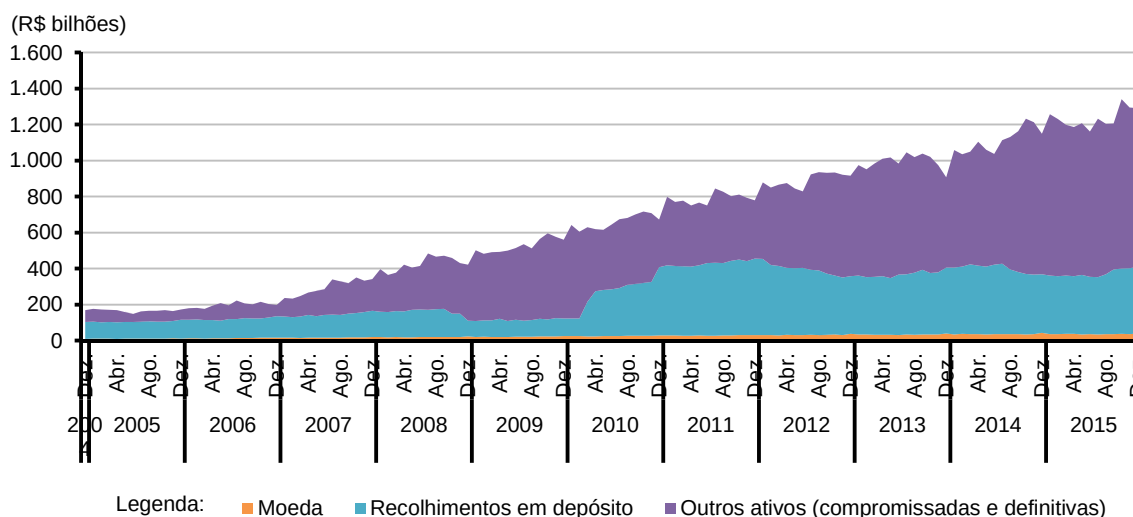
FONTE: BCB (2016).

As flutuações no recolhimento em depósitos, no final de 2008, referem-se às medidas macroprudenciais adotadas para mitigar as consequências da crise financeira iniciada no mercado de *subprime* americano, em setembro de 2008. No Brasil, uma das medidas tomadas foi a diminuição dos depósitos compulsórios, cujo objetivo era deixar mais recursos à disposição das instituições financeiras, compensando o aperto na liquidez internacional. Já em fevereiro de 2010, o BC reverteu essas medidas, a fim de limitar o crescimento do crédito, naquele momento, considerado excessivo. Além de buscar maior estabilidade financeira, essas medidas macroprudenciais visam a auxiliar a condução da política monetária e somam-se à administração da taxa de juros na tentativa de administrar a expansão do crédito e, conseqüentemente, da demanda.

Como se pode perceber, durante o período em que se reduziu o compulsório, os recursos mantiveram-se aplicados no BC, agora como operações compromissadas. Tal fato é evidência da dificuldade que a autoridade monetária tem em influenciar a quantidade de moeda em circulação na economia. Mesmo reduzindo o percentual exigido em reservas compulsórias, o Banco Central não conseguiu incentivar as instituições financeiras a aumentar os empréstimos. Esses recursos simplesmente voltaram ao BC na forma de operações compromissadas.

Gráfico 11

Ativos de outras sociedades de depósito em custódia do Banco Central do Brasil — 2004-15



FONTE: BCB (2016).

Com isso, cada vez mais os ativos mantidos junto ao Banco Central são concentrados em operações compromissadas. Em dezembro de 2015, representavam cerca de 70% do total em custódia da autoridade monetária, praticamente o dobro do que representavam em 2004.

O alto valor mantido na tesouraria das instituições financeiras indica que, ao custo existente, elas preferem não emprestar ao mercado (empresas e pessoas físicas) e que, reciprocamente, não há demanda suficiente do mercado para tomar emprestado. Em ambos os casos, a execução da política monetária oferece uma alternativa rentável para a alocação desses recursos, e fica explícito que a autoridade monetária não tem mecanismos para controlar a quantidade de moeda em poder do mercado.

5 As operações compromissadas e o comportamento das instituições financeiras

O comportamento recente das operações compromissadas gerou algum debate na academia. Segundo Felipe Salto²¹, essa composição indica a imperícia do TN na gestão da dívida pública. Para o economista, passou-se a ofertar títulos pré-fixados e de prazo mais longo, mas não se encontrou demanda suficiente. Nesse caso, à medida que venciam títulos do Tesouro Nacional, anteriormente comprados diretamente pelas instituições financeiras, eles não eram substituídos por novos títulos, como seria usual. Assim, as instituições ficavam com aquele dinheiro disponível “em caixa”. Esse comportamento acabava por elevar a liquidez no sistema financeiro, pressionando uma redução da taxa de juros. A fim de mantê-la no nível definido pelo Copom, o BC obrigou-se a vender títulos via operações compromissadas, para enxugar esse excesso de liquidez. Ainda, para o economista, entre as causas dessa elevação nas operações compromissadas, estão as recorrentes operações de *swap* cambial, cujo custo também injeta liquidez no sistema financeiro, a ser enxugado pelas operações. Como resultado, conclui Salto: “Claramente, o BC está substituindo o Tesouro na tarefa de rolagem da dívida pública mobiliária federal” (Otta, 2013, *online*).

Em nota de esclarecimento, o Banco Central ressaltou que as operações compromissadas são instrumento exclusivo de execução da política monetária, ou seja, são o meio pelo qual o Banco Central consegue manter a taxa básica de juros no nível definido previamente pelo Copom. A instituição ainda elenca os motivos que podem levar a um excesso de liquidez:

Há vários fatores que contribuem para o aumento da liquidez de nosso sistema e, por conseguinte, para o aumento do estoque de operações compromissadas. Aquisição de dólares para compor as reservas internacionais, resgates líquidos de títulos da dívida pública federal promovidos pelo Tesouro Nacional, oscilações na conta única do Tesouro Nacional e movimentações dos depósitos compulsórios são os mais relevantes. Nos últimos anos, esses fatores se fizeram presentes em maior ou menor intensidade, isolada ou conjuntamente, em diferentes momentos (BCB, 2013, *online*).

A utilização das operações compromissadas estritamente como meio para conter o excesso de liquidez existente do sistema financeiro também foi defendida por José Senna, ex-Diretor do Departamento de Mercado Aberto e de Títulos Públicos do Banco Central. A alegação utilizada pelo economista é a mesma do pronunciamento oficial do órgão: em um primeiro momento, essas operações cresceram devido ao aumento das reservas internacionais; depois, devido ao resgate líquido de títulos públicos, como política do Tesouro Nacional de diminuir a participação das LFTs no total da dívida pública.²²

Outros economistas mostram que esse comportamento recente é a representação de uma captura da autoridade monetária pelo sistema bancário. Para Terra (2014), entre outras evidências, o fato de o BC precisar enxugar a liquidez com operações compromissadas demonstra que a política monetária está refém das instituições financeiras, que, ao manterem maior parcela de reservas, impuseram um custo maior para a operacionalização da iniciativa de reduzir gradualmente a taxa Selic a partir de 2004.

A seguir, trazem-se mais elementos para explicar o aumento recente das operações compromissadas, apresentando-se o desempenho das variáveis indicadas pelo próprio Banco Central como causas. As operações compromissadas crescem a partir de janeiro de 2007, ampliam-se novamente em setembro de 2008 e diminuem em fevereiro de 2010. A partir de então, apresentam movimento crescente.

²¹ Informações reunidas de: O BC... (2013), Otta (2013) e Moeda... (2014).

²² Em entrevista ao jornal **Valor Econômico**, Senna observa, ainda, que tais operações são comuns na execução de política monetária em qualquer banco central. Contudo, no Brasil, há uma diferença: “[...] naqueles mercados as intervenções se fazem por meio de compras e vendas definitivas de títulos públicos, enquanto aqui as operações têm natureza temporária. O efeito prático, porém, é o mesmo” (Bittencourt, 2013, *online*).

Um dos motivos arrolados pelo Banco Central é a aquisição de dólares para compor as reservas internacionais. Tal operação foi efetivada quando do ingresso volumoso de recursos em busca da alta remuneração propiciada pela taxa Selic. Uma das formas de reduzir o impacto sobre o câmbio é a compra desses dólares pelo próprio Banco Central. Ademais, a constituição de reservas também diminui a exposição da economia à eventual fuga de dólares no futuro, melhorando os indicadores de solvência. No entanto, ao não permitir o ajuste do excesso de ingresso de divisas via câmbio e, concomitantemente, manter a taxa básica de juros inalterada, obrigatoriamente os recursos serão destinados aos títulos públicos. Tal operação, nos últimos anos, foi efetivada com as compromissadas.²³

O Gráfico 12 mostra a variação das reservas internacionais, medida em reais ao câmbio médio do mês, que crescem a partir de janeiro de 2007. Esse crescimento é estabilizado na passagem de 2008 para 2009, voltando a crescer até início de 2013, quando se estabilizam novamente.

Em Brasil (2013, p. 29), indica-se que foi a política de aumento das reservas internacionais que incentivou a criação da Lei 11.803/2008, cujo objetivo é permitir a emissão de títulos do Tesouro Nacional para o Banco Central, a fim de que a política monetária possa ser efetivada. Em 2009, tal lei foi regulamentada pelo Ministério da Fazenda, determinando que as emissões ocorressem sempre que a carteira de títulos livres (ativos totais do TN no BC, menos compromissadas) ultrapassasse o limite inferior de R\$ 20 bilhões.

Outro motivo arrolado pelo Banco Central são os resgates líquidos de títulos da dívida pública federal interna promovidos pelo Tesouro Nacional. Por exemplo, no caso de o Tesouro Nacional promover emissão de títulos, ele estará retirando moeda do mercado. Se houver resgate de títulos, há uma injeção de moeda na economia, visto que os agentes devolvem os títulos à AM e resgatam o valor em moeda. A medida líquida dessas operações pode ser vista no Gráfico 12, por meio do indicador Impacto Total na Liquidez, no qual o movimento positivo significa aumento da liquidez, ou seja, resgate líquido de títulos. Nos dados médios em 12 meses, percebe-se que o impacto total na liquidez é positivo durante quase todo o período, passando a ser negativo somente em 2015.

Ainda com relação aos motivos dados pelo BC, os movimentos dos depósitos compulsórios são afetados pelas medidas macroprudenciais praticadas pelo Banco Central. Como foi visto no Gráfico 11, as operações compromissadas constituem-se em um substituto perfeito para quando a AM decide prover liquidez, mas as instituições bancárias não repassam esses fundos na forma de empréstimos para os tomadores finais. Nesse caso, o excesso é liquidado pelo próprio Banco Central, preso na armadilha de ter que manter os juros no patamar definido pelo Copom. Tal movimento pode ser percebido em dois momentos: ao fim de 2008, quando há diminuição dos compulsórios e elevação das compromissadas, e no retorno à normalidade, em fins de 2010, quando há elevação dos compulsórios e concomitante redução das compromissadas.

Por fim, o comportamento da Conta Única do Tesouro Nacional também afeta as operações compromissadas, pois a utilização desses recursos indica que haverá a injeção de dinheiro na economia, e o BC deverá agir para conter o excesso de liquidez. A crítica aqui recai sobre a possibilidade de o TN emitir títulos para constituir valores na Conta Única, que, quando utilizados, serão esterilizados por operações compromissadas.²⁴ O Gráfico 12 reúne esses fatores, para acompanhar o comportamento conjuntamente à expansão das compromissadas.

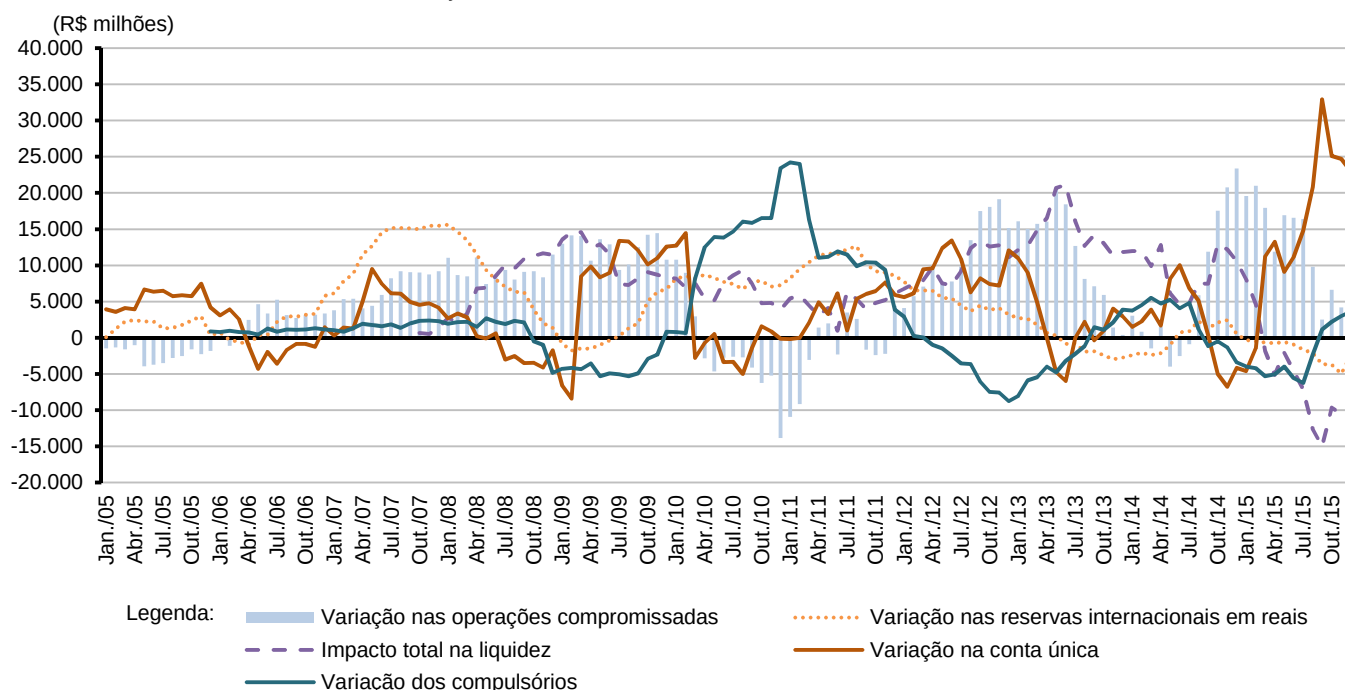
Uma análise visual simples indica que nenhum dos pontos anteriores explica **sozinho** o comportamento das operações compromissadas. No período de expansão das reservas internacionais, houve aumento das compromissadas, o que pode ser um fator relevante para o período. Contudo, as reservas pararam de crescer, mas as compromissadas continuaram aumentando. Durante quase todo o período, houve resgate líquido de títulos pelo Tesouro Nacional, o que teve impacto positivo sobre a liquidez. Tal fator pode também explicar uma parcela do crescimento das compromissadas. No entanto, desde o início de 2015, o impacto líquido da emissão de dívida tem sido negativo, ou seja, há retirada de liquidez do sistema financeiro, e, mesmo assim, as operações compromissadas continuam aumentando devido à elevação da Conta Única do Tesouro Nacional.

²³ Ver Serrano e Summa (2012) para uma explicação sobre o mecanismo de refluxo.

²⁴ Ao que tudo indica, algo parecido ocorreu ao fim de 2015, mas os dados disponíveis ainda não permitem comprovar essa hipótese.

Gráfico 12

Variação mensal de dados selecionados no Brasil — 2005-15



FONTE: BCB (2016).
Brasil (2016).

O que pode estar ocorrendo recentemente é que os títulos que estão sendo oferecidos pelo Tesouro Nacional não são atrativos o suficiente para as instituições financeiras, que preferem manter o dinheiro na tesouraria, com a certeza de que o Banco Central irá retirá-los de circulação, oferecendo as operações compromissadas, agora ainda com taxa de juros crescente. Nesse caso, a operacionalização da política monetária oferece brechas que são aproveitadas — frisa-se, de forma legal — pelas instituições financeiras, para manterem o rendimento e a liquidez à qual estavam acostumadas quando da compra das Letras Financeiras do Tesouro Nacional.

Na presente análise, argumenta-se que, independentemente de ser uma apropriação das instituições financeiras, há uma incapacidade das autoridades monetárias de alterar o perfil da dívida e, ao mesmo tempo, conduzir a política monetária. A gestão ativa efetuada pelo sistema bancário em busca da manutenção dos altos rendimentos característicos das LFTs (eliminados com os programas recentes do TN) os fez buscar as operações compromissadas, um substituto equivalente, quando considerados o rendimento (taxa Selic) e o prazo (curto).

Como analisado na seção anterior, no Gráfico 8, a melhora do perfil da dívida pública pode ser contrastada quando se incluem as operações de mercado aberto, mostrando a evolução da participação dessa parcela sobre o total da dívida pública federal. Contudo, ao contrário do que alguns autores supõem, considera-se que essa não é uma fuga do Tesouro Nacional para continuar financiando a expansão dos gastos do Governo. Essa condição é fruto da crescente falta de autonomia da autoridade monetária, não perante o Governo, mas perante o sistema financeiro em geral. Assim, apesar da melhora na composição dos títulos da dívida pública, é ilusão pensar que as instituições financeiras deixaram de obter a remuneração que tinham ao comprar as LFTs, indexadas à Selic. Elas simplesmente passaram a comprar **qualquer** título nas operações de mercado aberto, que, por obrigação e pela própria função existencial, são remunerados à Taxa Selic, com prazos de 1 a 180 dias. Dessa forma, a operacionalização da política monetária, juntamente com o comportamento das instituições financeiras, cria um ambiente no qual há perda de autonomia das autoridades monetárias para compor o perfil da dívida.

A utilização da taxa de juros como principal instrumento para o Banco Central conduzir a estabilidade de preços também se constitui em uma proteção das instituições financeiras contra a inflação. Ademais, a tentativa de combater a inflação via contenção da demanda, mesmo em uma economia em recessão, implica ainda menor demanda por empréstimos. Em paralelo, colocar em prática a política monetária significa que o BC irá oferecer a quantidade de títulos demandados pelas instituições financeiras, sendo que a remuneração é a Selic e há liquidez elevada. Como consequência, a tentativa do Tesouro Nacional em melhorar o perfil da dívida através da diminuição das LFTs foi frustrada pela operacionalização da política monetária, que ofereceu um substituto à altura: as operações compromissadas.

6 Considerações finais

A discussão apresentada visou a uma análise da operacionalização da política monetária no País. Para tanto, apresentou-se como a teoria que embasa a condução do sistema de metas de inflação no Brasil percebe a oferta monetária e o comportamento das instituições financeiras. Contrapôs-se a essa perspectiva a teoria pós-keynesiana, desenvolvida justamente como uma proposição alternativa tanto para o comportamento do agregado monetário quanto para o papel que as instituições financeiras têm na administração desse agregado.

Em seguida, a apresentação do perfil da dívida pública federal objetivou mostrar como a sua gestão recente visou a superar algumas fragilidades: reduzir as parcelas denominadas em dólar e indexadas à taxa flutuante e aumentar o prazo, considerado excessivamente curto. A partir de então, mostrou-se como a condução da política monetária, conjuntamente a um comportamento ativo das instituições financeiras em busca da manutenção de seus rendimentos, impôs resultados diversos dos previstos tanto pelo Tesouro Nacional como pelo Banco Central, embora seu objetivo central tenha sido cumprido: a taxa de juros segue sendo determinada pelo BC.

Por fim, apesar de não se ter discutido ao longo do texto, é necessário salientar que a elevada taxa de juros no Brasil é motivo de interrogação há muito tempo. No entanto, ainda não é unanimidade que a sua manutenção em níveis altos seja sintoma de uma doença (ou a própria doença). Nesse sentido, seria difícil tratar o problema sem reconhecê-lo como um. Neste artigo, entende-se que o elevado e persistente nível da taxa de juros no País é um problema. Por outro lado, reconhece-se que a estrutura institucional que evolutivamente resultou no presente momento afasta qualquer solução simplista. Isto porque os agentes (instituições financeiras e autoridades monetárias) criaram hábitos e padrões de comportamento que dificultam a modificação da atual estrutura, a qual garante permanentemente uma alternativa rentável e líquida de alocação dos ativos. Com isso, observa-se que a manutenção da taxa de juros em níveis altos no País exige um custo crescente para o Tesouro Nacional, não só na emissão de títulos, mas também na operacionalização da política monetária pelo Banco Central, cujo enxugamento da liquidez tem obrigado ao aumento constante das operações compromissadas. A tentativa do Tesouro Nacional de eliminar as LFTs parece ter sido “sabotada”, de forma legal, pelas instituições financeiras, que simplesmente mantiveram os recursos na tesouraria, aguardando a ação do Banco Central de vender **qualquer** título público com promessa de recompra em até 180 dias e remunerado a taxas próximas à Selic.

A discussão apresentada mostra como é necessário discutir a operacionalização da política monetária, pois fica cada vez mais claro, tanto na teoria quanto na prática, que, embora consiga determinar a taxa básica de juros, a AM não tem autonomia para controlar plenamente a oferta monetária, e as instituições bancárias têm nisso um elevado grau de liberdade para gerir seus ativos e passivos. Além disso, a administração da dívida pública pelo Tesouro Nacional e a condução da política monetária pelo Banco Central devem reconhecer que a autonomia perante o mercado pode ser até mais importante que a efusivamente apreçoada autonomia perante o Governo.

Referências

ARAÚJO, C. H. V. Mercado de Títulos Públicos e Operações de Mercado Aberto no Brasil: Aspectos Históricos e Operacionais. **Notas Técnicas do Banco Central do Brasil**, Brasília, DF, n. 12, jan. 2002.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Nota de Esclarecimento**. Brasília, DF, 16 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pt-br/Paginas/nota-de-esclarecimento-16-7-2013.aspx>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Sistema Gerenciador de Séries Temporais**. 2016. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

BITTENCOURT, A. Atuações do BC são 'defensivas', diz Senna. **Valor Econômico**, São Paulo, 14 maio 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/3121934/atuacoes-do-bc-sao-defensivas-diz-senna>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Indicadores Fiscais: Um olhar mais atento aos indicadores do Brasil**. Brasília, DF, 2011. (Informe Dívida).

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Relacionamento entre autoridade fiscal e autoridade monetária: a experiência internacional e o caso brasileiro**. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Relatórios Mensais da Dívida de anos anteriores**. 2016. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/relatorios-mensais-da-divida-de-anos-anteriores>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

CLARIDA, R.; GALI, J.; GERTLER, M. The Science of Monetary Policy: A New Keynesian Perspective. **Journal of Economic Literature**, [S.l.], v. 37, n. 2, p. 1661-1707, Dec. 1999.

COSTA, C. E. E. L. da. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009. p. 81-99.

CRESPO, E. ; SANTIAGO, M. C. La Teoría Estatal de la Moneda en el Contexto Internacional. **Nuevas Miradas en Economía Heterodoxa**, Buenos Aires, p. 43-66, 6 jun. 2012.

DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL: Relatório Anual 2014. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, n. 12, jan. 2015.

GRAEBER, D. **Debt: The First 5,000 Years**. Nova York: Melville House, 2011.

KEYNES, J. M. **Treatise on Money**. United States: Martino Publishing Centre, 2011. 2 volumes em 1. [1930]

MOEDA no curto prazo revela péssima qualidade da política fiscal. **Valor Econômico**, São Paulo, 17 out. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/valor-investe/casa-das-caldeiras/3739596/moeda-no-curto-prazo-revela-pessima-qualidade-da-politica-f#ixzz3GdOHDrbq>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

MOORE, B. J. **Horizontalists and verticalists: the macroeconomics of credit money**. Cambridge: CUP, 1988.

O BC e as manobras fiscais. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 jul. 2013. Editorial. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,o-bc-e-as-manobras-fiscais-imp-,1053911>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

OTTA, L. A. Manobra garante melhora no perfil da dívida pública. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 15 jul. 2013. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,manobra-garante-melhora-no-perfil-da-divida-publica-imp-,1053518>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

PAULA, L. F. **Sistema Financeiro, Bancos e Financiamento da Economia: Uma abordagem Keynesiana**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ROCHON, L. P.; SETTERFIELD, M. Interest Rates, Income Distribution, and Monetary Policy Dominance: Post Keynesians and the “Fair Rate” of Interest. **Journal of Post Keynesian Economics**, [S.l.], v. 30, n. 1, p. 13-42, Fall 2007.

SARGENT, T. J.; WALLACE, N. “Rational” Expectations, the Optimal Monetary Instrument, and the Optimal Money Supply Rule. **Journal of Political Economy**, Chicago, IL, v. 83, n. 2, p. 241-254, 1975.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Mundell-Fleming sem a curva LM: a taxa de juros exógena na economia aberta. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 17., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: SEP, 2012. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/artigos>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

SERRANO, F.; SUMMA, R. Uma sugestão para simplificar a teoria da taxa de juros exógena. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 2, p. 383-406, 2013.

SILVA, A. D. B. M.; MEDEIROS, O. L. Conceitos e estatísticas da dívida pública. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. (Org.). **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional; Banco Mundial, 2009. p. 101-128.

TERRA, F. H. B. Uma interpretação pós-keynesiana do Regime de Metas de Inflação: poderia a Autoridade Monetária ser capturada pelo sistema bancário? **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Uberlândia, n. 38, p. 108-127, 2014.

TORRES, F. Crédito e CDI ditam salto de compromissada. **Valor Econômico**, São Paulo, 14 maio 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/financas/3121920/credito-e-cdi-ditam-salto-de-compromissada>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

WRAY, L. R. **Modern Money Theory: A Primer on Macroeconomics for Sovereign Monetary Systems**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2012.

Transatlantic Trade and Investment Partnership: uma agenda para a padronização do comércio internacional e um desafio para o comércio exterior brasileiro*

Robson Coelho Cardoch Valdez**

Doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS),
Pesquisador em Relações e Assuntos Internacionais da
Fundação de Economia e Estatística (FEE)

Resumo

A Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) é uma proposta de acordo de comércio e investimento que busca facilitar a eliminação de barreiras não tarifárias no fluxo comercial de bens e serviços e o incremento dos investimentos entre os Estados Unidos e a União Europeia, por meio de reconhecimento mútuo de procedimentos e harmonização de legislações. Neste artigo, avalia-se a emergência da TTIP no contexto recente das relações comerciais entre esses dois atores mundiais e, de forma complementar, procura-se evidenciar pontos controversos envolvendo a implementação da TTIP e os seus impactos gerais sobre o comércio exterior brasileiro.

Palavras-chave: TTIP; Estados Unidos; União Europeia

Abstract

The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) is a trade and investment agreement proposal which seeks to facilitate the elimination of non-tariff barriers in the commercial flow of goods and services and to increase the investments between the United States (US) and the European Union (EU) through a mutual recognition of procedures and harmonization of legislations. In this article, we evaluate the emergence of the TTIP in the current trade relations between the US and the EU and we, additionally, try to highlight controversial issues involving the implementation of the TTIP and its general impacts on the Brazilian foreign trade.

Keywords: TTIP; the United States; the European Union

1 Introdução

Está em vigor, oficialmente desde 2013, uma agenda comercial internacional, encampada pelos Estados Unidos (EUA) e pela União Europeia (UE), que visa ao estabelecimento de um novo padrão de normas e procedimentos pertinentes ao comércio entre esses dois protagonistas da cena política e econômica internacional. Trata-se da Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)¹. A TTIP, caso venha a ser implementado, irá facilitar a

* Artigo recebido em 22 jan. 2016.

Revisora de Língua Portuguesa: Elen Azambuja

** E-mail: robson@fee.tche.br

¹ Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento.

eliminação de barreiras não tarifárias no fluxo comercial de bens e serviços e o incremento dos investimentos entre EUA e UE, por meio de reconhecimento mútuo de procedimentos e harmonização de legislações.²

Dado o peso econômico dos Estados Unidos e da União Europeia na composição do Produto Interno Bruto (PIB) mundial e nos fluxos globais de comércio de bens e serviços, a eventual entrada em curso da TTIP terá impactos sobre o conjunto da economia internacional. Muitos estudos, além de projetarem um aumento do PIB mundial e do fluxo comercial entre Estados Unidos e União Europeia, vislumbram, também, uma reestruturação do aparato institucional de comércio exterior de seus parceiros.

A harmonização das regras e dos procedimentos no âmbito da TTIP alcança diferentes áreas, como legislação trabalhista, legislação ambiental, direitos de propriedade intelectual, garantias aos investimentos privados, serviços públicos, etc. Dessa forma, o sucesso da TTIP pode impor um novo padrão a ser seguido pelos demais países que buscam fortalecer suas relações com os Estados Unidos e a União Europeia. Isso pode ter um impacto decisivo nas relações desses atores com os países em desenvolvimento, principais fornecedores de matérias-primas, mercados de produtos manufaturados e destinos de grandes somas de investimentos diretos externos.

Assim, ao se analisar o contexto em que se dá o processo de construção da TTIP, percebe-se que esse acordo deve ser tratado como um tema da Economia Política Internacional (EPI). Susan Strange (1994) argumenta que a EPI caracteriza-se por um campo de estudo sistêmico em que se busca uma abordagem política e econômica das práticas estatais, legitimadas por autoridades políticas, e seus efeitos sobre mercados e outros Estados, ou, inversamente, das forças do mercado sobre os Estados. No caso da TTIP, é patente a articulação dos protagonistas desse processo, EUA e UE, na criação de uma agenda comercial conjunta, com potenciais efeitos sobre os demais países do sistema internacional e sobre os mercados.

Os impactos da TTIP como padrão de comércio internacional a ser seguido pelos demais países trará, de alguma forma, efeitos sobre o sistema de produção mundial, os mercados de trabalhos, o aparato judiciário dos países e o meio ambiente do planeta. Assim, arranjos políticos, econômicos e sociais terão de ser levados em consideração, caso a TTIP venha a ser implementado. Tais arranjos, no âmbito da EPI, impõem *trade offs* a um *mix* de valores hierárquicos que cada sociedade estabelece para si, no decurso de seu processo histórico de desenvolvimento: riqueza, segurança, liberdade e justiça (Strange, 1994, p. 16).

Diante disso, este artigo busca avaliar a emergência da TTIP no contexto recente das relações comerciais entre os Estados Unidos e a União Europeia e, de forma complementar, procura evidenciar pontos controversos envolvendo a implementação da TTIP e seus impactos gerais sobre o comércio exterior brasileiro.

O trabalho parte de ponderações generalizadas para chegar a um entendimento particular sobre o tema, por meio de uma sequência argumentativa lógica e decrescente. Nesse sentido, está dividido em quatro partes além desta **Introdução** e das **Considerações finais**.

Na segunda parte, descreve-se o contexto histórico em que surgem as negociações bilaterais entre os Estados Unidos e a União Europeia e que acabam culminando com a própria proposta de parceria de comércio transatlântico. Na terceira parte, expõe-se o discurso oficial da TTIP. Nesse ponto, o artigo utiliza-se de estudos oficiais da UE para apontar, de forma generalizada, os impactos da TTIP sobre o comércio exterior dos Estados Unidos, da União Europeia e do resto do mundo. Na sequência, na quarta seção do trabalho, faz-se um esforço, no sentido de problematizar algumas questões envolvendo a implementação da Parceria Transatlântica. Por fim, na quinta parte, busca-se vislumbrar os desafios ao comércio exterior brasileiro, caso esse acordo comercial entre Estados Unidos e União Europeia venha, de fato, a entrar em vigor.

2 Antecedentes

A TTIP foi oficialmente anunciada no Discurso da União, proferido pelo Presidente Barack Obama, em fevereiro de 2013.³ No entanto, argumenta-se que a TTIP é fruto de idas e vindas em torno de uma longa negociação que se arrasta desde meados da década de 90.

A aproximação entre Estados Unidos e União Europeia pode ser compreendida como decorrência do colapso do bloco soviético no início dos anos 90, da consolidação do processo de integração econômica e regional do bloco europeu e do decorrente incremento das relações comerciais transatlânticas nesse período. Atribui-se a

² Ao lado da TTIP, outro acordo de mesma envergadura é a Trans-Pacific Partnership (TPP). A TPP, anunciado em 05 de outubro de 2015, é um acordo de livre comércio envolvendo a economia norte-americana e outras 11 economias às margens do Pacífico (Austrália, Canadá, Japão, Malásia, México, Peru, Vietnã, Chile, Brunei, Singapura, Nova Zelândia). Vale ressaltar que tanto a TTIP quanto a TPP são acordos que dependem da ratificação do legislativo nacional dos respectivos países-membros para entrar plenamente em ação.

³ "And tonight, I am announcing that we will launch talks on a comprehensive Transatlantic Trade and Investment Partnership with the European Union — because trade that is free and fair across the Atlantic supports millions of good-paying American jobs" (Kanter; Ewing, 2013).

esse incremento comercial o surgimento de grupos com o objetivo de pautar a agenda comercial no sentido de harmonizar a legislação pertinente ao comércio e ao investimento nas duas margens ao norte do Oceano Atlântico.

Para Pollack (2003), em 1990, quando a conjuntura internacional anunciava o fim do conflito Leste-Oeste (URSS-EUA), o presidente George H. W. Bush propôs uma solidária aproximação com a Europa, por meio da Declaração Transatlântica⁴. Ainda que a Declaração Transatlântica tivesse uma agenda pautada principalmente por questões de segurança, os desdobramentos da dissolução da União Soviética acabaram por fortalecer a articulação econômica e comercial entre norte-americanos e europeus, em detrimento dos aspectos de segurança do Tratado. A ênfase nas relações comerciais entre Estados Unidos e Europa, a partir da Declaração Transatlântica, pode ser identificada na Nova Agenda Transatlântica (1995) e na Parceria Econômica Transatlântica (1998), ambas promovidas nos mandatos do Presidente Clinton.

A Nova Agenda Transatlântica⁵, assinada por autoridades norte-americanas e europeias na Cúpula de Madri, em 1995, estabeleceu algumas prioridades para a cooperação. Ainda que de forma vaga, o documento estabelece o compromisso mútuo de promoção da paz, da estabilidade, da democracia e do desenvolvimento no mundo, em especial, na Europa Oriental, na Rússia e no Oriente Médio. Destaca-se, também, o esforço conjunto da Europa e dos Estados Unidos em relação aos desafios globais impostos pelo crime internacional, pelo tráfico de drogas, pelo terrorismo, pela migração, pela saúde e pelo meio-ambiente. Na seara econômica, a cúpula estabeleceu a tarefa conjunta de promoção de acordos bilaterais ou multilaterais de liberalização do comércio e do investimento. Por fim, firmou criação de pontes transatlânticas entre empresários, cientistas e educadores, entre outros.

Durante a Cúpula de Madri, no âmbito do que havia sido estipulado na NTA, foi divulgado o Joint EU/US Action Plan (JAP), que trazia, em maiores detalhes, a forma pela qual os Estados Unidos e a Europa buscariam executar os compromissos firmados na NTA.⁶

A NTA estabeleceu, na verdade, uma estrutura burocrática por meio da qual se daria o processo decisório envolvendo os interesses comerciais de europeus e norte-americanos. Em um primeiro momento, criou um grupo de alto nível com autoridades oficiais dos Estados Unidos e da Europa e uma força-tarefa de nível inferior, com o objetivo de direcionar, coordenar e implementar a agenda transatlântica, por meio de encontros de cúpula (POLLACK, 2003). Adicionalmente, vale ressaltar que, dentre outras especificidades, o JAP introduziu o Trans-Atlantic Business Dialogue (1995), grupo de trabalho que engloba, basicamente, líderes empresariais de ambos os lados do Atlântico, para estudar políticas para o incremento das relações econômicas transatlânticas, com o objetivo de criar um grande mercado transatlântico.

Apesar do esforço de elaborar uma estrutura burocrática para a interlocução dos diversos segmentos interessados na consolidação do grande mercado transatlântico, em 1998, as relações comerciais entre norte-americanos e europeus eram marcadas por intensas disputas comerciais. Foi dentro desse contexto que o Governo Clinton lançou o Transatlantic Economic Partnership (TEP).⁷

Pollack (2003) também atribui o foco da agenda comercial nas relações bilaterais EUA-UE à consolidação da Europa como um dos maiores mercados consumidores do mundo e à sua importância para o comércio exterior norte-americano. O autor ressalta a emergência de importantes grupos de interesses europeus com influência no processo decisório e legislativo, no que diz respeito à regulação do comércio internacional de forma mais ampla e, principalmente, no tocante à imposição de barreiras não tarifárias no comércio intrabloco. Nesse sentido, destacam-se a Comissão Europeia (processo legislativo europeu, negociador comercial europeu e regulador econômico em diversas áreas), o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu (que, coletivamente, adotam grande parte da legislação econômica europeia). Pollack observa que a Comissão Europeia emergiu, nos anos 90, como um dos principais interlocutores das demandas econômicas do bloco europeu junto aos Estados Unidos. Dessa forma, tem-se observado, então, que, no âmbito da Agenda Transatlântica, tanto a presidência do Conselho quanto a da Comissão têm sido incorporadas à discussão por meio de encontros bianuais e outros seminários de alto nível.

Em que pese ao esfriamento da agenda de segurança nas relações entre Estados Unidos e União Europeia, em decorrência do fim do conflito bipolar entre o primeiro e a União Soviética, no início da década de 90, há que se registrar que o surgimento de agendas bilaterais, citadas anteriormente, voltadas à harmonização da regulação comercial entre europeus e norte-americanos, deve-se, também, ao incremento das relações econômicas entre os

⁴ A Declaração, em inglês, Transatlantic Declaration on EC-US Relations, identificava três objetivos específicos: liberalização econômica, cooperação cultural, científica e educacional e cooperação na luta contra o crime internacional, o terrorismo e a degradação ambiental (ver European Union (1990)).

⁵ Em inglês, New Transatlantic Agenda (NTA). Ver European Union (1995a).

⁶ Ver European Union (1995).

⁷ Ver European Union (1998).

atores abrangidos, no período, ainda que estivessem envolvidos, por meio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com os acontecimentos dos conflitos que se seguiram após a dissolução da Iugoslávia, entre 1991 e 2001. O fluxo comercial entre as duas regiões passou de US\$ 304 bilhões em 1997 para US\$ 388 bilhões em 2001. Em 2014, a cifra atingiu US\$ 694 bilhões (United States, 2016).

Dentro desse contexto, percebe-se, com certa nitidez, a formação de grupos com interesses antagônicos, como é o caso do Trans-Atlantic Business Dialogue, criado em 1995, e de diversas outras agremiações de defesa dos interesses dos trabalhadores, dos consumidores e dos ambientalistas, na expectativa de que as tratativas da cooperação transatlântica levem em consideração as demandas dos respectivos grupos.

Nesse sentido, como lembra Pollack (2003), a interdependência dos interesses dos diversos segmentos envolvidos no processo criou possibilidades para a emergência de conflitos e para a cooperação. Desse modo, a interlocução entre as autoridades governamentais tem sido intensa, no sentido de evitar que divergências pontuais possam comprometer ganhos mútuos no processo de regulação dos setores do comércio e dos investimentos nas relações entre Estados Unidos e União Europeia.

Paralelamente ao estreitamento dos canais de diálogo entre Estados Unidos e União Europeia, a partir da década de 90, vale ressaltar o calendário de eliminação de barreiras comerciais no âmbito do Acordo Multifibras⁸, entre 1995 e 2004, assim como a adesão da China à Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001. Leão e Nogueira (2014) afirmam que esses acontecimentos foram decisivos para promover uma significativa abertura da União Europeia à competição internacional.

Outro fato importante que ajuda a entender o contexto dessas negociações entre norte-americanos e europeus é a falta de consenso em torno de um acordo multilateral no âmbito da OMC. Nesse sentido, a questão da utilização dos subsídios agrícolas por parte dos países desenvolvidos e os objetivos do desenvolvimento das Negociações de Doha, da OMC, intensificaram as diferenças entre países desenvolvidos e emergentes. Nas Negociações de Doha, os países em desenvolvimento acusam os países desenvolvidos de utilizarem subsídios agrícolas como estratégia de inserção comercial de seus produtos, distorcendo os preços e penalizando os demais países. Por outro lado, os países desenvolvidos exigem maior abertura dos mercados emergentes aos produtos industrializados.

Já os objetivos do desenvolvimento das negociações da Rodada de Doha beneficiariam, em grande medida, os países em desenvolvimento. Esses objetivos tratam de questões pertinentes ao comércio multilateral: (a) produtos agrícolas (aumentar o acesso a mercados, melhorar o acesso de produtos agrícolas tropicais, controlar a redução da escalada tarifária, melhorar a administração de *tariff-rate quotas*, legalizar normas de apoio doméstico, eliminar subsídios ao algodão que distorcem o comércio, eliminar subsídios à exportação e legalizar normas de créditos à exportação); (b) *antidumping* e medidas de direitos de compensação (dificultar a aplicação dessas medidas contra países emergentes); (c) elaboração de regras estritas sobre os subsídios à pesca, com tratamento especial às pequenas empresas; (d) produtos industriais (redução dos picos tarifários nos países desenvolvidos e eliminação de barreiras não tarifárias de alta importância para os países em desenvolvimento); (e) permissão da circulação de pessoas (World Trade Organization, 2010).

Na esteira desses acontecimentos, Hilary (2014) argumenta que o advento do Conselho Econômico Transatlântico (Transatlantic Economic Council), em 2007, ofereceu ao Trans-Atlantic Business Dialogue apoio político para fomentar a criação de uma área de livre comércio entre norte-americanos e europeus. Quatro anos mais tarde, Estados Unidos e União Europeia anunciaram o início dos trabalhos para avaliar a possibilidade de um acordo de livre comércio de bens e serviços.

Em 2012, o Trans-Atlantic Business Dialogue e a Business Roundtable⁹, nos Estados Unidos, juntamente com a European Round Table of Industrialists¹⁰, convocaram a formação de parceria de comércio e investimento entre Estados Unidos e União Europeia (Trans-Atlantic Business Dialogue, 2012). É corrente, entre os críticos do acordo, que todas essas reuniões foram celebradas de forma pouco transparente e sem a participação de grupos legítimos, como sindicatos, associações, ambientalistas e representantes eleitos democraticamente nos dois lados do Atlântico (Hilary, 2014).

⁸ O Acordo Multifibras, que vigorou de 1974 a 2004, impunha cotas de importação aos produtos têxteis produzidos nos países em desenvolvimento que tinham os países desenvolvidos como destino. O acordo foi celebrado no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio — do inglês General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) — e foi, durante a Rodada Uruguai, posteriormente incorporado à OMC.

⁹ A Business Roundtable é uma associação de executivos de empresas norte-americanas com faturamento anual superior a US\$ 6.0 trilhões e mais de 14 milhões de empregados. Juntas, essas empresas detêm um terço dos papéis negociados na bolsa de valores dos Estados Unidos e investem, anualmente, mais de US\$ 150 bilhões em pesquisa e desenvolvimento.

¹⁰ A European Round Table of Industrialists reúne mais de 50 executivos e presidentes das principais multinacionais europeias, abrangendo uma ampla gama de setores industriais. Seu faturamento conjunto ultrapassa os € 1.0 trilhão e emprega mais de 6,6 milhões de trabalhadores por toda a Europa.

Finalmente, a intenção de criar esse espaço conjunto para a livre transação de bens, serviços e investimentos entre Estados Unidos e União Europeia tornou-se oficial com a menção à Parceria Transatlântica em uma curta frase do presidente Barack Obama em fevereiro de 2013, durante seu discurso do Estado da União. Desde então, muito se tem pesquisado para entender os impactos da implementação desse mega-acordo sobre as economias dos países-membros e seus efeitos sobre o conjunto da economia mundial.

Percebe-se, assim, que o TTIP é fruto de uma estratégia de acomodação de interesses cruzados envolvendo autoridades e atores econômicos dos Estados Unidos e da União Europeia, com objetivo de adequar suas estruturas produtivas ao dinamismo da economia mundial. Ao se rastrear o processo que culminou com o anúncio da TTIP em fevereiro de 2013, evidencia-se que a aproximação econômica e comercial entre Estados Unidos e União Europeia é um projeto de longo prazo que se desenvolveu a partir da dinâmica de variáveis políticas e econômicas que determinaram a intensidade dessas negociações.

Nesse sentido, os eventos relatados (o colapso do Bloco Soviético em 1991; os conflitos decorrentes da dissolução da Iugoslávia entre 1991 e 2001; o calendário de validade do Acordo Multifibras, da OMC, entre 1974 e 2004; a adesão da China à OMC em 2001 e sua agressiva política de inserção comercial; as complicadas negociações da Rodada de Doha no período 2001-15) foram elementos sinérgicos e decisivos para impor um maior ou um menor dinamismo às negociações entre europeus e norte-americanos, ao longo dos últimos 20 anos (Transatlantic Declaration — 1990, New Transatlantic Agenda — 1995, Transatlantic Economic Partnership — 1998, Transatlantic Economic Council — 2007, Trans-Atlantic Business Dialogue reunions — 1995, 2007 e 2012). Contudo, ao se analisar a TTIP em uma perspectiva mais recente, ficou patente a intensificação dessas negociações, na medida em que os acordos de liberalização comercial no âmbito da OMC não conseguiram evoluir para um acordo entre países desenvolvidos e emergentes, e a economia chinesa consolidou-se como um *player* decisivo no comércio internacional.

É forçoso ressaltar que tanto a TTIP quanto outros acordos similares, como a TPP, acordo de preferência de comércio assinado em 2015, envolvendo Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Peru, Japão, Vietnã, Brunei, Cingapura, Malásia, Austrália e Nova Zelândia, surgem em um contexto marcado pela consolidação da integração produtiva da Ásia às cadeias globais de valor. Nesse sentido, as questões mais complexas e chaves nas negociações pertinentes ao sistema produtivo global, também tratadas no âmbito da OMC, como propriedade intelectual, investimentos, serviços, etc., são equacionadas de forma mais célere nesses tipos de acordos do tipo TTIP e TPP.

3 Os impactos da TTIP sobre o comércio internacional: a abordagem oficial

Visando legitimar o acordo de comércio e o investimento transatlântico, a Comissão Europeia utiliza-se de estudos que usam o modelo de Equilíbrio Geral Computável — *computable general equilibrium* (CGE) — para simular os possíveis resultados em relação à expectativa de redução das barreiras não tarifárias sobre o comércio de bens e serviços entre os Estados Unidos e a União Europeia. O modelo busca captar as principais conexões entre produção doméstica e internacional e entre consumo e investimento, levando em conta os vários setores, os atores econômicos (firmas e consumidores) e o Estado (CEPR, 2013a).

O acordo, mundialmente conhecido como TTIP, busca, segundo seus proponentes, aumentar o acesso mútuo aos mercados de bens e serviços, de contratos públicos e aos níveis de investimentos (Leão; Nogueira, 2014). Segundo Leão e Nogueira (2014), o acordo prevê a liberalização e a proteção do investimento estrangeiro e a promoção de políticas voltadas à defesa da propriedade intelectual.

Já é de amplo conhecimento que as relações comerciais entre os Estados Unidos e a União Europeia representam aproximadamente um terço do comércio mundial, e o conjunto de suas economias, metade do PIB do planeta (European Commission, 2013). Nesse sentido, a redução de barreiras não tarifárias entre os participantes do acordo representaria 80% dos ganhos potenciais da TTIP. O estudo sugere que esses ganhos estão relacionados com a eventual redução de custos imposta pela burocracia nos dois lados do Atlântico. De acordo com o Centre for Economic Policy Research (CEPR, 2013a), a TTIP aumentaria permanentemente o PIB da UE em 0,5% e o dos Estados Unidos em 0,4% a cada ano. Segundo esse estudo, se o acordo entrasse em vigor em 2015 e fosse completamente implementado até o ano 2027, a TTIP promoveria ganhos no incremento de riqueza tanto nos Estados Unidos quanto na União Europeia.

Levando-se em consideração o aumento das relações comerciais entre Estados Unidos e União Europeia, o CEPR projeta incrementos no fluxo comercial de bens e serviços, nos salários e nos postos de trabalho. Adicio-

nalmente, o estudo europeu destaca o efeito de transbordamento da TTIP sobre o comércio mundial como um todo.

Ainda que o CEPR (2013a) considere um desvio de comércio da ordem de € 72 bilhões sobre as exportações, entre os países membros da União Europeia, as análises sustentam a tese de que a elevação do fluxo comercial da TTIP compensaria esse *trade off*.¹¹ As exportações da UE para os Estados Unidos atingiriam os € 187 bilhões, e as importações oriundas dos Estados Unidos, € 159 bilhões (CEPR, 2013a). No que diz respeito às exportações dos Estados Unidos e da União Europeia para o resto do mundo, estima-se, segundo estudo do CEPR (2013a), um aumento de € 33 e € 80 bilhões respectivamente (2013a). Finalmente, levando-se em consideração o incremento do fluxo comercial entre EUA e UE, espera-se um aumento das importações de produtos e insumos dos demais países.

Quanto ao mercado de trabalho, os europeus adotam a estimativa de geração de aproximadamente 15.000 empregos para cada € 1 bilhão em exportações de bens e serviços. Nesse processo, porém, a agenda do TTIP prevê uma realocação dos postos de trabalho, tendo em vista o incremento das relações comerciais. Nesse caso, as empresas que mais se beneficiariam da TTIP acabariam por absorver mão de obra qualificada de outros postos, oferecendo a esses trabalhadores salários maiores. No entanto, as estimativas do CEPR contemporizam esse dado, ao afirmar que essa dinâmica afetaria menos de 0,7% da força de trabalho. Quanto aos menos qualificados para essa nova dinâmica do comércio transatlântico, no caso dos europeus, o estudo sugere que os países recorram ao Fundo de Ajustamento à Globalização, da União Europeia.

De acordo com o estudo oficial, a TTIP gera uma expectativa de crescimento de 12% dos setores de produtos metálicos, 9% dos de comida processada, 9% dos de químicos, 6 % dos de outros manufaturados e 41% dos de veículos motorizados (CEPR, 2013a). Os setores mais abalados, na Europa, seriam os setores de equipamentos elétricos e os de transporte. Nos Estados Unidos, a TTIP penalizaria, de forma mais forte, os setores de equipamentos elétricos e de veículos motorizados (2013).

Quanto aos efeitos de transbordamento da TTIP sobre o comércio mundial, o CEPR estima um incremento de € 36 bilhões do PIB (aumento de 0,19%) dos parceiros dos Estados Unidos e da UE na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e de € 2,6 bilhões nos países menos desenvolvidos. O estudo do CEPR (2013a) enfatiza que 20% da redução dos custos do comércio transatlântico causada pela eliminação das barreiras não tarifárias favoreceriam outros países. Assim, 80% da redução desses custos, no âmbito da TTIP, beneficiariam os Estados Unidos e a União Europeia sozinhos.

Por fim, o protegido setor agrícola europeu teria um pequeno aumento de 0,06%. O estudo sugere que, ao longo do processo, setores sofreriam o impacto do acordo transatlântico. No entanto, esses impactos são vistos como previsíveis no contexto de ajustamento a essa nova dinâmica (CEPR, 2013a). Outra observação importante diz respeito ao receio sobre os impactos negativos da liberalização do comércio agrícola sobre a volatilidade dos preços dos alimentos. Segundo o estudo, a redução de barreiras ao comércio agrícola não é o mesmo que a desregulamentação dos instrumentos financeiros, algo que não está na pauta da TTIP.

4 Os impactos da TTIP sobre o comércio internacional: uma abordagem crítica

Um contraponto aos estudos do CEPR (2013, 2013a), que utiliza o CGE, é o trabalho de Capaldo (2014), que usa o United Nations Global Policy Model para analisar políticas comerciais. O estudo de Capaldo sugere que a TTIP levará a uma redução do PIB, do rendimento pessoal e do emprego. Adicionalmente, a TTIP aumentaria a possibilidade de instabilidade financeira e contínua diminuição da participação do trabalho na composição do PIB.¹²

Levando-se em consideração que as taxas aduaneiras sobre comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia já se encontram em patamares reduzidos, argumenta-se que o objetivo principal do acordo é a eliminação de barreiras regulatórias que comprimem a margem de lucro potencial das empresas transnacionais nos dois lados do Atlântico (Hilary, 2014, p. 6; Moreno, 2014, p. 2). Nesse sentido, o objetivo latente do acordo transatlântico seria a consolidação de um padrão de comércio entre norte-americanos e europeus e sua imposição aos demais países.

¹¹ O conceito de desvio de comércio utilizado no estudo do CEPR é o mesmo definido por Jacob Viner, que leva em consideração uma variação no comércio intrabloco após a implementação da TTIP.

¹² Para uma leitura comparativa entre os principais modelos de análise de políticas comerciais no tocante à TTIP, ver Capaldo (2014).

O comprometimento em criar um padrão de comércio internacional implementado pelos Estados Unidos e pela União Europeia para tratar de compras governamentais, investimentos, propriedade intelectual, etc. foi potencializado pela agressiva inserção comercial da China, nas últimas décadas. Na primeira revisão da política comercial chinesa feita pela OMC, em 2006, essa instituição destacava a manutenção de práticas de distorção do mercado via câmbio, quotas, taxas, utilização de estatais na importação de petróleo, etc. Em fevereiro de 2013, um dia após o apoio incisivo do presidente Barack Obama, que endossou a TTIP durante discurso do Estado da União, oficiais em Bruxelas e Washington atestaram a influência da China nesse processo. Assim, “[...] a *broad trade agreement could help ensure that Americans and Europeans, and not the Chinese government, would set standards on product safety or protection of intellectual property in years to come*” (Kanter; Ewing, 2013).

Moreno (2014) chama atenção para o contexto em que se dá essa inflexão da agenda comercial norte-americana. Nesse sentido, o autor salienta o fracasso das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e da suspensão das negociações da Rodada de Doha para a liberalização do comércio no âmbito da Organização Mundial do Comércio, no período 2000-14. A partir de então, tem-se a busca por acordos bilaterais de livre comércio com os países da América Latina, com a União Europeia (TTIP) e com os países do Pacífico (TPP).

No entendimento de Hilary (2014), a TTIP pode também dar início a um novo ciclo de privatizações, por meio da abertura dos serviços públicos e de licitações à concorrência de empresas transnacionais, em setores como os da saúde e da educação. Dessa forma, torna-se evidente o objetivo do tratado transatlântico de garantir o direito aos investidores internacionais de processar governos, em tribunais arbitrais *ad hoc*, por prejuízos atribuídos à execução de políticas públicas. Trata-se do Investor-State Dispute Settlement (ISDS).

Hilary (2014) sustenta que os arbitradores, no caso dos ISDSs, não são juízes titulares com autoridade pública, mas, sim, advogados nomeados de forma *ad hoc*. Dessa forma, acredita que esses árbitros estariam propensos a tomar decisões que beneficiem as empresas, em detrimento do interesse público. Eberhard e Olivet (2012, p. 8) afirmam que os arbitradores tendem a defender os direitos do investidor privado e que se tem consolidado a ideia de que a arbitragem seja uma pré-condição para a atração de investimento estrangeiro.

A título de exemplos da polêmica questão envolvendo o ISDS, pode-se citar o caso em que a companhia sueca Vattenfall pediu uma indenização de € 3,7 bilhões devido à política ambiental alemã de reduzir gradativamente o uso de energia nuclear no pós-incidente nuclear em Fukushima, no Japão. No âmbito do North American Free Trade Agreement (NAFTA), houve a reclamação da empresa americana Ethyl, que levou o Governo canadense a revogar a proibição do aditivo para combustível MMT. Outro exemplo trata dos casos envolvendo a Philip Morris, que processou os Governos australiano e uruguaio, que impõem a venda de cigarros em embalagens simples nos respectivos países, a pagarem compensações pelas campanhas antitabagistas.¹³

Outra questão central nas negociações entre norte-americanos e europeus diz respeito à eliminação do “princípio da precaução” no estabelecimento de normas de segurança alimentar e ambiental na União Europeia. O princípio da precaução diz que todo produto, antes de ser disponibilizado no mercado, deve atestar que não oferece riscos diretos ou indiretos aos seres humanos. Nesse sentido, cabe ao empresariado o ônus de comprovar a segurança do que deseja comercializar.

Tem-se percebido, então, que o princípio da precaução é um instrumento de defesa do interesse público europeu, que dificulta a entrada massiva de produtos importados no mercado. Não é de se estranhar, dessa forma, que esse princípio esteja sob frequente contestação de grandes grupos empresariais multinacionais. De acordo com a European Environment Agency,

Several references and leaked documents have shown that some regulated parties have consciously recruited reputable scientists, media experts and politicians to call on if their products are linked to a possible hazard. Manufacturing doubt, disregarding scientific evidence of risks and claiming over-regulation appear to be a deliberate strategy for some industry groups and think tanks to undermine precautionary decision-making (EEA, 2013, p. 14).

Nos Estados Unidos, segundo Hilary (2014), além de o País não adotar nenhum tipo de regulação aos moldes dos da União Europeia, os interesses das empresas têm prevalecido na implementação de normas de segurança alimentar “inferiores” às da União Europeia. A flexibilização do princípio da precaução é uma das questões fundamentais, do ponto de vista dos Estados Unidos, nas negociações pertinentes à harmonização e ao reconhecimento mútuo de procedimentos que possam dificultar o comércio de bens, produtos, serviços e investimentos.

No que tange à segurança ambiental, os europeus adotam, desde 2007, o que ficou estabelecido pela legislação europeia sobre químicos, por meio do Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (Reach).¹⁴ Já os Estados Unidos pautam-se pelo Toxic Substances Control Act (TSCA)¹⁵, de 1976. A diferença

¹³ Uma lista ampla de exemplos envolvendo empresas privadas e Estados, no âmbito do comércio internacional, está disponível em UNCTAD (2013).

¹⁴ Ver: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l21282>>.

patente entre as legislações trata do ônus da comprovação de efeitos nocivos dos produtos químicos nos consumidores e no meio ambiente. O TSCA não leva em conta o princípio da precaução, diferentemente do REACH. Nesse caso, nos Estados Unidos, cabe a uma agência reguladora comprovar a toxicidade de um produto químico antes de limitar seu uso (Hilary, 2014).

No que diz respeito ao impacto da TTIP sobre as economias emergentes, é preciso levar em consideração a paralisação das Rodadas de Doha de liberalização comercial encampadas pela OMC. De fato, a falta de um acordo abrangente entre países desenvolvidos e países emergentes cria as condições para que a TTIP consolide-se como um plausível acordo comercial envolvendo praticamente um terço do PIB mundial. No entanto, diferentemente da Rodada de Doha, a TTIP não contempla os objetivos para o desenvolvimento que buscam incrementar a participação dos países em desenvolvimento, como Brasil, Índia e China, no comércio internacional.

Ainda que a Rodada Doha e a TTIP, ambos encorajados pela OMC, tenham objetivos distintos, o protagonismo dos atores transatlânticos, no âmbito das cadeias globais de valor, é percebido como variável importante na construção desse acordo, que visa, dentre outros objetivos, à redução das barreiras não tarifárias, para facilitar o comércio e o investimento. Uma vez que a TTIP é um acordo de preferência comercial, a adesão de outros países a ele pode ser condicionada à aceitação dos padrões já estabelecidos por europeus e norte-americanos.

Furthermore, the gains to the transatlantic economies from NTB reduction are not projected to be at the expense of the rest of the world, though the rest-of-world impact hinges critically on the potential for global convergence toward EU-US standards, which could then become de facto global standards and have a knock-on effect lowering NTBs multilaterally (CEPR, 2013, p. 3).

Muitos dos objetivos do desenvolvimento poderiam ser atingidos com a diminuição das barreiras tarifárias e não tarifárias no comércio entre os próprios países em desenvolvimento. Nesse caso, a relação comercial Brasil-Argentina é um exemplo claro das dificuldades de se encontrar um entendimento a esse respeito no comércio bilateral entre países emergentes. No entanto, não se pode deixar de descartar o aumento da participação do comércio entre os países emergentes nos fluxos mundiais de comércio.

Por outro lado, cabe também aos países desenvolvidos (EUA e UE) a mudança em suas políticas de comércio exterior, no sentido de rever seus distorcivos subsídios agrícolas assim como suas barreiras não tarifárias, que dificultam o acesso dos produtos dos países emergentes aos seus mercados (objetivo geral da Rodada de Doha). Isso posto, considerando-se que a TTIP trata, em grande medida, ou da harmonização de procedimentos aduaneiros ou do reconhecimento mútuo desses procedimentos, com o objetivo de incrementar o fluxo comercial entre as partes envolvidas, fica evidente que esse acordo não tem por finalidade contemplar os objetivos do desenvolvimento da Rodada de Doha.

A dificuldade de se chegar a um acordo entre países emergentes e desenvolvidos tem marcado as negociações da Rodada de Doha. Tal dificuldade, aliada às outras questões conjunturais já citadas (China e fim do acordo multifibras), fortalece o argumento de que a TTIP surge como uma alternativa de se criar um padrão de comércio internacional aos moldes estabelecidos pelos Estados Unidos e pela União Europeia.

Vale destacar que, nas negociações de Doha, países emergentes agiram, na maioria das vezes, de forma coordenada na defesa de objetivos comuns (objetivos do desenvolvimento). O estado de não acordo entre países emergentes e países desenvolvidos cria uma oportunidade evidente para os Estados Unidos e a União Europeia estabelecerem padrões para o comércio internacional que lhes favoreçam, evitando um rito processual lento e desvantajoso para os países desenvolvidos. Isto porque, na medida em que, para se atingir a liberalização comercial generalizada no âmbito de uma ampla negociação multilateral, como a que vem ocorrendo na OMC, os países desenvolvidos teriam de tratar de temas sensíveis a muitos interesses privados domésticos, como política agrícola e subsídios.

Percebe-se, assim, que os efeitos da TTIP sobre o conjunto da economia global é proporcional às ambições desse mega-acordo. Essa constatação é, de certa forma, lógica, se forem considerados os processos de integração. No caso da TTIP, seus impactos chamam atenção não só pelo que representa o peso econômico das duas regiões no PIB mundial e nos fluxos mundiais de comércio, mas pelo alto nível de interdependência financeira, produtiva e comercial da economia mundial, que vem impondo uma dinâmica desafiadora à divisão internacional do trabalho.

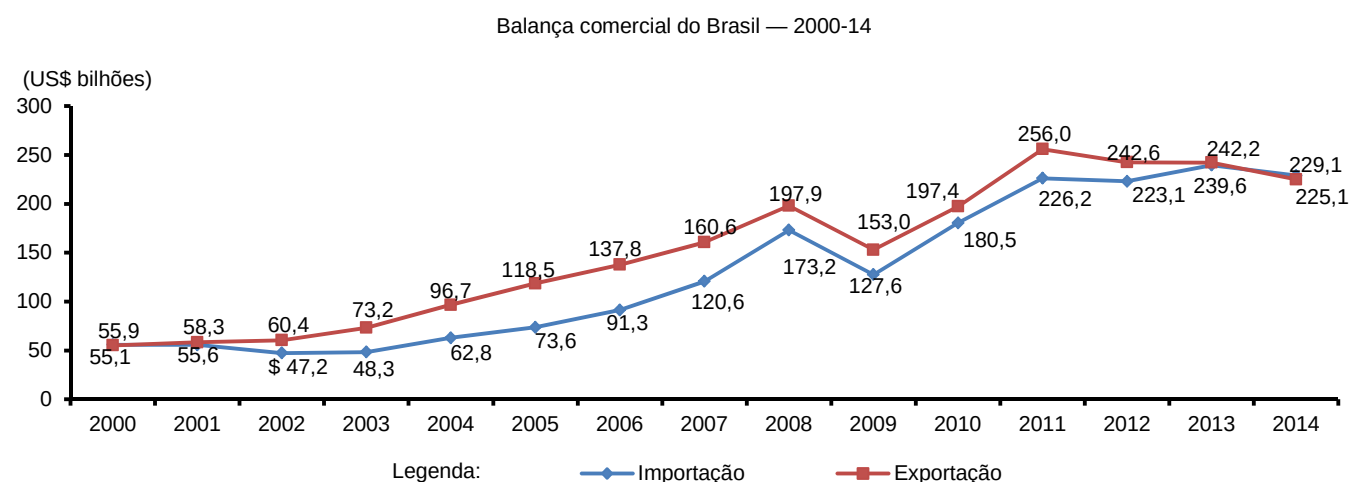
¹⁵ Ver: <<http://www.epa.gov/laws-regulations/summary-toxic-substances-control-act>>.

5 Os impactos da TTIP sobre o comércio exterior brasileiro: uma análise preliminar

Nesta parte do trabalho, busca-se avaliar o comércio trilateral de bens envolvendo Brasil, Estados Unidos e União Europeia. A partir de então, serão feitas algumas inferências sobre os impactos comerciais da TTIP sobre a política de comércio exterior do Brasil.

O Gráfico 1 mostra o comportamento da balança comercial brasileira no período 2000-14. As exportações do País, na primeira década dos anos 2000, tiveram seus valores praticamente triplicados. De um valor total de US\$ 55,1 bilhões em exportações no ano 2000, essa cifra registrou US\$ 197,4 bilhões em 2010 — valor próximo ao registrado em 2008, ano de forte queda das economias europeia e norte-americana. Em 2011, as exportações registraram sua maior alta: US\$ 256 bilhões.

Gráfico 1

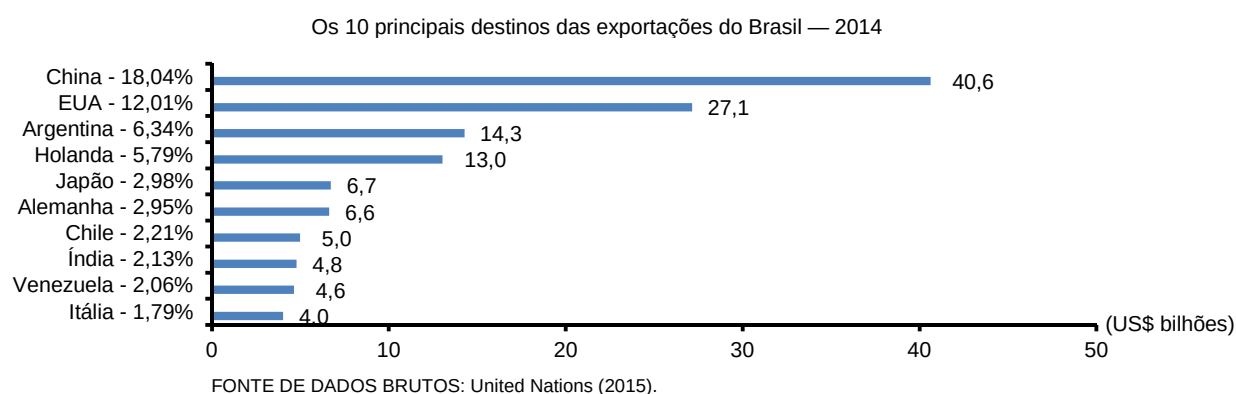


FONTE DE DADOS BRUTOS: United Nations (2015).

O expressivo incremento das exportações no período pode ser atribuído à alta liquidez internacional, puxada, principalmente, pela economia chinesa e pela valorização das principais *commodities* brasileiras no mercado internacional. Por outro lado, a retomada do crescimento econômico brasileiro, assim como a geração de emprego e renda, no período analisado, é fundamental para entender o crescimento das importações brasileiras.

O Gráfico 2 ilustra a participação percentual dos principais compradores de produtos brasileiros em 2014. China, Estados Unidos e Argentina destacaram-se como os principais destinos dos produtos brasileiros no exterior. É importante destacar que, conjuntamente, os parceiros europeus listados no gráfico (Itália, Holanda e Alemanha) responderam por US\$ 23,6 bilhões das exportações brasileiras, valor próximo ao do país norte-americano e superior ao da Argentina.

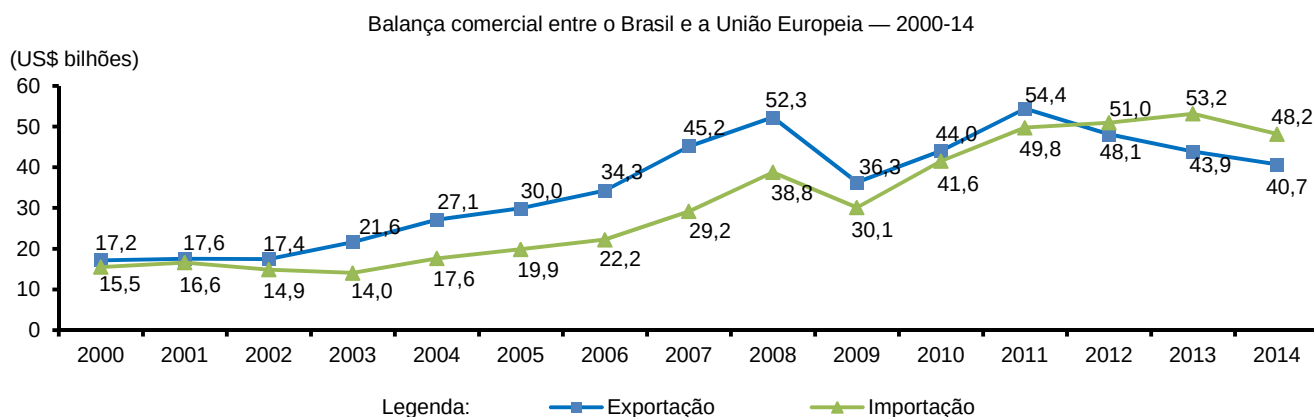
Gráfico 2



Ao se analisar os dados do Gráfico 2, é possível inferir a complexidade das relações internacionais do Brasil com alguns desses países, dado o peso que eles têm em suas relações comerciais, como é o caso da Argentina e da Venezuela e, em menor medida, dos Estados Unidos.

O Gráfico 3 expõe o fluxo comercial entre Brasil e União Europeia ao longo do período 2000-14. A relação comercial se manteve superavitária, sob a ótica brasileira, durante grande parte do período analisado. Em 2011, o saldo atingiu o máximo de US\$ 54,4 bilhões, quando, a partir daí, passou a ser deficitária, atingindo US\$ 40,7 em 2014. Ainda que o constante déficit dos últimos anos seja relevante — aproximadamente US\$ 14 bilhões —, o valor das exportações brasileiras para o mercado europeu ainda coloca a União Europeia como importante parceiro comercial do Brasil.

Gráfico 3



FONTE DE DADOS BRUTOS: United Nations (2015).

O Quadro 1 apresenta os 10 principais produtos brasileiros que, em 2014, tiveram como destino o mercado europeu. O quadro realça a relevância do mercado europeu para setores exportadores específicos no Brasil.

Quadro 1

Relação comercial de bens entre Brasil e União Europeia (UE) — 2014

10 PRINCIPAIS PRODUTOS	POSIÇÃO ENTRE OS FORNECEDORES	VALOR (1)	VALOR TOTAL DO MERCADO IMPORTADOR DA UE (1)	PARTICIPAÇÃO % DO BRASIL NO MERCADO IMPORTADOR DA UE	VALOR TOTAL DO MERCADO EXPORTADOR DO BRASIL (1)	PARTICIPAÇÃO % DA UE NO MERCADO EXPORTADOR DO BRASIL	PRINCIPAIS COMPETIDORES DO BRASIL NA UNIÃO EUROPEIA
Carnes e suas miudezas comestíveis	1.º	1,40	5,17	26,98	15,42	9,05	Nova Zelândia; Argentina; Uruguai; Austrália; EUA
Ferro e aço	8.º	1,52	35,41	4,29	9,61	15,82	Rússia, China, Ucrânia, Índia
Reatores nucleares, caldeiras, maquinaria, etc.	18.º	1,78	243,17	0,73	12,73	14,01	Brasil não foi um fornecedor relevante
Vegetais, frutas, nozes, etc., preparados alimentícios	1.º	1,84	7,10	25,86	2,26	81,34	Turquia, China, EUA
Combustíveis minerais, óleos, produtos de destilação, etc.	27.º	1,98	616,89	0,32	25,20	7,87	Brasil não foi um fornecedor relevante.
Pastas de madeira, material celulósico fibroso, sobras, etc.	1.º	2,29	5,92	38,74	5,30	43,31	EUA, Chile e Uruguai
Café, chá, mate e especiarias	1.º	3,08	12,68	24,33	6,54	47,19	Suíça, Vietnã, Colômbia e Índia
Óleo de semente, frutos oleaginosos, grãos, sementes, frutos, etc.	1.º	3,45	12,96	26,62	23,50	14,68	EUA, Austrália, Ucrânia
Resíduos, resíduos da indústria de alimentos, ração animal	2.º	4,21	14,33	29,36	7,36	57,13	Argentina, EUA, Ucrânia e Rússia
Minérios, escórias e cinzas	1.º	7,34	30,26	24,25	28,40	25,83	Canadá, Chile, África do Sul

FONTE DE DADOS BRUTOS: United Nations (2015).

(1) Valores expressos em US\$ bilhões.

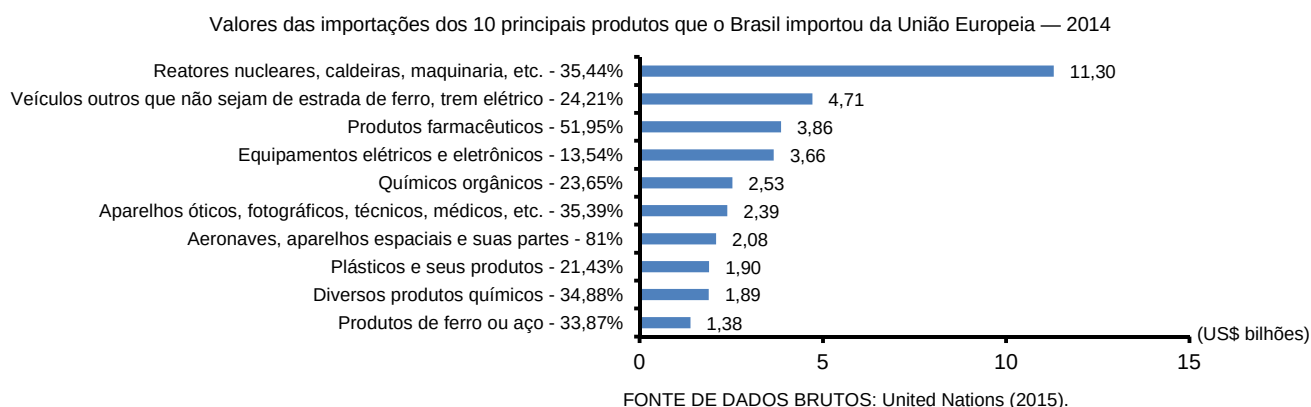
Dentre os principais produtos da exportação brasileira para a UE, merecem destaque: (a) resíduos de alimentos e ração animal (57,1%), (b) vegetais, frutas, nozes e preparados alimentícios (81,34%) e (c) chá, café, mate e especiarias (47,19%). No acumulado, os 10 produtos registraram o valor de US\$ 28,8 bilhões em exportações, 59,9% do total.

Com relação aos 10 produtos que o Brasil exportou para o mercado europeu em 2014, o País não se posicionou como um parceiro relevante somente em dois deles: (a) reatores nucleares, maquinaria e caldeiras e (b) combustíveis. No entanto, ainda que a participação brasileira nessas áreas seja tímida, os totais exportados pelo País representam 14,01% e 7,87 % dos respectivos segmentos da economia brasileira.

Quanto aos demais produtos que destacaram o Brasil como principal fornecedor europeu, vale ressaltar que entre os principais concorrentes brasileiros estão países que já possuem acordos de comércio facilitado com os Estados Unidos e com a própria União Europeia. Nesses casos, a efetivação da TTIP pode favorecer a inserção desses concorrentes brasileiros, na medida em que o comércio do Brasil com a União Europeia está condicionado à adequação da política de comércio exterior brasileira aos procedimentos impostos pelo acordo transatlântico.

No que tange à pauta importadora que o Brasil mantém com a União Europeia, destaca-se a compra de produtos manufaturados. O Gráfico 4 ressalta a relevância do mercado brasileiro para o setor manufatureiro europeu. Além do aumento do poder de compra do consumidor brasileiro registrado na última década, o mercado brasileiro consolida-se como importante variável nas negociações comerciais entre brasileiros e europeus.

Gráfico 4



Em um contexto de disputa por mercados, nesse caso, uma disputa entre exportadores brasileiros e norte-americanos pelo mercado europeu, a Tabela 1 destaca a amplitude do comércio transatlântico em comparação com o comércio entre brasileiros e europeus. Dos 10 principais produtos exportados por ambos os países para a União Europeia, em 2014, brasileiros e norte-americanos competiram diretamente por um mercado de US\$ 243,1 bilhões no setor de reatores nucleares, caldeiras e maquinaria e no mercado de US\$ 616,8 bilhões no segmento de combustíveis minerais, óleos e produtos de destilação. No primeiro segmento, a participação do Brasil foi de 0,73% e a dos Estados Unidos, 21,70%. Já no segundo segmento, a participação brasileira foi de 0,32% e a dos norte-americanos, 3,51%.

Se for levado em consideração o desvio de comércio que a TTIP irá proporcionar, é razoável esperar que o Brasil tenha uma queda no nível de exportação de manufaturados, em virtude do provável aumento de importação dos produtos oriundos dos Estados Unidos por parte da União Europeia. O mesmo pode ser inferido no que diz respeito às exportações de alguns produtos primários, como no caso da soja norte-americana, que compete diretamente com a do Brasil.

No que tange às relações comerciais do Brasil com os Estados Unidos, o Gráfico 5 ilustra a reversão de uma tendência de superávits comerciais brasileiros a partir do ano de 2008. Acredita-se que muito da diminuição do valor exportado seja fruto de uma maior universalização das parcerias comerciais do Brasil ao longo do período 2000-14. Destacam-se, por exemplo, as relações do Brasil com a China. Em 2009, os chineses tornaram-se o principal parceiro comercial do Brasil, posição antes ocupada pelos norte-americanos. No entanto, o déficit comercial do Brasil com os Estados Unidos foi influenciado, também, pelo crescimento da economia brasileira, que impulsionou o consumo de importados norte-americanos no período.

Tabela 1

Exportações dos Estados Unidos (EUA) para a União Europeia (UE) — 2014

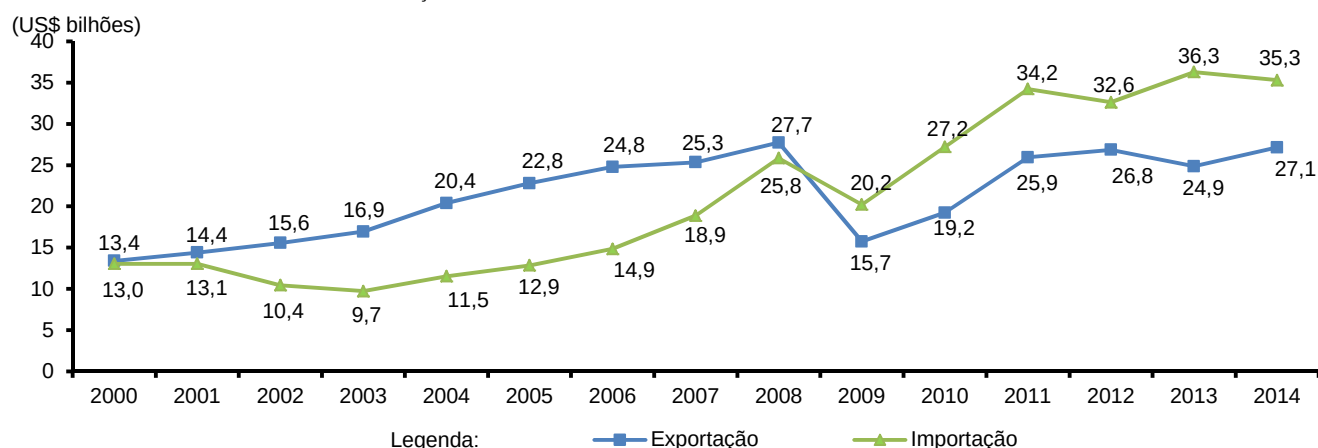
10 PRINCIPAIS PRODUTOS	VALOR (1)	VALOR TOTAL DO MERCADO IMPORTADOR DA UE (1)	PARTICIPAÇÃO % DOS EUA NO MERCADO IMPORTADOR DA UE	VALOR TOTAL DO MERCADO- EXPORTADOR DOS EUA (1)	PARTICIPAÇÃO % DA UE NO MERCADO EXPORTADOR DOS EUA
Pérolas, pedras preciosas, metais, moedas, etc.	7,65	74,58	10,25	64,09	11,93
Plásticos e seus produtos	8,31	45,39	18,30	63,04	13,18
Veículos outros que não sejam de estrada de ferro, trem elétrico	11,23	74,60	15,05	135,97	8,26
Químicos orgânicos	13,14	64,56	20,35	42,34	31,03
Aeronaves, aparelhos espaciais e suas partes	19,59	39,23	49,94	125,19	15,65
Equipamentos elétricos e eletrônicos	19,75	232,35	8,50	172,37	11,46
Combustíveis minerais, óleos, produtos de destilação, etc.	21,67	616,89	3,51	155,61	13,93
Aparelhos óticos, fotográficos, técnicos, médicos, etc.	25,85	70,36	36,74	84,97	30,42
Produtos farmacêuticos	28,49	74,25	38,37	44,00	64,76
Reatores nucleares, caldeiras, maquinaria, etc.	52,78	243,17	21,70	219,77	24,02

FONTE DE DADOS BRUTOS: United Nations (2015).

(1) Valores expressos em US\$ bilhões.

Gráfico 5

Balança comercial entre o Brasil e os Estados Unidos — 2000-14



FONTE DE DADOS BRUTOS: United Nations (2015).

O Quadro 2 apresenta os principais produtos brasileiros exportados para os Estados Unidos em 2014. Da mesma forma que no mercado europeu, a pouca representatividade da inserção comercial brasileira em alguns setores da economia norte-americana não reduz sua importância para os exportadores brasileiros.

Quatro dos 10 principais produtos brasileiros exportados para os Estados Unidos representaram somente 0,25% (equipamentos elétricos e eletrônicos), 1,59% (químicos orgânicos), 1,11% (reatores nucleares, caldeiras e maquinaria) e 1,13% (combustíveis) do mercado importador do país norte-americano. No entanto, esses mesmos setores representaram, respectivamente, 18,55%, 26,58%, 28,22% e 15,54% do valor exportado pelos respectivos segmentos brasileiros.

Quanto aos demais seis produtos com que o Brasil se destaca como grande fornecedor da economia norte-americana, observa-se, também, que seus principais concorrentes são países com os quais os Estados Unidos já possuem acordos bilaterais de facilitação comercial, como Canadá, México, Japão e Vietnã. A iminência de um acordo entre Estados Unidos e União Europeia, além de criar um desvio de comércio em favor da França e da Alemanha no setor de aeronaves (55,37% das exportações brasileiras), pode, também, favorecer os demais concorrentes do Brasil no mercado norte-americano, em outros segmentos.

Quadro 2

Exportações do Brasil para os Estados Unidos — 2014

10 PRINCIPAIS PRODUTOS	POSIÇÃO ENTRE OS FORNECEDORES	VALOR (1)	VALOR TOTAL DO MERCADO IMPORTADOR DOS EUA (1)	PARTICIPAÇÃO % DO BRASIL NO MERCADO IMPORTADOR DOS EUA	VALOR TOTAL DO MERCADO EXPORTADOR DO BRASIL (1)	PARTICIPAÇÃO % DOS EUA NO MERCADO EXPORTADOR DO BRASIL	PRINCIPAIS COMPETIDORES DO BRASIL NOS EUA
Equipamentos elétricos e eletrônicos	31.º	0,78	314,77	0,25	4,22	18,55	Brasil não foi um fornecedor relevante
Madeira e artigos de madeira, carvão de madeira	3.º	0,84	16,49	5,08	2,24	37,35	China e Canadá
Químicos orgânicos	16.º	0,85	53,64	1,59	3,21	26,58	Brasil não foi um fornecedor relevante
Produtos de pedra, gesso, cimento, amianto, mica, etc.	3.º	0,86	6,71	12,87	1,29	66,95	China e Canadá
Pastas de madeira, material celulósico fibroso, sobras, etc.	2.º	0,97	3,59	27,15	5,30	18,38	Canadá
Café, chá, mate e especiarias	1.º	1,32	7,68	17,15	6,54	20,15	Colômbia e Vietnã
Aeronaves, aparelhos espaciais e suas partes	5.º	2,24	34,30	6,54	4,05	55,37	Canadá, França, Japão, Alemanha
Reatores nucleares, caldeiras, maquinaria, etc.	21.º	3,59	324,31	1,11	12,73	28,22	Brasil não foi um fornecedor relevante
Ferro e aço	2.º	3,85	34,18	11,26	9,61	40,07	Canadá, Rússia, China, México
Combustíveis minerais, óleos, produtos de destilação, etc.	10.º	3,92	347,72	1,13	25,20	15,54	Canadá, Arábia Saudita, México

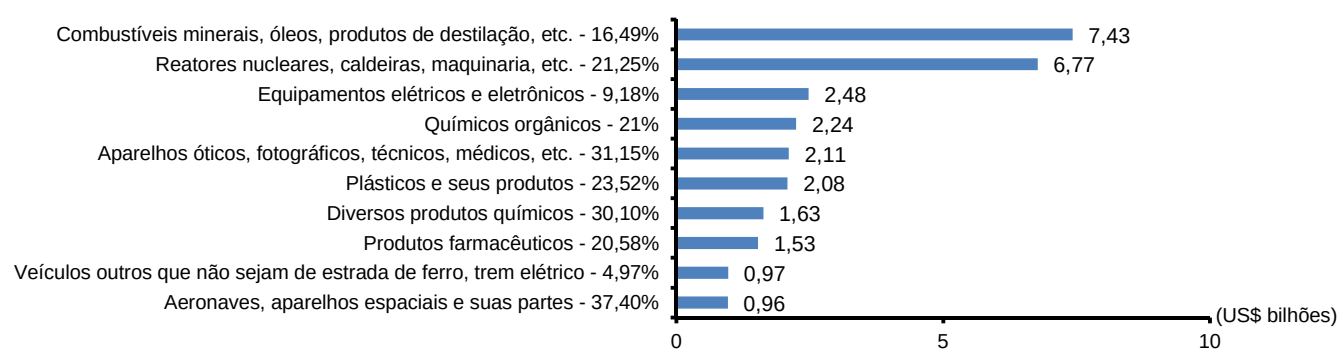
FONTE DE DADOS BRUTOS: United Nations (2015).

(1) Valores expressos em US\$ bilhões.

No que se refere à pauta importadora do Brasil junto aos Estados Unidos, destacam-se as compras brasileiras de produtos manufaturados. O Gráfico 6 ilustra as compras nacionais no ano de 2014, confirmando, assim, um padrão tradicional das relações comerciais entre os dois países. Enquanto o Brasil exporta um equilibrado conjunto de produtos básicos e industrializados, os Estados Unidos vendem ao Brasil uma quantidade consideravelmente superior de produtos industrializados.

Gráfico 6

Os 10 principais produtos importados pelo Brasil dos Estados Unidos — 2014



FONTE DE DADOS BRUTOS: United Nations (2015).

Como os produtos industrializados (manufaturados e semimanufaturados) representam parte considerável da pauta exportadora do Brasil para os Estados Unidos e para a União Europeia, ao se analisar o impacto da TTIP nas relações do Brasil com esses mercados, com base nos Quadros 1 e 2 e Tabelas 1 e 2, acredita-se que a implementação desse acordo transatlântico representará provável redução desses mercados para as empresas nacionais, em virtude do potencial incremento das relações comerciais entre EUA e EU, que é composta, em grande medida, por produtos industrializados. Adicionalmente, como evidenciam as Tabelas 1 e 2, a corrente de comércio EUA-UE tem sido marcada pela amplitude da corrente do comércio transatlântico.

Tabela 2

Exportações da União Europeia (UE) para os Estados Unidos (EUA) — 2014

10 PRINCIPAIS PRODUTOS	VALOR (1)	VALOR TOTAL DO MERCADO IMPORTADOR DOS EUA (1)	PARTICIPAÇÃO % DA UE NO MERCADO IMPORTADOR DOS EUA	VALOR TOTAL DO MERCADO EXPORTADOR DA UE (1)	PARTICIPAÇÃO % DOS EUA NO MERCADO EX- PORTADOR DA UE
Plásticos e seus produtos	8,35	47,92	17,43	68,64	12,17
Bebidas, líquidos alcoólicos, vinagres	10,65	20,32	52,40	33,44	31,85
Aeronaves, aparelhos espaciais e suas partes	14,90	34,30	43,43	80,56	18,49
Combustíveis minerais, óleos, produtos de destilação, etc.	21,50	347,72	6,18	193,81	11,09
Químicos orgânicos	22,89	53,64	42,67	67,60	33,86
Equipamentos elétricos e eletrônico	27,30	314,77	8,67	186,32	14,65
Aparelhos óticos, fotográficos, técnicos, médicos, etc.	28,50	75,19	37,90	103,05	27,66
Produtos farmacêuticos	44,60	72,60	61,43	152,53	29,24
Veículos outros que não sejam de estrada de ferro, trem elétrico	53,57	261,05	20,52	249,41	21,48
Reatores nucleares, caldeiras, maquinaria, etc.	77,61	324,31	23,93	405,60	19,14

FONTE DE DADOS BRUTOS: United Nations (2015).

(1) Valore expressos em US\$ bilhões.

Assim, levando-se em consideração o desvio de comércio causado principalmente pela harmonização e pelo reconhecimento mútuo dos procedimentos e das legislações do comércio exterior nos dois lados do Atlântico, há que se pensar em como o Brasil irá se portar diante desse desafio. A adoção ou o reconhecimento de procedimentos pode impor custos ao sistema produtivo nacional e demandar tempo para adequar a legislação do País e para estruturar o aparato institucional do comércio exterior brasileiro.

Por fim, é importante ressaltar que, ainda que o Brasil seja considerado um país com pouca participação no comércio mundial, o comércio exterior brasileiro tem conseguido assegurar mercados para suas exportações. Além dos seus parceiros comerciais mais importantes e tradicionais, como a União Europeia (1.º) e os Estados Unidos (3.º), o Brasil tem conseguido ampliar importantes parcerias com os outros países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), na América Latina, com a China e com o continente africano. Nesse sentido, além de mercados, as exportações para esses destinos têm um papel fundamental no financiamento dos déficits externos do País. Por isso, caso a TTIP se consolide, de fato, como o novo padrão do comércio internacional, o Brasil poderá enfrentar uma série de desafios na gestão de suas contas externas.

Em todo o caso, ainda que o País se adapte a esse novo padrão do comércio internacional, há que se pensar no novo papel do Brasil na divisão internacional do trabalho. Isso é importante porque o Brasil, que já tem um mercado restrito para seus produtos de maior valor agregado, pode perder ainda mais espaço.¹⁶ Adicionalmente, e não menos importante, tem que se levar em conta o acirramento do comércio de produtos primários, do qual o País participa de forma destacada.

6 Considerações finais

O TTPI evidencia a interdependência econômica e política dos diversos interesses envolvidos nesse acordo que ainda deverá ser ratificado pelos legislativos dos Estados Unidos e da União Europeia. Essa constatação inicial demonstra a necessidade de se analisar a TTPI sob a ótica da economia política internacional, haja vista os possíveis impactos do acordo sobre as políticas públicas de outros países e sobre as relações de poder dentro do sistema internacional.

O papel dos mercados na TTIP está evidenciado tanto de forma proativa como de forma passiva. A articulação proativa é nítida na criação de vários grupos empresariais nos Estados Unidos e na Europa, no sentido de pressionar autoridades políticas nos dois lados do Atlântico, com o objetivo de que se façam prevalecer os interesses dos grandes grupos transnacionais nas áreas do comércio e do investimento internacional. O Trans-Atlantic Business Dialogue e a Business Roundtable, nos Estados Unidos, e a European Round Table of Industrialists ilustram a influência do mercado nas negociações da TTIP. Já a postura passiva do mercado nesse

¹⁶ Segundo dados do Governo Federal, 24,1% dos produtos industrializados brasileiros são exportados para o MERCOSUL, 17,6% para a União Europeia e 17,2% para os Estados Unidos. Ver Portal Brasil (2015).

processo recai sobre as demais economias que se relacionam com os europeus e norte-americanos e que terão, provavelmente, de se adequar à TTIP.

No âmbito das análises sobre os efeitos da TTIP sobre o comércio internacional e sobre a economia mundial, os resultados variam de acordo com o objetivo de cada um dos estudos. Não há unanimidade quanto ao modelo ideal de análise de políticas comerciais para avaliar os impactos da TTIP. Contudo, partindo-se dos efeitos das políticas de adaptação dos regulamentos, das legislações e dos procedimentos nos campos do direito, das relações de trabalho e do meio ambiente, esses estudos apontam um ajustamento mais severo para os países emergentes que queiram incrementar relações de comércio e de investimentos com os EUA e a UE.

Assim, o principal efeito sobre o conjunto da economia global está relacionado ao impacto do desvio de comércio decorrente do incremento das relações econômicas entre Estados Unidos e União Europeia. À medida que aumenta o comércio de manufaturados entre esses *players*, diminui, de forma geral, esse tipo de importação dos demais países. Com essa realidade, os fornecedores mundiais desses dois mercados terão de se adaptar às normas da TTIP.

Além disso, a TTIP pode impactar a divisão internacional do trabalho, uma vez que o sistema produtivo global é capitaneado pelos Estados Unidos e pela UE. Dessa forma, é provável que a TTIP demande esse ajustamento nos países em que operam seus investidores e corporações transnacionais. Os efeitos se darão principalmente na periferia do globo, onde se produz boa parte dos manufaturados (sudeste asiático) e das matérias-primas (África, Ásia e América Latina).

Os efeitos prováveis da TTIP sobre o comércio exterior brasileiro dizem respeito à perda de mercados para seus produtos manufaturados nos Estados Unidos e na Europa. O País pode perder participação de seus produtos primários nesses mercados na medida em que o Brasil compete com os EUA na venda de alguns desses produtos nos mercados europeus. Vale destacar, também, que outros parceiros comerciais dos norte-americanos e europeus que competem diretamente com o Brasil por mercados internacionais estão em estágios mais avançados em seus processos de liberalização comercial. Isso facilita a adesão desses países às normas da TTIP. Tudo isso, além de limitar a possibilidade de superávits comerciais, compromete, também, a capacidade de financiamento externo do País.

Caso a TTIP entre em vigor, o Brasil pode sofrer diminuição de sua capacidade de articulação multilateral entre as economias emergentes e os países desenvolvidos. Em que pese às conflitantes opiniões sobre a influência desses mega-acordos comerciais sobre os demais acordos da OMC e sobre a própria instituição como principal fórum de debate sobre o comércio mundial, a TTIP, ao lado de outros acordos preferenciais de comércio, como a TPP, pode consolidar-se como relevante instrumento de negociação comercial de alcance global.¹⁷ Nesse sentido, tal cenário levaria a um provável esvaziamento político das negociações da Rodada de Doha, da OMC, palco de reconhecido protagonismo do Brasil nas negociações comerciais multilaterais. Contudo, a TTIP pode se converter em um ponto de inflexão do ativismo multilateral do Brasil, caso encontre resistências domésticas nos processos de adesão dos países. As incertezas da TTIP sobre seus efeitos no meio ambiente, nas relações de trabalho, no emprego, na renda, entre outros, podem criar um contexto de retomada das negociações da Rodada de Doha. Nesse sentido, o Brasil pode influenciar o retorno das negociações que contemplam os interesses dos países emergentes (objetivos do desenvolvimento). Surge aí uma oportunidade de articulação entre os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em torno de uma agenda comercial comum para o bloco e, ao mesmo tempo, de promoção do retorno às negociações no âmbito do G20 comercial da OMC.

Por fim, percebe-se que a TTIP insere-se em uma disputa nas relações de poder no sistema internacional. O protagonismo tradicional dos Estados Unidos, da União Europeia e do Japão nos fluxos de comércio e investimentos internacionais, desde a década de 70, é inquestionável. No entanto, a inserção comercial da China nas últimas duas décadas contribuiu para a aceleração da reestruturação produtiva mundial e da competição por mercados.

Ao se analisar a TTIP com outras estratégias de liberalização de comércio e investimento encampadas pelos Estados Unidos, como a Trans-Pacific Partnership e os demais acordos bilaterais de livre comércio, percebe-se uma antecipação do país norte-americano no sentido de moldar um padrão internacional de comércio, buscando assegurar seus interesses nacionais em detrimento dos interesses chineses. Dessa forma, a vinculação dos mercados com a TTIP acabaria por pressionar a própria China a aderir a esse novo padrão internacional de comércio.

¹⁷ Sobre visões distintas acerca da vigência simultânea de acordos comerciais no âmbito da OMC, ver WTO (2011).

Referências

- CAPALDO, G. **The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership**: European Disintegration, Unemployment and Instability. Medford, MA: Tufts University, 2014. (GDAE Working Paper, n. 14-03). Disponível em: <<http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/14-03CapaldoTTIP.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.
- CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH (CEPR). **Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment**: an economic assessment. London, 2013. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2015.
- CENTRE FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH (CEPR). **The Transatlantic Trade and Investment Partnership**: the economic analysis explained. [S.l.], 2013a. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2015.
- EBERHARD, P.; OLIVET, C. **Profiting from injustice**: how law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom. Brussels: Corporate Europe Observatory and the Transnational Institute, 2012. Disponível em: <<https://www.tni.org/files/download/profitfrominjustice.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.
- EUROPEAN COMMISSION. **Commission Staff Working Document**: Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations. Strasbourg, 2013. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150759.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (EEA). **Late lessons from early warnings**: science, precaution, innovation. Luxembourg, 2013. Disponível em: <<http://www.eea.europa.eu/publications/late-lessons-2/download>>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- EUROPEAN UNION. External Action. **Joint EU - US Action Plan, 1995**. 1995. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/us/docs/joint_eu_us_action_plan_95_en.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2015.
- EUROPEAN UNION. External Action. **The New Transatlantic Agenda**. 1995a. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2015.
- EUROPEAN UNION. External Action. **Transatlantic Declaration on EC-US Relations, 1990**. 1990. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2015.
- EUROPEAN UNION. External Action. **Transatlantic Economic Partnership, 1998**. 1998. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_econ_partner_11_98_en.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2015.
- HILARY, J. **Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento**: uma carta para a desregulação, um ataque aos empregos, o fim da democracia. Bruxelas: Rosa Luxemburg Stiftung, 2014.
- KANTER, J; EWING, J. A Running Start for a U.S.-Europe Trade Pact. **The New York Times**, New York, 13 Feb. 2013. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2013/02/14/business/global/obama-pledges-trade-pact-talks-with-eu.html>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- LEÃO, J.; NOGUEIRA, G. **O Acordo de Parceria Transatlântica entre a UE e os EUA constitui uma ameaça ou uma oportunidade para a Economia Portuguesa?** [Lisboa]: GEE, 2014. (GEE Papers, n. 53). Disponível em: <http://www.gee.min-economia.pt/RePEc/WorkingPapers/GEE_PAPERS_53.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2015.
- MORENO, L. A. **As negociações de zonas de comércio livre Transatlântico e Transpacífico**: o impacto no comércio entre a União Europeia e a América Latina. [S.l.]: Eurolat, 2014. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/committees/trade/meetings/2015_06_04_brussels/wp_ttip_lac_pt.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2015.
- POLLACK, M. A. **The Political Economy of the Transatlantic Partnership**. San Domenico di Fiesole: European University Institute, 2003.
- PORTAL BRASIL. **Mercosul é o principal mercado de manufaturados**. 16 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/governo/2015/07/mercosul-e-o-principal-mercado-de-manufaturados-brasileiros>>. Acesso em: 14 dez. 2015.
- STRANGE, S. **States and Markets**. 2. ed. London: Continuum, 1994.

TRANSATLANTIC BUSINESS DIALOGUE. **Forging a Transatlantic Partnership for the 21st Century:** Joint Statement by Business Roundtable, the TransAtlantic Business Dialogue and the European Round Table of Industrialists. [S.l.], 2012. Disponível em:

<<http://businessroundtable.org/sites/default/files/legacy/uploads/general/TABD-BRT-ERT%20Public%20Comments.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Recent Developments in Investor-State Dispute Settlement (ISDS).** Genebra, 2013. Disponível em:

<http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaepcb2014d3_en.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2015.

UNITED NATIONS. **Comtrade Database.** 2015. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/>>. Acesso em: 6 dez. 2015.

UNITED STATES. Bureau of the Census. **Trade in Goods with European Union.** 2016. Disponível em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0003.html>>. Acesso em: 16 mar. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). Committee on Trade and Development. **Development Aspects of the Doha Round of Negotiations.** [S.l.], 2010. Disponível em:

<<https://docsonline.wto.org/dol2fe/Pages/FormerScriptedSearch/directdoc.aspx?DDFDocuments/t/WT/COMTD/W143R5.doc>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **Informe sobre el Comercio Mundial 2011:** La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia. Genebra, 2011. Disponível em:

<https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report11_s.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2016.



ECONOMIA REGIONAL E
ANÁLISE SETORIAL

Política econômica, comércio internacional e estrutura produtiva pós 1995*

Wagner Fonseca de Sousa**

Jose Alderir da Silva***

Graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
Mestre e Professor do Departamento de Economia da UFRN

Resumo

Este *paper* tem por objetivo analisar a estrutura produtiva e a inserção comercial brasileira no período pós 1995, quando, segundo o processo histórico, houve uma mudança no foco da política econômica dos governos. Passou-se de uma política com orientação para a promoção da indústria, que propiciaria uma melhor participação na absorção dos ganhos de produtividade em escala global, para um modelo que prioriza o controle da inflação. Diante disso, quais os efeitos dessa nova orientação de política econômica sobre a inserção comercial do Brasil e sobre a estrutura produtiva? Parte-se da hipótese de que a adoção de políticas econômicas propostas pelo FMI no Governo FHC e levada adiante pelos Governos Lula e Dilma inviabiliza um processo de desenvolvimento do setor industrial nacional competitivo em subsetores mais dinâmicos, nos quais o País não possui vantagens comparativas, e especializa a estrutura produtiva em bens de baixa intensidade tecnológica e em bens nos quais o País possui vantagens comparativas.

Palavras-chave: estrutura produtiva; comércio internacional; política econômica

Abstract

This paper aims at analyzing the production structure and the Brazilian trade insertion in the post 1995 period when, according to the historical process, there was a change in the focus of the economic policy of governments. The policy orientation switched from one that seeks the promotion of industry, which would provide a better participation in the absorption of productivity gains on a global scale, to one that prioritizes the control of inflation. In view of this, what would be the effects of this new orientation of economic policy on the commercial insertion of Brazil and its production structure? The starting hypothesis is that the adoption of economic policies proposed by the IMF during the FHC government and carried forward by Lula and Dilma prevents the development of a competitive Brazilian industrial sector in the most dynamic sub-sectors in which the country does not have comparative advantages and specializes the production structure in low-technology-intensive goods and in goods in which the country has comparative advantages.

Keywords: production structure; international trade; economic policy

Introdução

O presente estudo tem por objetivo principal analisar a política econômica dos governos posteriores à consolidação da democracia brasileira, mais especificamente aqueles pós 1995, e verificar algumas evidências que apontem para uma mudança na estrutura produtiva, no Brasil, diante da inserção comercial do País.

* Artigo recebido em 22 jun. 2015.

Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

** E-mail: fonsecawagner@gmail.com

*** E-mail: josealderir16@hotmail.com

Todos os economistas que se propuseram a pensar a economia internacional e, de alguma forma, foram hegemônicos, viam, no livre comércio, o modelo ideal, pois, através dele, se alcançavam os maiores produtos globais, dado que os países se inseriam internacionalmente, produzindo aqueles produtos que apresentavam a eles alguma vantagem, seja ela absoluta, seja relativa ou mesmo dotação de fatores. Entretanto, empiricamente, alguns pensadores começaram a questionar a forma como os participantes do comércio internacional se beneficiariam dos ganhos de produtividade¹.

A importância da estrutura produtiva e da inserção econômica internacional surge a partir desse debate. Nos países da América Latina, ganha força, principalmente a partir da publicação da obra de Prebisch (2000). Esse texto, que deu origem à chamada escola desenvolvimentista latino-americana, argumentava em favor da necessidade da industrialização, como forma de participar, positivamente, dos resultados dos ganhos de produtividade propiciados pela divisão internacional do trabalho.

Segundo Souza (2008), a ideologia industrializante, sustentada pela produção intelectual desenvolvimentista, foi hegemônica, apesar de algumas variações, do entre guerras até o período de consolidação da democracia brasileira. Depois do governo de transição de Sarney e do mandato interrompido de Fernando Collor, o controle da inflação foi alçado à condição de prioridade das políticas econômicas. As diretrizes econômicas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o que se convencionou ser chamado de “Consenso de Washington”, instrumentalização desse modelo, foram as formas escolhidas para se alcançar esse objetivo. De início, como condição para o acesso a linhas de crédito externo, um modelo mais aberto de economia ao comércio internacional foi imposto àqueles países com dificuldades econômicas (principalmente os latino-americanos).

A prioridade do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi controlar a inflação, deixando a configuração da estrutura produtiva à mercê do livre mercado. Inicialmente, através de uma âncora cambial e, no segundo Governo, por meio do tripé de política econômica: metas de inflação, metas de superávit primário e regime cambial flutuante. Nos Governos posteriores, Lula-Dilma, não houve uma ruptura drástica com o modelo anterior, apesar de algumas tentativas que não obtiveram sucesso.²

A forma de controlar a inflação no Brasil tem um impacto negativo muito forte sobre a estrutura produtiva, pois, diante de uma taxa próxima ao teto da meta estabelecida pelas autoridades monetárias, há a expectativa de que a inflação possa sair do controle.

Desse modo, o Banco Central aumenta a taxa de juros, para conter a demanda e, portanto, controlar os preços. No entanto, esse aumento da taxa de juros tende a atrair capitais para o País, gerando a apreciação da taxa de câmbio real e, assim, também controlando os preços dos bens e dos insumos importados. Com efeito, a taxa de inflação tende a ser controlada.

Não obstante, a mesma política que controla a inflação gera um impacto muito forte sobre os bens industriais. Em primeiro lugar, o aumento da taxa de juros encarece os empréstimos e reduz o investimento nas atividades industriais. Em segundo lugar, a apreciação cambial reduz a competitividade da indústria brasileira, gerando a perda de demanda para outros países e, assim, desestimulando também o investimento.

Nesse contexto, a estrutura produtiva do País fica concentrada em bens nos quais o País já apresenta vantagens comparativas, ou seja, bens de baixo conteúdo tecnológico, sobretudo *commodities*.

No ímpeto de alcançar seu objetivo, este artigo se divide em mais quatro seções, além desta **Introdução**. A primeira seção mostra a condução da política econômica no período em análise. A segunda coloca em evidência a evolução da estrutura produtiva da economia brasileira em termos de valor adicionado e de emprego. A inserção e o padrão do comércio internacional do Brasil constitui o foco da terceira seção. Por fim, a última seção traz as **Considerações finais**.

Política econômica nos Governos FHC, Lula e Dilma

Propondo-se a fazer reflexões sobre a estrutura produtiva no Brasil pós-Plano Real, esta seção pretende apontar os principais elementos da política econômica dos governos subsequentes, que, em alguma medida, puderam ter afetado a configuração da mencionada estrutura e, por conseguinte, a inserção comercial do País no mercado global. Além disso, o objetivo é observar se, nesses governos, ocorreu alguma orientação de política econômica no sentido de aprofundar as vantagens comparativas ou no sentido de buscar uma alternativa de de-

¹ Ver Heckscher (1950), Ohlin (1968), Balassa (1965) e Helpman (1998).

² Ver Bresser-Pereira (2013) e Nassif (2015).

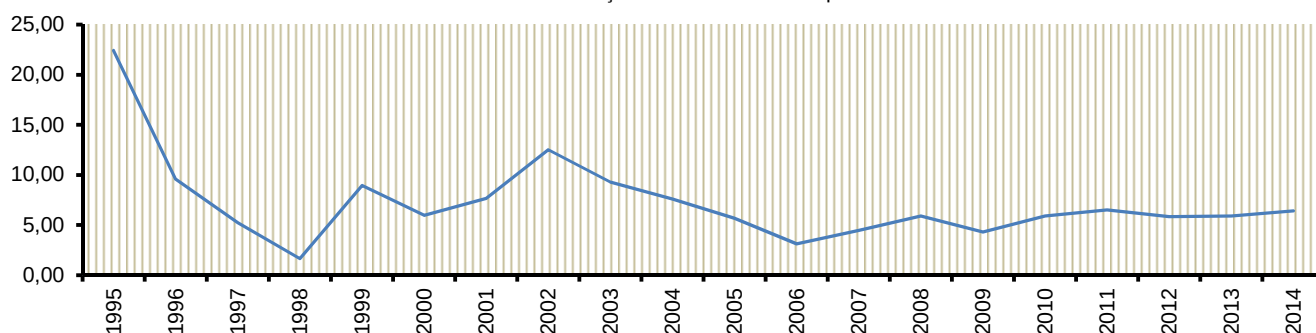
envolver um setor industrial forte que reverta a tendência natural da estrutura produtiva brasileira, isto é, de produzir *commodities*.

O realinhamento ideológico ao Consenso de Washington³, após um breve período com viés nacionalista, no início do Governo Itamar Franco, é o marco que justifica o recorte temporal proposto para este trabalho, visto que, segundo Filgueiras (2006), essa reaproximação ao princípio lógico neoliberal da abertura comercial e à integração financeira fica claramente expressa nas medidas que compunham o Plano Real.

Como se pode perceber no Gráfico 1, o objetivo principal do plano foi alcançado, pois a inflação desceu a patamares em que haveria condições para o cálculo econômico de longo prazo. Entretanto essa estabilização apresentou implicações naquelas variáveis, que, segundo as teorias do comércio internacional, são importantes na configuração da estrutura produtiva nacional.

Gráfico 1

Percentual ao ano do Índice de Preços ao Consumidor Amplo no Brasil — 1995-2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Bacen (2015).

A abertura comercial e financeira, justificada por seus defensores pela necessidade da promoção de uma maior concorrência, que seguraria os níveis de preços e proporcionaria ganhos de produtividade, foi, segundo Belluzzo e Almeida (1999), propiciada pelo uso intensivo da âncora cambial e das altas taxas de juros.

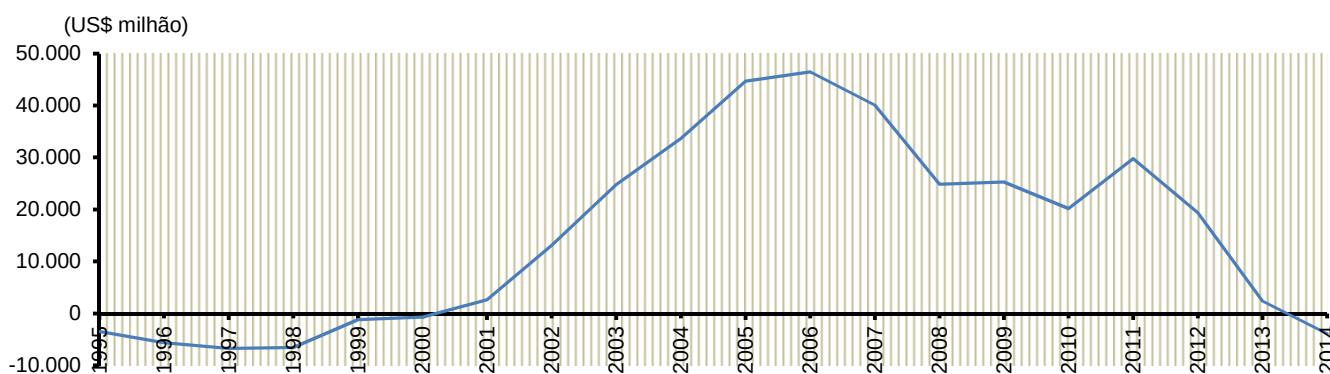
O Governo utilizava-se de taxas de juros elevadas, para conter a demanda e, portanto, os preços. Com o mesmo objetivo, tentava manter o câmbio apreciado a qualquer custo, para baratear as importações e, consequentemente, os preços domésticos, sendo o aprofundamento da abertura comercial e financeira importante nesse processo. Além dessas duas âncoras, a de juros e cambial, o Governo utilizava-se de uma terceira âncora, a fiscal, com o objetivo de realizar superávits primários, para garantir o pagamento dos juros desses capitais de curto prazo.

Portanto, observa-se que a abertura comercial e financeira, do modo como foi realizada, não tinha o objetivo de aumentar o grau tecnológico da estrutura produtiva, mas o de controlar os preços domésticos.

Os primeiros sinais de um novo movimento rumo a alterações significativas propiciadas pelas medidas que compõem o Plano Real foi sentido por meio dos déficits na balança comercial revertendo a tendência de superávits herdados do período anterior, como pode ser visto no Gráfico 2.

Gráfico 2

Saldo comercial do Brasil — 1995-2014



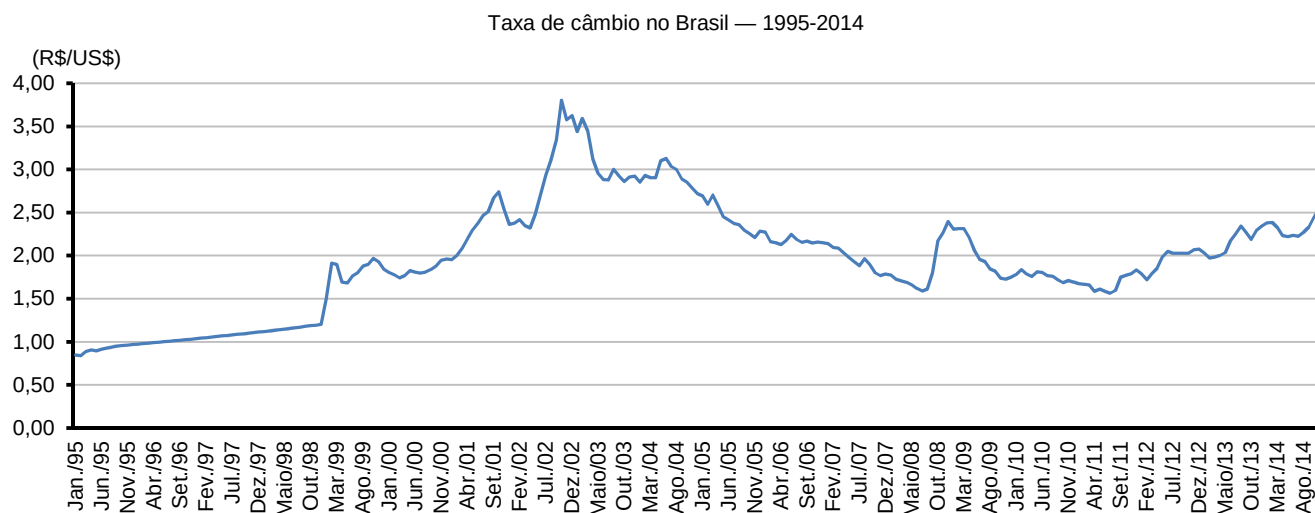
FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

³ Ver Batista (1994).

Com as diversas crises que ocorreram na metade da década de 90⁴, os capitais iniciaram seu movimento de fuga em direção a países mais seguros. Dava-se início, assim, ao fim do Plano Real e das três âncoras, dado que a inflação ameaçava ficar fora de controle, como pode ser observado no Gráfico 1.

Apesar da fidelidade à cartilha do FMI e da maior desestatização da história do Brasil, a fuga de capitais só se agravava. O ambiente demonstrou-se insustentável para a manutenção da supervalorização do real. Dá-se início ao processo de desvalorização da moeda doméstica (Gráfico 3). Após uma breve tentativa de estabelecer um regime de banda larga, sob pressão dos especuladores, o Governo instituiu o câmbio flutuante em 1999.

Gráfico 3



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Bacen (2015).

A sobrevalorização artificial do real foi agravando a situação das contas externas e públicas. Não demorou muito para que os especuladores externos percebessem o caráter insustentável que os déficits proporcionavam. O medo de não receber nada no futuro já era percebido. Um novo acordo com o FMI foi feito, e novos ajustes fiscais (principalmente via aumento de carga tributária) tornaram-se realidade em 1999.

Não obstante, as três âncoras apareciam com uma nova roupagem. Para controlar a inflação, o Governo estabeleceu o Sistema de Metas de Inflação (SMI) em 1999. Esse sistema funcionava da seguinte forma: o Governo definia, previamente, uma meta para a inflação, e o Banco Central teria autonomia para utilizar os instrumentos por eles administrados, sobretudo a taxa de juros, para tentar fazer com que a inflação convergisse para a meta.

No entanto, as três âncoras não desapareceram definitivamente. Em primeiro lugar, o Governo continuou utilizando a taxa de juros como principal instrumento para controlar a demanda. Em segundo, o aumento dos juros também teve o objetivo de atrair capitais de curto prazo, para apreciar a taxa de câmbio e baratear as importações e, conseqüentemente, fazendo reaparecer a âncora cambial, sendo essa segunda forma o principal meio de controle da inflação no País, desde o Plano Real⁵. Em terceiro lugar, para garantir o pagamento dos juros, continuava necessária a utilização da âncora fiscal.

O fato é que a forma como o Governo tentava controlar a inflação prejudicou a produção interna, sobretudo a de bens industriais, mas não garantiu que a taxa de inflação ficasse dentro da meta estabelecida pelo Conselho de Política Monetária (Copom), no período 1999-2002.

Contudo essa forma de controlar a inflação foi mantida nos Governos Lula-Dilma. No primeiro Governo da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) — Luiz Inácio Lula da Silva (2003-06) —, o então Ministro da Fazenda Antônio Palocci decidiu renovar o acordo com o FMI, submetendo-se, dessa forma, ao receituário monetarista habitual, em que a ameaça do descontrole da inflação só teria explicação em um excesso de demanda. O Sistema de Metas de Inflação continuou no primeiro Governo Lula.

Como se pode perceber, nos primeiros anos (2002-03), o instrumento dos juros básicos da economia foi usado de maneira contracionista, aos moldes da autoridade monetária de seu predecessor. A **Carta ao Povo** (Partido dos Trabalhadores, 2002), de Lula, divulgada durante as eleições de 2002, demonstrava o alinhamento com a manutenção da mesma política econômica do governo anterior. Após a posse, a nomeação de Henrique Meirelles para o Banco Central e de Palocci para Ministro da Fazenda deixou ainda mais clara a tentativa de conservação

⁴ México em 1995; Ásia em 1997; e Rússia em 1998.

⁵ Ver Serrano (2010).

das políticas anteriores⁶. A taxa Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) foi reajustada, alcançando 26,5% em fevereiro de 2003, quando iniciou uma trajetória de queda.

As políticas econômicas de diminuição da base monetária, portanto recessivas, do início do Governo Lula repercutiram no Produto Interno Bruto (PIB), em 2002-03, que se demonstrou muito baixo, respectivamente 2,7% e 1,1%. Contudo a economia apresentou um crescimento expressivo em 2004, e isso levou as autoridades monetárias a aumentar a taxa de juros, com o receio de que esse crescimento pressionasse os preços. Iniciava-se, assim, uma nova fase de aumento dos juros, que iria terminar apenas em maio de 2005. Nesse período, mesmo sendo a taxa de inflação a metade da apresentada em 2002, a taxa de juros foi maior do que a da taxa no início do Governo Lula, o que mostra o tamanho da preocupação com o controle dos preços da economia. Diante dessa política, depois do que ficou conhecido como efeito-Lula⁷, a taxa de câmbio apreciou-se, provocando a queda do saldo da balança comercial, que vinha apresentando superávits.

Após se livrar das imposições do FMI e da mudança de ministro da fazenda no segundo Governo Lula, o Banco Central do Brasil (BCB) resolveu tentar reduzir a taxa de juros. No entanto, temendo a fuga de capitais em massa, com a crise financeira de 2008-09, aumentou a taxa de juros nas três reuniões seguintes. Além disso, com o aprofundamento da crise, o Governo, preocupado com o nível de emprego e renda da economia, começou a reduzir a taxa de juros, alcançando 8,75% em julho de 2009. Não obstante, bastaram passar os efeitos mais severos da crise, as taxas de juros voltaram a subir, cujo ciclo de alta só terminaria no Governo Dilma.

Em parte explicado por esses resultados, a candidata indicada pela coalizão que representava a situação, Dilma Rousseff, é eleita, com um discurso de continuidade. Essa característica é percebida na política monetária, em que o Sistema de Metas de Inflação ainda é formalmente adotado pelo Banco Central do Brasil. Quanto à conjuntura internacional, se, por um lado, a nova divisão internacional do trabalho (com a entrada da China na produção de produtos industriais mais sofisticados) demonstrou-se favorável a um acúmulo de reservas internacionais, dadas a elevação dos preços das *commodities* e a redução nos custos dos produtos industriais mais sofisticados, no cenário doméstico a herança não foi boa. Conforme Bresser-Pereira (2013), o câmbio sobrevalorizado e a alta taxa de juros (relativa aos demais países), frutos do tripé macroeconômico ortodoxo praticado no governo anterior, foram determinantes para essa condição. No dia 31 de dezembro de 2010, último dia do segundo Governo Lula, a taxa de câmbio estava a R\$ 1,65, e a taxa de juros básica da economia (meta Selic), 10,75%.

Depois de uma década de apreciação cambial e com a balança comercial zerada, o Governo Dilma tentou recuperar a competitividade da economia, reduzindo a taxa de juros e permitindo que o câmbio se depreciasse. Com um diagnóstico de que as taxas de juros estavam desestimulando o investimento privado, a autoridade monetária iniciou uma trajetória de queda da Selic. Com os maus sinais vindos do setor externo, em que a crise nos países da Zona do Euro ameaçava o crescimento global, a partir de meados do ano de 2011 percebe-se uma trajetória de forte queda na taxa básica de juros.

Com a avaliação por parte do Governo de que os preços das *commodities* manteriam uma trajetória favorável aos exportadores desses produtos, percebe-se um espaço para rever a necessidade da âncora monetária e a taxa de juros (antes usadas para atrair capital especulativo), o que faz com que o Governo Dilma passe a sofrer uma pressão, devido a um esforço da autoridade monetária para torná-la mais compatível com as taxas praticadas pelos outros países, revertendo uma tendência percebida durante todo o governo anterior.

Mas esse ciclo de baixa da taxa de juros durou um ano, até outubro de 2012, quando a taxa Selic alcançou 7,25%. Mais uma vez, a ameaça da inflação foi fator fundamental para reverter o ciclo de baixa da taxa de juros.

Assim, em termos de política econômica, a preocupação principal dos Governos (FHC, Lula e Dilma) foi controlar a inflação, embora isso prejudicasse o desempenho da economia brasileira e a estrutura produtiva como um todo. Diante disso, é necessário avaliar o tamanho do impacto dessas políticas em relação à inserção do Brasil no comércio internacional e sobre a estrutura produtiva da economia. Para isso, a próxima seção tem por objetivo analisar a composição setorial, em termos de valor adicionado e de emprego.

⁶ Apesar de demonstrar-se alinhado ao receituário do FMI, segundo Souza (2008), em sua política econômica, foram percebidas algumas características que os diferenciavam, sendo as principais: (a) a suspensão do processo de privatização; (b) a atuação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que passou de financiador das aquisições de estatais pelo capital estrangeiro para financiador dos investimentos de empresas nacionais; (c) retomada de parte do poder do Ministério de Minas e Energia no setor energético; e (d) programa de aquisições de plataformas e navios da Petrobrás com viés nacionalista.

⁷ O efeito-Lula trata-se da depreciação do câmbio provocado pela fuga dos capitais, devido à desconfiança dos investidores de calote da dívida, quando Lula assumisse a Presidência.

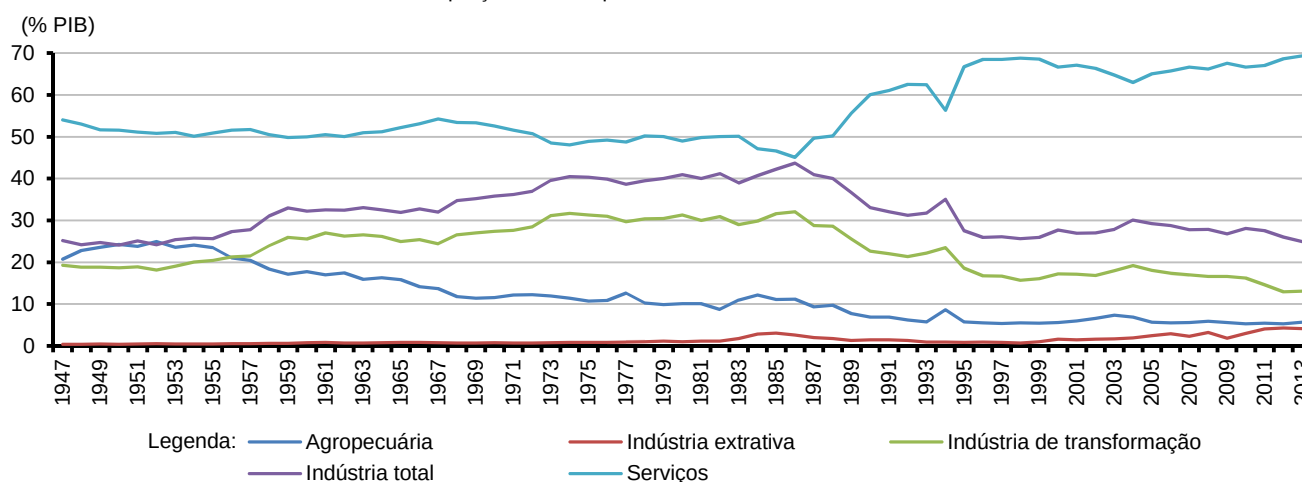
Estrutura produtiva nos Governos FHC, Lula e Dilma

Uma forma de analisar a estrutura produtiva da economia pode ser realizada através da composição do PIB pelo lado da oferta, bem como a composição do emprego setorial.

No que diz respeito à primeira, observa-se que a indústria total e a indústria de transformação seguem uma trajetória de “u” invertido no período 1947-2013, sendo o ponto de inflexão o ano de 1986, quando a indústria total alcançou 44% do PIB, e a indústria de transformação, 32%. Ambas as participações seguiram caindo ao longo das décadas de 90 e da primeira dos anos 2000, alcançando cerca de 25% e 13%, respectivamente, em 2013. Contudo é necessário destacar que a grande perda de participação da indústria no PIB foi de 1986 a 1994. De 1994 a 2004, a indústria teve um leve aumento de participação relativa, e, somente a partir de 2004, houve nova reversão (Gráfico 4).

Gráfico 4

Valor Adicionado a preços básicos, por setores da economia, no Brasil — 1947-2013



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ipeadata (IPEA, 2015).

Diversos autores⁸ argumentam que essa queda se deve a um processo de desindustrialização⁹ da economia brasileira, provocado pela sobreapreciação cambial ao longo dessas duas décadas.

Por outro lado, a participação do setor serviços aumentou, significativamente, desde 1986, alcançando quase 70% do PIB, em 2013. A participação da agropecuária no PIB caiu de 11% em 1986 para 6% em 2013, mas a participação da indústria extrativa cresceu significativamente, mas ainda possuía uma participação pequena no PIB, cerca de 4% em 2013.

Em termos de emprego, parece não haver grandes modificações. As mais significativas ocorreram no setor serviços, cuja participação aumentou de 69% em 1996 para quase 75% em 2013; e a participação da indústria de transformação, que caiu de cerca de 23,8% para 20,7% no mesmo período. Essas mudanças de participação foram acentuadas a partir de 2004 (Tabela 1).

Assim, embora seja preciso realizar uma análise através de matrizes insumo-produto, observa-se certa tendência de modificações da estrutura produtiva em direção ao setor serviços e à indústria extrativa em termos de valor adicionado e de emprego.

A política econômica adotada nas últimas duas décadas parece ser um dos principais responsáveis por essa alteração na composição setorial. Em primeiro lugar, o aumento da taxa de juros reduz o investimento da economia, sobretudo, o industrial. Em segundo, a sobreapreciação cambial, ao aumentar a renda da economia brasileira, contribuiu para aumentar a participação do setor serviços, dado que este é caracterizado por elevada elasticidade-renda da demanda¹⁰. Contudo é preciso analisar também os impactos dessas políticas sobre o comércio internacional. Esse é o objetivo da próxima seção.

⁸ Ver Silva (2014a e 2014b).

⁹ Silva e Lourenço (2014) revisitam o conceito de desindustrialização.

¹⁰ Ver Silva (2014).

Tabela 1

Participação percentual do emprego formal setorial no emprego total, no Brasil — 1996-2013

ANOS	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA EXTRA-TIVA	INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	INDÚSTRIA TOTAL	SERVIÇOS
1996	6,5	0,5	23,8	24,3	69,1
1997	6,5	0,5	23,4	23,9	69,7
1998	6,2	0,5	22,6	23,1	70,7
1999	5,8	0,5	22,9	23,4	70,8
2000	5,6	0,5	23,2	23,7	70,8
2001	5,5	0,5	23,0	23,5	71,0
2002	5,4	0,5	23,0	23,5	71,1
2003	5,6	0,5	22,9	23,4	71,0
2004	5,7	0,5	23,5	24,0	70,3
2005	5,1	0,5	23,1	23,6	71,2
2006	5,0	0,6	23,0	23,6	71,5
2007	4,8	0,6	23,1	23,7	71,6
2008	4,6	0,6	22,7	23,3	72,1
2009	4,4	0,6	21,9	22,5	73,1
2010	4,1	0,6	21,9	22,5	73,4
2011	4,1	0,5	21,3	21,8	74,1
2012	4,0	0,6	20,7	21,3	74,7
2013	4,0	0,5	20,7	21,2	74,7

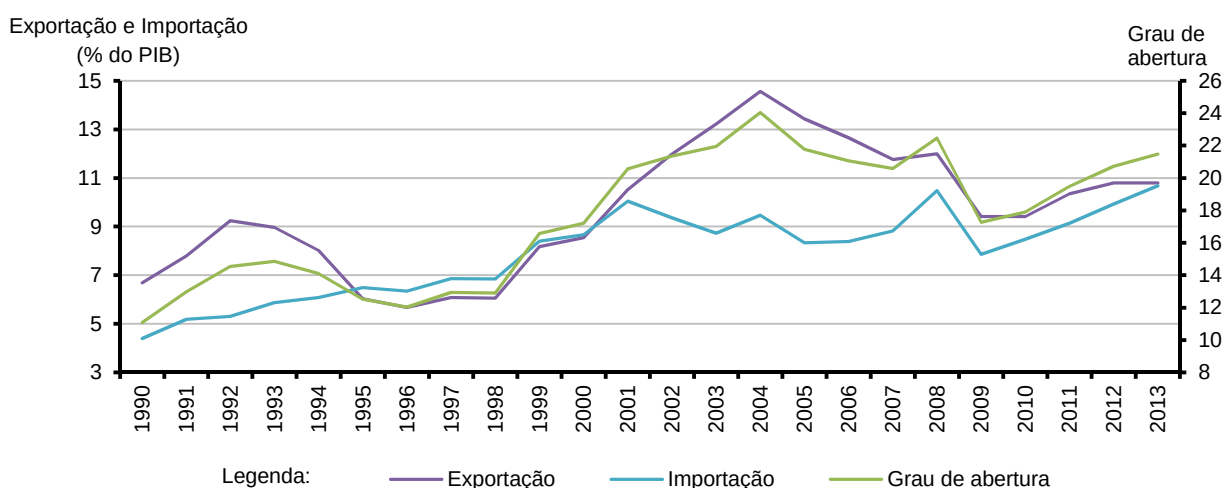
FONTE: MTE (Brasil, 2014).

Inserção comercial da economia brasileira nos Governos FHC, Lula e Dilma

Antes de analisar as pautas de exportação e importação, é preciso verificar o grau de abertura da economia brasileira, calculado a partir da razão entre o somatório das exportações (X) e importações (M) pelo PIB. Assim, um aumento da abertura comercial será considerado benéfico para o País, quando ela for provocada pelo aumento da participação das exportações no PIB, e será considerado ruim, quando o aumento da abertura for provocado pela maior participação das importações no PIB (Gráfico 5).

Gráfico 5

Grau de abertura comercial e participação percentual de exportações e importações no PIB brasileiro — 1990-2013



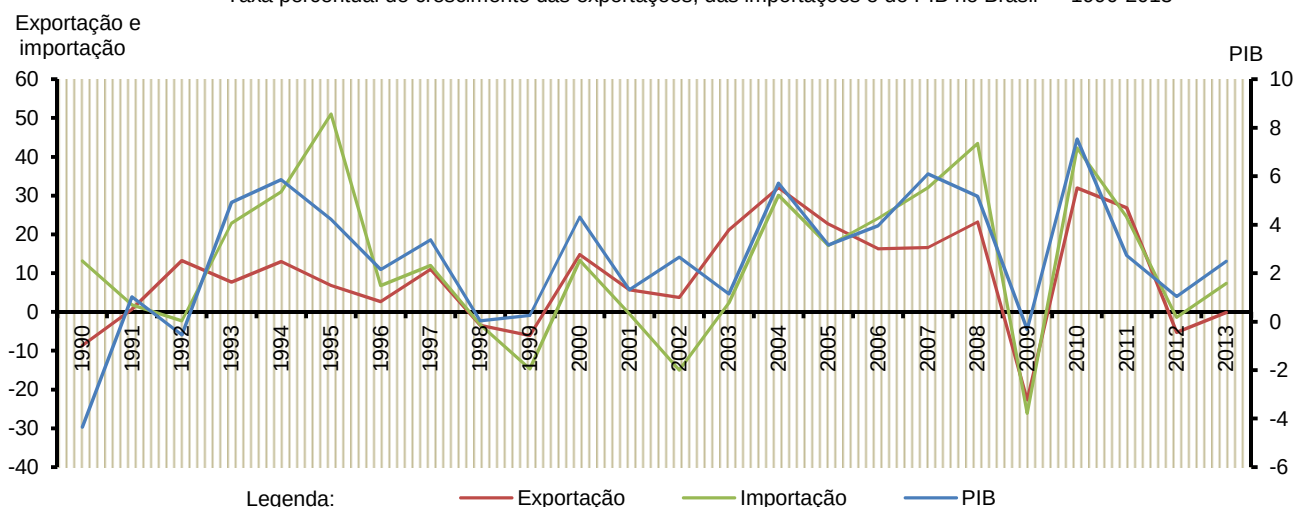
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Bacen (2015).

Desse modo, o aumento do grau de abertura comercial imediatamente pós-Plano Real pode ser caracterizado como ruim para a economia, dado que a participação das importações cresceu à frente da participação das exportações, pelo menos até 2001. No início da primeira década de 2000, percebe-se que existe uma forte relação entre a participação das exportações no PIB e o grau de abertura comercial. No entanto, essa relação não é mais forte devido à elevada taxa de crescimento (Gráfico 6) das importações frente ao crescimento do PIB, no período

2003-12, e acima do das exportações, no período pós 2005, o que evidencia que a abertura comercial não foi tão favorável quanto parecia, ao se analisar o Gráfico 5.

Gráfico 6

Taxa percentual de crescimento das exportações, das importações e do PIB no Brasil — 1990-2013

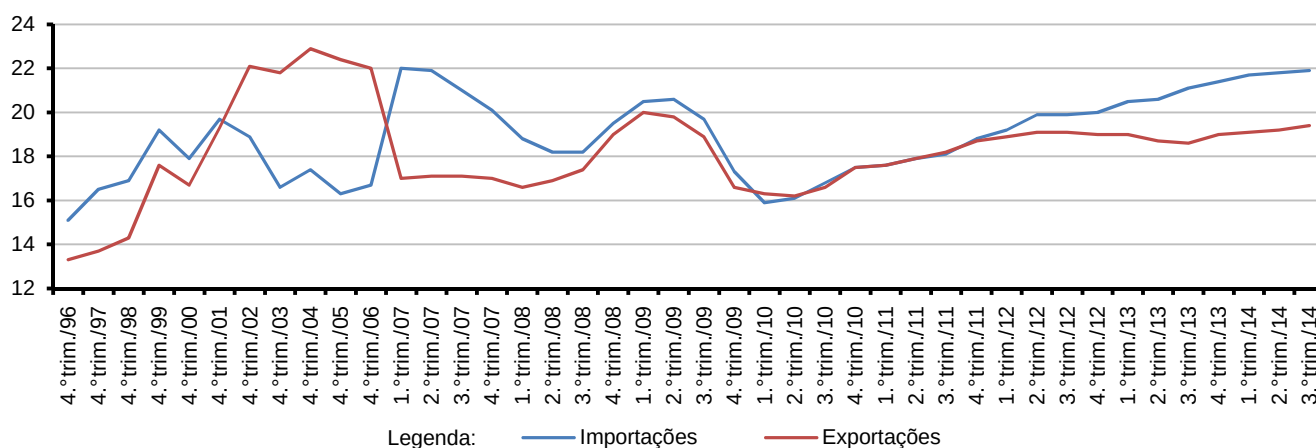


FORNE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

Outro fator que mostra que a abertura comercial foi menos favorável do que apresentado no Gráfico 5, pode ser percebido pela análise dos coeficientes de importação e exportação (Gráfico 7), isto é, o quanto de consumo doméstico é atendido por importações e o quanto da produção doméstica é direcionado para a exportação. Quando realizada essa análise, percebe-se que o coeficiente de exportação cresceu, significativamente, no período 2000-02, alcançando 22% no quarto trimestre deste último ano, um crescimento de 5 p.p. Quanto ao coeficiente de importação, percebe-se que aumentou até 2002, quando ocorreu uma queda de 2 p.p. Essas trajetórias distintas entre os dois coeficientes, em 2002, parecem estar relacionadas com o efeito-Lula.

Gráfico 7

Coeficientes de importação e exportação no Brasil — 4.º trim./96-3.º trim./14



FORNE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

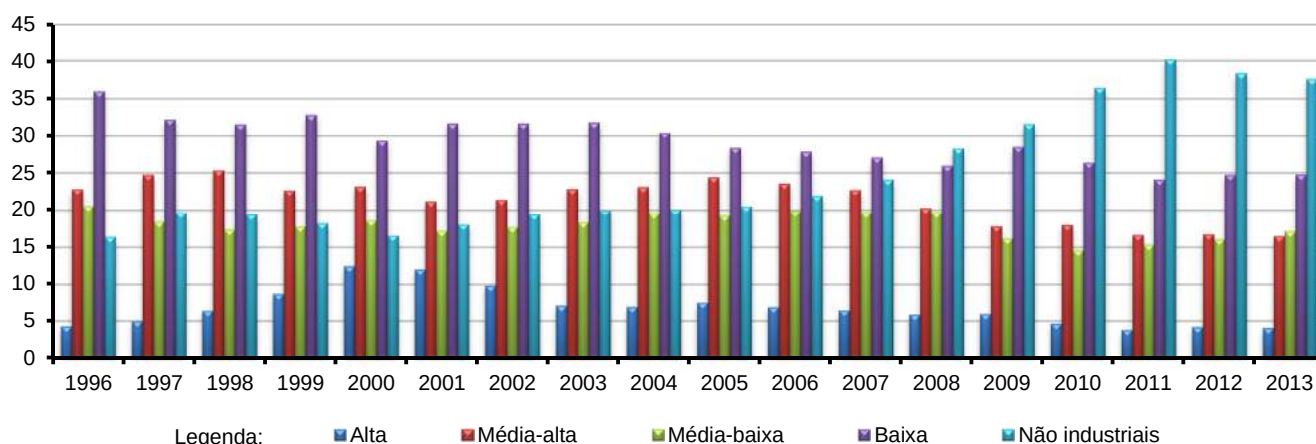
Depois de várias inflexões no Governo Lula, os coeficientes seguiram trajetórias ascendentes depois da crise financeira de 2008-09. No entanto, a partir do segundo trimestre de 2011, o coeficiente de exportação começou a andar de lado, enquanto o coeficiente de importação manteve sua trajetória de crescimento. Essa disparidade entre os dois coeficientes preocupa. Em primeiro lugar, mantido o ritmo de ambos os coeficientes, o País terá que financiar suas importações através de empréstimos externos. Em segundo, o aumento da produção pode estar provocando um processo de “dessubstituição de importações”, ou seja, substituição da produção doméstica por bens importados, gerando a redução da renda e do emprego da economia. Em outras palavras, o agravamento desse processo pode significar, para a economia brasileira, o retorno à produção de bens nos quais o País possui

vantagens comparativas, com um elevado coeficiente de importação. O fato é que, enquanto apenas 19% da produção doméstica foram direcionados para a exportação, 22% do consumo doméstico foram atendidos via importações, no segundo trimestre de 2014.

Contudo a pauta de exportação do Brasil se encontra concentrada em produtos de baixa intensidade tecnológica e em produtos não industriais. Em 1996, os produtos de baixa intensidade tecnológica concentravam cerca de 35% da pauta de exportação, enquanto os produtos não industriais detinham pouco mais de 15%. Em 2013, apesar de ter ocorrido uma queda da participação dos produtos de baixa intensidade para 25%, a participação dos produtos não industriais cresceu para 38%. Por outro lado, os produtos de alta intensidade permaneceram praticamente estáveis, cerca de 5% no mesmo período (Gráfico 8).

Gráfico 8

Participação percentual das exportações, segundo a intensidade tecnológica, no Brasil — 1996-2013

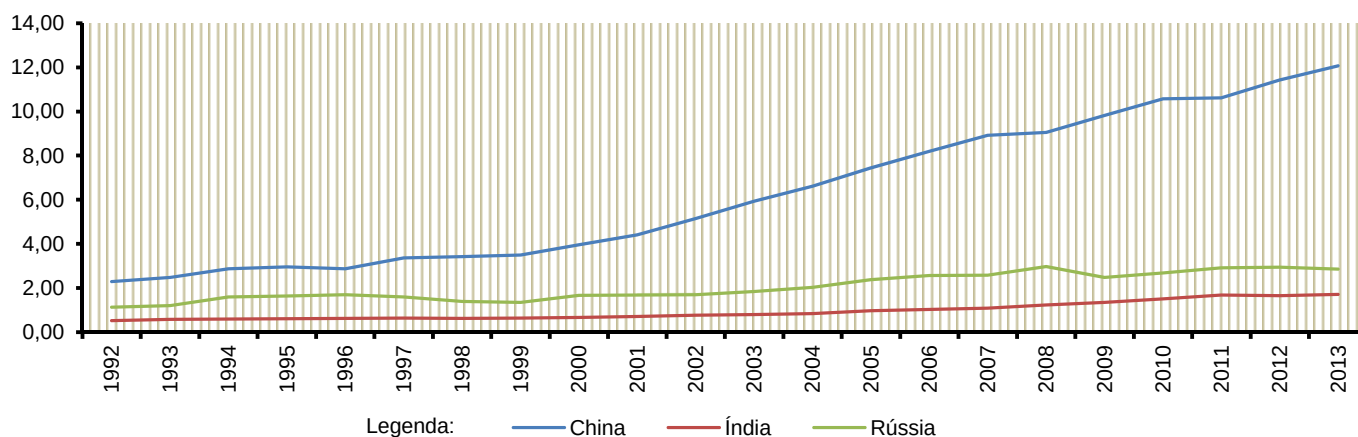


FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

Esse crescimento da participação dos produtos não industriais na pauta de exportação pode encontrar explicação na ascensão de Índia, Rússia e, principalmente, China no comércio internacional como grandes demandantes de *commodities*. Uma conjuntura internacional de crescimento global e um realinhamento comercial em que houve um aprofundamento das relações brasileiras, principalmente com esses países de economias emergentes (grandes demandantes de *commodities* e produtos alimentícios), são apontados como novos condicionantes de nossa pauta de exportações. Conforme o Gráfico 9, a China detinha uma participação insignificante como destino das exportações do Brasil em 1992, passando de 2% para 12% no período 1992-2013.

Gráfico 9

Participação percentual dos países-destino nas exportações brasileiras — 1992-2013

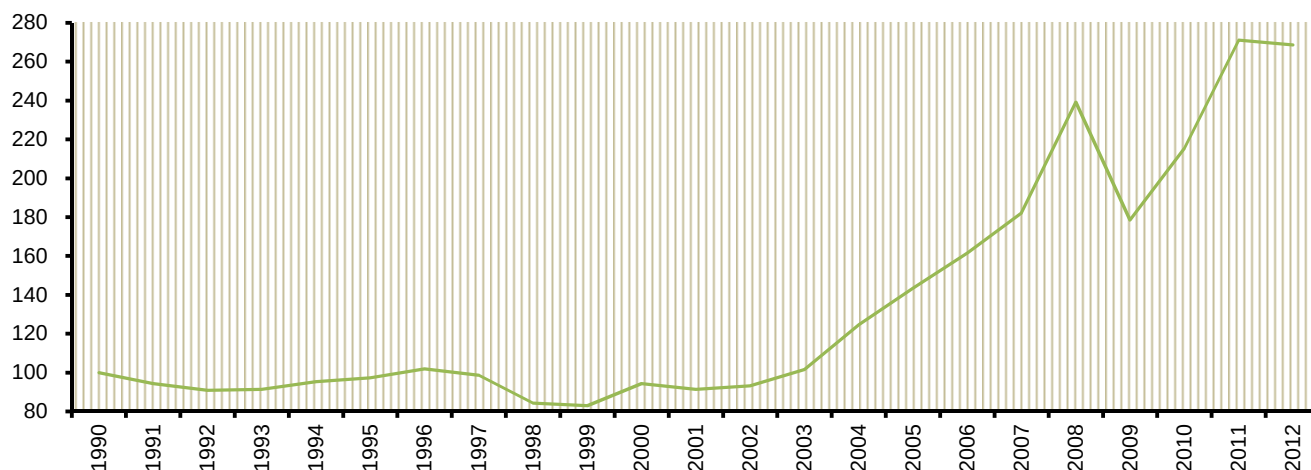


FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

A maior participação desses países no total das exportações brasileiras (principalmente o crescimento exponencial da participação chinesa, percebido no Gráfico 9) e suas vigorosas taxas de crescimento proporcionaram resultados expressivamente positivos nas exportações e na balança comercial do País.

Percebe-se que a participação dos produtos não industriais começou a aumentar em 2002, e, no mesmo ano, a China também iniciou sua trajetória de grande demandante dos produtos brasileiros, o que mostra a importância desse país como um agente que, de certa forma, contribuiu para especializar o Brasil na produção e exportação de bens nos quais possui vantagens comparativas.

Gráfico 10

Preços das *commodities* no Brasil — 1990-2012

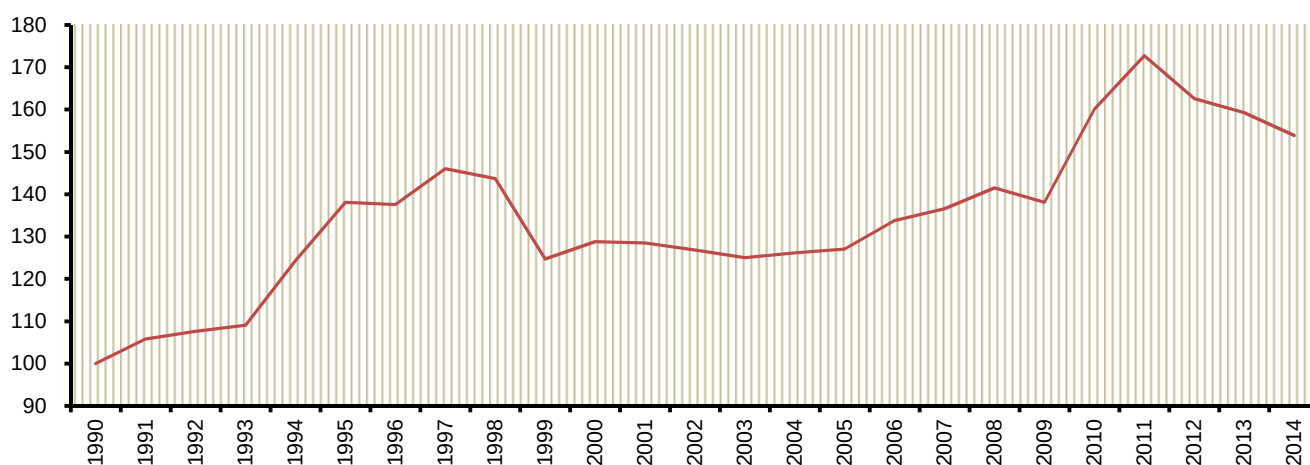
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ipeadata (IPEA, 2015).
 NOTA: Os valores têm como base o ano de 1990 = 100.

Isso se deve, em grande parte, ao fato de que, sendo a China um grande demandante de *commodities*, ao ela entrar no cenário internacional, o crescimento dos preços desses bens passou a ser uma tendência natural, que se tornou efetiva ao longo dos anos. Como pode ser percebido no Gráfico 10, desde 2002 os preços das *commodities* cresceram significativamente, com exceção de no período da crise de 2008-09.

Portanto, o agora grande parceiro comercial do Brasil, a China, tornou-se também um grande *player* econômico global. Sendo grande exportador de manufaturados e grande consumidor de *commodities*, sua participação no mercado é apontada como um dos fatores que contribuíram para alterar os termos de intercâmbio dos países inseridos, internacionalmente, no comércio internacional, na oferta de *commodities*. Isso fica evidente no Gráfico 11, dado que, desde 2002, os termos de intercâmbio do Brasil crescem, significativamente, pelo menos até 2011.

Gráfico 11

Termos de intercâmbio do comércio no Brasil — 1990-2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Ipeadata (IPEA, 2015).
 NOTA: O índice é igual à média de 1990 = 100.

Se se considerar o modelo de comércio internacional, em que as relações se davam sob a égide das **relações centro-periferia** de Raul Prebisch, no qual existe uma tendência à **deterioração dos termos de intercâmbio**

bio percebido por aqueles países inseridos no comércio internacional ofertando bens não industriais (no caso brasileiro), percebe-se um comportamento anômalo entre os anos de 2002 e 2011. Além da conta de capital e financeira, nesse período, os termos de intercâmbio do Brasil apresentam melhoras. Essa conjuntura proporcionou um acúmulo sem precedentes recentes de reservas internacionais¹¹.

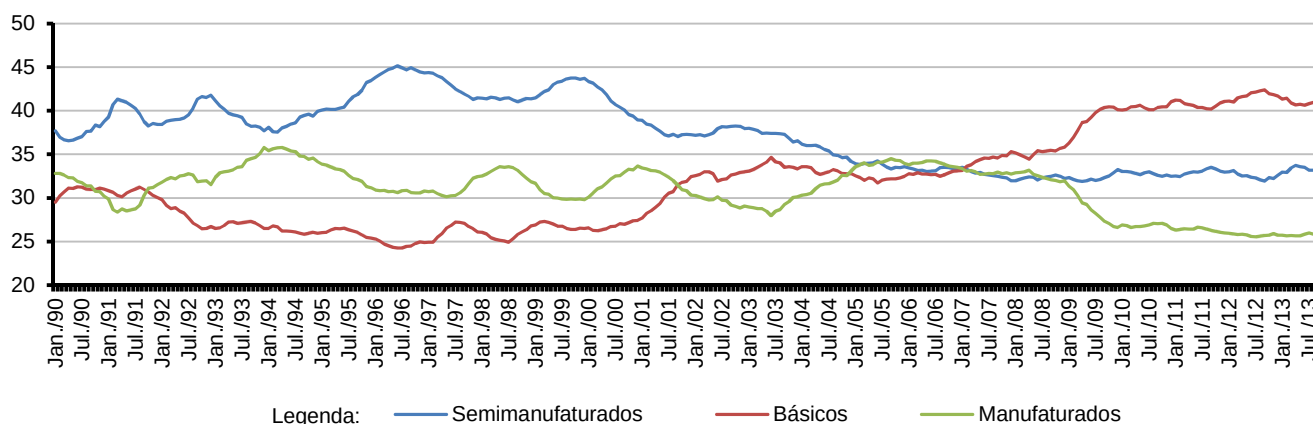
Se, pelo lado dos preços dos produtos manufaturados, a participação chinesa atua de forma a empurrar para baixo seus preços, sua alta demanda por *commodities* atua no sentido a puxar para cima os preços desses produtos. Como visto no Gráfico 11, há uma forte inclinação positiva percebida em 2002.

Contudo o aumento dos termos de intercâmbio do Brasil não se deve apenas ao efeito-China, mas ao que Serrano (2013) denomina **efeito Custo-China**. Assim como Prebisch (2000), o autor põe o nível dos salários reais no centro da análise do comportamento dos **termos de intercâmbio** entre os países centrais e os periféricos. Em sua análise, afirma que esses salários no setor industrial, naquele país que se tornou a fábrica do mundo (China), devido ao excesso de mão de obra e à legislação trabalhista flexível, não acompanham os ganhos de produtividade desse setor, devido ao excesso de oferta de mão de obra na China e aos consequentes baixos salários, que seguram os salários do setor industrial até naqueles velhos países do centro.

A modificação da pauta de exportação fica mais evidente quando realizada a análise em termos de *quantum* exportado, isto é, em termos reais (Gráfico 12). Percebe-se que, desde 2006 (ou seja, antes da crise de 2008-09), os produtos manufaturados perderam espaço na pauta de exportação para os produtos básicos. A tendência apresentada após esse período é preocupante, uma vez que pode indicar que a estrutura produtiva brasileira está se direcionando para a produção de bens comparativamente vantajosos aos Países. Essa tendência natural da economia brasileira não seria preocupante, se os termos de troca permanecessem elevados, algo que parece distante. Como pode ser verificado no Gráfico 11, desde 2011 os termos de intercâmbio do Brasil apresentam tendência de significativa queda, revelando que o nível do termo de intercâmbio anterior se deu em um contexto construído pela inserção da China no comércio internacional, o que parece se mostrar insustentável nos médio e longo prazos.

Gráfico 12

Percentual de participação nas exportações, por fator agregado, no Brasil — jan./90-out./2013



FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

NOTA: Média móvel de 12 meses.

O fato é que, revertida essa tendência, mesmo que se estabilize em um nível superior ao do passado, o Brasil voltará a apresentar os velhos problemas de balanço de pagamentos que apresentava antes do efeito-China. Trata-se do retorno da validade da teoria cepalina dos termos de troca para a economia brasileira.¹²

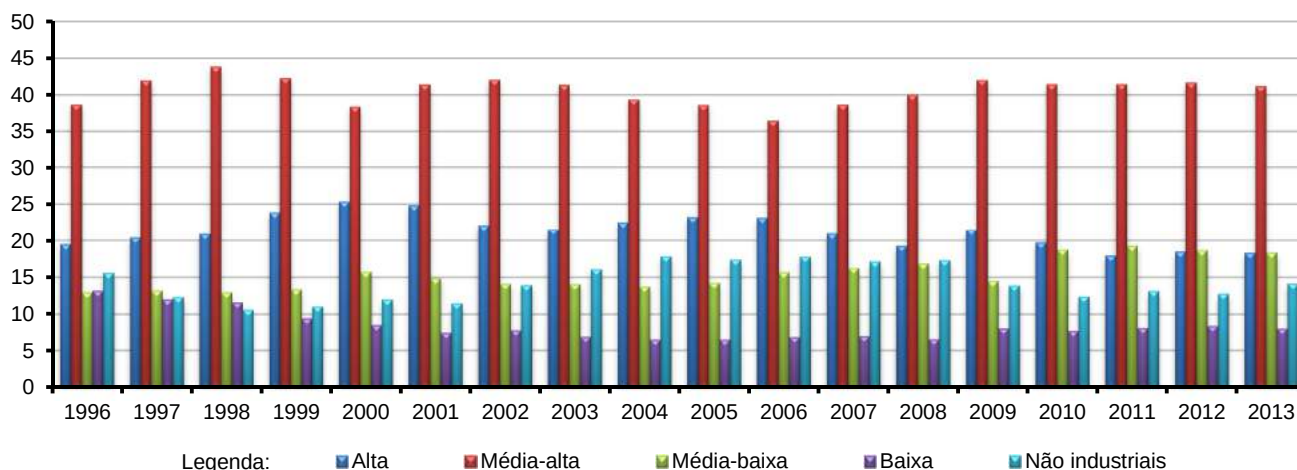
Esses problemas ocorrem devido ao fato de o País ainda continuar extremamente dependente das importações no que diz respeito a bens de média-alta intensidade tecnológica, como mostra o Gráfico 13. O Brasil ainda não conseguiu realizar uma política de substituição desses bens, dado que mais de 40% da pauta de importação, em 2013, era constituída por eles.

¹¹ As reservas internacionais passaram de US\$ 35 bilhões para US\$ 374 bilhões, no período 2002-14.

¹² No entanto, o Brasil possui um grande volume de reservas cambiais, o que pode retardar os problemas de balanço de pagamentos, como mostra Silva e Nascimento (2015).

Gráfico 13

Participação percentual das importações, por intensidade tecnológica, no Brasil — 1996-2013

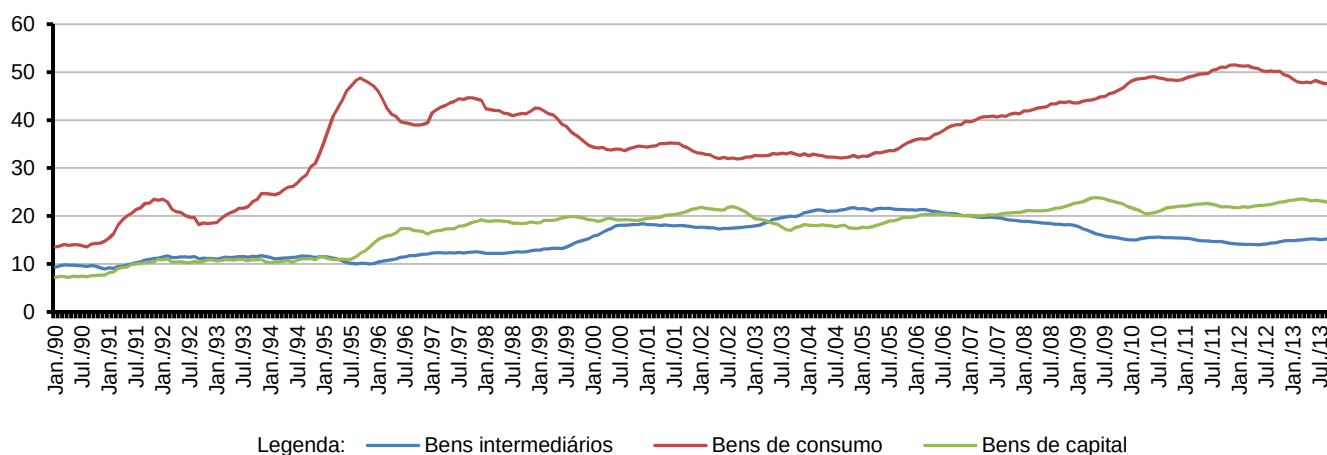


FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

Quando se analisa a pauta de importação por categoria de uso e em termos de *quantum* (Gráfico 14), percebe-se tendência semelhante. As importações de bens de consumo apresentam tendência de crescimento desde 2003, constituindo cerca de 50% da pauta em 2013.

Gráfico 14

Participação percentual das importações, por categoria de uso, no Brasil — jan./90-out./2013



FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).

NOTA: Média móvel de 12 meses.

Conforme o exposto nesta seção, mesmo com a economia brasileira apresentando tendência de especialização na produção de bens de baixo valor agregado, a política econômica ficou inerte, tendo como único objetivo controlar a inflação, mesmo que isso custe muito caro para o setor produtivo brasileiro, dada a elevada taxa de juros e o câmbio sobreapreciado. Na próxima seção, tentar-se-á analisar se, de fato, ocorreram algumas mudanças no que diz respeito às vantagens comparativas.

Vantagens comparativas reveladas para a economia brasileira: 1996-2013

Nesta seção, vai-se analisar o indicador que mostra em quais bens o País possui vantagens comparativas. Esse indicador de comércio a ser analisado será o coeficiente de vantagens comparativas reveladas (VCR), que é calculado a partir da razão entre as exportações do setor (x_i) com as importações (m_i) do mesmo setor dividida pela razão das exportações (X) e importações (M) totais, conforme a fórmula a seguir.

$$VCR = \left(\frac{x_i / m_i}{X / M} \right) 100$$

Quando esse indicador apresenta resultado maior que 1,0 ($VCR > 1$), revela uma vantagem comparativa no setor analisado; caso contrário ($VCR < 1$), o setor revela uma desvantagem competitiva. Realizando o cálculo para a economia brasileira, separando os setores por intensidade tecnológica, obtém-se a Tabela 2.

Tabela 2

Vantagens comparativas dos setores, segundo a intensidade tecnológica, da economia brasileira — 1996-2013

ANOS	ALTA	MÉDIA-ALTA	MÉDIA-BAIXA	BAIXA	PRODUTOS INDUSTRIAIS	NÃO INDUSTRIAIS
1996	0,22	0,59	1,6	2,7	1,0	1,0
1997	0,24	0,59	1,4	2,7	0,9	1,6
1998	0,30	0,58	1,3	2,7	0,9	1,8
1999	0,36	0,54	1,3	3,5	0,9	1,6
2000	0,49	0,60	1,2	3,5	0,9	1,4
2001	0,48	0,51	1,2	4,3	0,9	1,6
2002	0,44	0,51	1,2	4,1	0,9	1,4
2003	0,33	0,55	1,3	4,6	1,0	1,2
2004	0,30	0,59	1,4	4,7	1,0	1,2
2005	0,32	0,63	1,3	4,4	1,0	1,2
2006	0,29	0,65	1,3	4,1	0,9	1,2
2007	0,30	0,59	1,2	3,9	0,9	1,4
2008	0,30	0,51	1,2	4,0	0,9	1,6
2009	0,27	0,42	1,1	3,6	0,8	2,3
2010	0,23	0,43	0,8	3,5	0,7	2,9
2011	0,21	0,40	0,8	3,0	0,7	3,0
2012	0,23	0,40	0,9	3,0	0,7	3,0
2013	0,22	0,40	0,9	3,1	0,7	2,7

FONTE DOS DADOS BRUTOS: MDIC (Brasil, 2015).
IBGE (2015).

Como se pode perceber, o setor de alta tecnologia apresenta um coeficiente de vantagens comparativas baixo. Esse indicador apresentou uma média de 0,36 no período 1996-2002. Mas, no período 2003-13, esse indicador apresentou queda significativa, obtendo uma média de 0,27. Em outras palavras, houve, nos Governos Lula-Dilma, um aumento das desvantagens comparativas nesse setor. Do mesmo modo, o setor de média-alta tecnologia, que passou de uma média de 0,56 para 0,51 no mesmo período.

O setor de média-baixa tecnologia apresentou queda no coeficiente, mas ainda continua sendo um setor que detém vantagens comparativas (média de 1,1 no período 2003-13). O setor de baixa intensidade tecnológica, que detinha um coeficiente com média de 3,4 no período 1996-2002, apresentou crescimento no período dos Governos Lula-Dilma, com média de 3,8. Esse é um setor com significativas vantagens comparativas. O setor industrial como um todo obteve um coeficiente médio de 0,9 no período 1996-2002 e de 0,8 no período 2003-13, isto é, ainda constitui um setor com desvantagens comparativas dentro da economia brasileira.

Contudo o setor de bens não industriais apresentou crescimento expressivo no período em estudo. O coeficiente de vantagens comparativas desse setor passou de uma média de 1,5 no período 1996-2002 para 2,0 no período 2002-13. No entanto, em 2012 o coeficiente desse setor era o triplo do valor apresentado em 1996, o que evidencia um aprofundamento da produção de bens nos quais o Brasil possui vantagens comparativas.

Como se pode perceber, de 1996 a 2013, apenas a categoria baixa tecnologia e produtos não industriais apresentaram indicadores que revelam **vantagens comparativas**, pois seus índices constantemente estão acima de 1,0. Isso quer dizer que, em relação à abertura global, esses setores demonstram ser competitivos.

Portanto, percebe-se que não houve grandes modificações nos Governos Lula-Dilma que revertissem a tendência da economia brasileira de produzir bens de baixo valor agregado e, portanto, que alterassem a tendência natural da estrutura produtiva brasileira.

Considerações finais

Este trabalho se propôs a fazer uma reflexão sobre a estrutura produtiva do Brasil após o período em que houve o estabelecimento do controle da inflação como centro das políticas econômicas. Dando ênfase às novas demandas percebidas na transição de um período que se caracterizou por um pensamento nacionalista industrializante, sustentado, teoricamente, pelo desenvolvimentismo latino-americano como o fio que conduzia as políticas econômicas, para outro, em que o controle da inflação era o centro das atenções das autoridades econômicas, procurou-se evidências de alguma mudança na estrutura produtiva nacional.

De fato, a inflação, ao fim do período desenvolvimentista, era um problema sério em nossa economia, que dificultava o planejamento e, por conseguinte, o investimento privado. Entretanto as medidas que se configurariam no Plano Real (principalmente as âncoras cambiais e monetárias) afetariam sobremaneira a estrutura produtiva do Brasil.

A âncora que buscava segurar a inflação, atacando a base monetária com juros elevadíssimos relativos àqueles praticados no resto do mundo, requeria o estabelecimento de outra medida, o estabelecimento de superávits primários para o pagamento do serviço da dívida.

Além da atividade econômica interna, o reflexo dessas medidas também foi sentido na balança comercial, em que os déficits foram percebidos. A âncora cambial, que tinha o objetivo declarado de tornar a capacidade de importação maior e melhorar a concorrência, foi perdida, após um período de fuga de capitais em direção às economias centrais, de modo que a sobreapreciação artificial do real caiu por terra, e o câmbio passou, depois de um período de bandas, a ser flutuante.

Agora, a política de juros também tem o objetivo de, além de reduzir a base monetária, atrair capital especulativo para cobrir os déficits comerciais. Essa política continua em todo o período posteriormente analisado, com algumas alterações propiciadas pelo **efeito-China** nos termos de intercâmbio em favor daqueles países exportadores de *commodities*. A maior presença do país asiático no comércio internacional favoreceu, fortemente, os resultados de nossa balança de pagamento, que, combinado com uma maior entrada de capitais, propiciou um acúmulo de reservas internacionais que possibilitou promover uma aproximação dos juros domésticos ao nível praticado internacionalmente.

Se o **efeito-China**, por um lado, apresentou essa faceta positiva, por outro pode ser apontado como um fator que colaborou para uma recente perda de participação dos produtos manufaturados na pauta de exportação brasileira (graças à sua forte demanda por *commodities*, que aumentaram os preços desses produtos, e à sua atuação como grande exportador de produtos manufaturados).

A recente maior abertura comercial brasileira, apesar de ser extremamente beneficiada pelo já mencionado aumento dos preços das *commodities*, é muito impactada, após o Plano Real, por uma maior participação das importações para atender o consumo interno. Essas importações se dão, basicamente, de produtos com média-alta intensidade tecnológica.

Se se pensar como válidos os pressupostos que condicionam a **deterioração dos termos de intercâmbio** daqueles países exportadores de produtos menos dinâmicos, o atual patamar propiciado pela China é insustentável nos médio e longo prazos, e esse recente movimento de especialização produtiva brasileira em produtos nos quais apresente **vantagens comparativas**, no futuro poder-se-á incorrer em um aprofundamento do processo de dependência de uma dinâmica externa. Portanto, é necessária uma mudança na orientação da política econômica, no sentido de tornar a estrutura produtiva moderna, mudança que parece distante da economia brasileira.

Referências

- BALASSA, B. Liberalisation and Revealed Comparative Advantage. **Manchester School of Economic and social Studies**, Manchester, v. 33, n. 2, p. 99-123, 1965.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (Bacen). [Site institucional]. 2015. Disponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em: jun. 2015.
- BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, [S.I.], n. 6, nov. 1994.
- BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. Plano Real: do sucesso aos impasses. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 3, n. esp., p. 79-93, 1999.

- BRASIL. Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC). [Site institucional]. 2015. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/sitio/>>. Acesso em: 15 maio 2015.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED)**. 2014. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 22 jun. 2014.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. O governo Dilma frente ao tripé macroeconômico e à direita liberal e dependente. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 95, p. 5-14, mar. 2013.
- FILGUEIRAS, L. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do Modelo Econômico. In: MASUALDO, B.; ARCEO, E. (Org.) **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 179-206. (Colección Grupos de Trabajo).
- HECKSCHER, E. F. The effect of foreign trade theory of international trade. In: ELLIS, H. S.; METZLER, L. A. (Ed.). **Readings on The Theory of International Trade**. Londres: George Allen and Unwin, 1950. p. 272-300.
- HELPMAN, E. **Explaining the Structure of Foreign Trade: Where Do We Stand?** 1998. Lecture delivered at the Kiel Institute of World Economics on the occasion of being awarded the Bernhard Harms Prize on June 27, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). [Site institucional]. 2015. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2015.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. 2015. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 15 jun. 2015.
- NASSIF, A. Dilma 2.0: dará certo a continuidade do tripé da política macroeconômica? **Revista Política Social e Desenvolvimento**, [S.l.], v. 3, n. 17, abr. 2015.
- OHLIN, B. **Interregional and international trade**. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1968.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES — PT. **Carta ao Povo Brasileiro**, 22 de junho, 2002.
- PREBISCH, R. O Desenvolvimento Econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta Anos de Pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 69-136.
- SERRANO, F. A mudança na tendência dos preços das *commodities* nos anos 2000: aspectos estruturais. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 168-198, 2013.
- SERRANO, F. Juros, Câmbio e o Sistema de Metas de Inflação no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 63-72, 2010.
- SILVA, J. A. A Questão da Desindustrialização no Brasil. **Revista Economia & Tecnologia**, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 45-75, jan./mar. 2014.
- SILVA, J. A. Desindustrialização e doença holandesa: o caso brasileiro. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 67-82, 2014a.
- SILVA, J. A. **Desindustrialização no Brasil: teorias e evidências para o debate**. 2014b. 166 f. Dissertação (Mestrado) - Programa Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.
- SILVA, J. A.; LOURENÇO, A. L. C. Revisitando o conceito de Desindustrialização. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 57-73, 2014b.
- SILVA, J. A.; NASCIMENTO, A. T. A sustentabilidade das contas externas brasileiras no período 2000-13. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 45-62, 2015.
- SOUZA, N. A. **Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula**. São Paulo: Atlas, 2008.



DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Medidas de extrema pobreza no Brasil, nas Grandes Regiões e no Rio Grande do Sul: uma análise com os dados da PNAD de 2011 a 2014*

Carina Ribas Furstenau**

Marcos Vinício Wink Júnior***

Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Pesquisadora em Sociologia da Fundação de Economia e Estatística (FEE)
Doutor em Economia pela UFRGS, Pesquisador em Economia da FEE

Resumo

O objetivo do trabalho é mensurar a pobreza extrema no Brasil, nas Grandes Regiões e no RS utilizando duas definições distintas de extrema pobreza: a linha administrativa do Plano Brasil Sem Miséria, do Governo Federal, e a linha baseada em necessidades calóricas, estimada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) do período 2011-14, foram investigadas tanto a proporção de pobres extremos como a intensidade da extrema pobreza. Os resultados evidenciam que a pobreza extrema vem-se reduzindo no Brasil. Entretanto, a adoção de uma linha nacional de extrema pobreza, como a utilizada pelo Governo Federal, parece subestimar tanto a população nessa condição como sua intensidade. Dessa forma, para que as políticas públicas de combate à miséria tenham efeitos maximizados, seria necessário utilizar conceitos de pobreza que levassem em conta as necessidades calóricas e as diferentes realidades regionais.

Palavras-chave: extrema pobreza; linhas de indigência; intensidade da pobreza

Abstract

This paper aims to measure extreme poverty in Brazil, in their Regions and the State of Rio Grande do Sul using two different definitions of extreme poverty: an administrative line of the Plano Brasil Sem Miséria, a Federal Government plan, and a line based on calorie requirements, estimated by the Institute for Applied Economic Research (IPEA). Based on data from the National Household Sample Survey (PNAD) related to the period from 2011 to 2014, we investigated both the proportion of extremely poor individuals and the intensity of extreme poverty. The results show that extreme poverty has been reduced in Brazil. However, the adoption of a national extreme poverty line as the one used by the federal government seems to underestimate both the population in this condition and its intensity. Thus, in order to maximize the effects of public policies targeted towards poverty alleviation, it would be necessary to use concepts of poverty that took into account the different calorie requirements and regional realities.

Keywords: extreme poverty; poverty lines; poverty intensity

* Artigo recebido em 11 jan. 2016.
Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira

** E-mail: carina@fee.tche.br

*** E-mail: marcos@fee.tche.br

1 Introdução

A pobreza configura-se como um dos mais significativos problemas da humanidade ao longo do tempo. Suas manifestações variam conforme o contexto econômico e social em que se encontra, podendo-se conceituá-la como absoluta (vinculada à noção de subsistência), relativa (de acordo com o padrão de vida predominante em determinada sociedade) ou, ainda, subjetiva (interpretação das pessoas quanto à pobreza). Nos países mais pobres, ou em desenvolvimento, adota-se com frequência a perspectiva absoluta, pois muitas pessoas ainda não têm suas necessidades mínimas de subsistência atendidas. Decorre, daí, a definição de linhas de pobreza que visam a separar os pobres dos não pobres com vistas a um (re)conhecimento do número de pessoas que se encontram na linha de pobreza ou de extrema pobreza e possíveis intervenções.

No Brasil, são adotadas pelo Governo Federal linhas administrativas de pobreza e de indigência para a concessão de benefícios sociais. Além do Governo, muitos autores e instituições de pesquisa, baseados em diferentes pressupostos metodológicos, dedicam-se a estudar e a estabelecer valores para outras linhas. É sabido que a cada linha criada se agrupam critérios, escolhas técnicas e de juízos de valor, que acabam por subsidiar o processo de sua definição. Por isso, diferentes linhas são criadas e defendidas à medida que o debate teórico e sua aplicação prática avançam, estando atreladas, obviamente, à finalidade a que se destinam (se a políticas antipobreza; se monitoramento e comparações internacionais, etc.). Assim, o número de pobres, ou extremamente pobres, varia conforme a linha empregada e, ainda que se utilize o mesmo método, decisões levemente diferentes podem levar a valores igualmente diversos.

Dessa forma, o objetivo principal deste artigo consiste em considerar duas linhas de extrema pobreza para a análise dos dados no Brasil, nas Grandes Regiões¹ e no Rio Grande do Sul: a linha administrativa do Governo Federal e a linha regionalizada calculada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) baseada em necessidades calóricas. Com base nessas linhas e utilizando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), são calculadas tanto a proporção de pobres extremos como a profundidade da extrema pobreza para o período 2011-14.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: após esta **Introdução**, são apresentadas as contextualizações teórica e metodológica do trabalho (seção 2); na terceira seção, são analisados os resultados das aplicações das linhas de pobreza para o Brasil, as Grandes Regiões e o Rio Grande do Sul. Por último, são feitas as **Considerações finais**.

2 Contextualizações teórica e metodológica

2.1 Sobre a pobreza

A dificuldade em determinar o que é pobreza — suas características, conceitualização e mensuração — demonstra a complexidade do tema. Definir quem são os pobres, e suas carências, não é nada fácil. Assume-se que, embora sempre tenha existido, a mensuração moderna da pobreza, em termos de renda, iniciou em 1901, através do estudo de Seebhm Rowntree em York, na Inglaterra (Scott, 2010). Peter Townsend, na década de 60, destacou-se por enfatizar os aspectos relacionais da pobreza e sua multidimensionalidade (Giddens, 2005). Assim como Townsend, Wedderburn (1974 *apud* Romão, 1982) também trabalhou com a noção de “privação relativa”, através da qual algumas pessoas possuem menos de alguma coisa em relação às outras pessoas. Atualmente, admite-se a pobreza enquanto um fenômeno que envolve a carência de elementos materiais e não materiais; o envolvimento de questões econômicas, políticas, sociais, culturais, históricas, etc.; a privação de capacidades básicas (Sen, 1999), perpassando a escassez de recursos para aquisição de bens essenciais à incapacidade de participação nas atividades da vida cotidiana (Scott, 2010). Além disso, considera-se também a abrangência de aspectos como vulnerabilidade, falta de acesso ao conhecimento, condições de acesso ao trabalho, escassez de recursos, aspectos do desenvolvimento infantil e carências habitacionais (Barros; Carvalho; Franco, 2006).

As abordagens conceituais sobre a pobreza desenvolveram-se em termos absolutos, relativos ou subjetivos. A pobreza absoluta está baseada na ideia de subsistência, daquilo que é necessário para manter a vida, como acesso à água potável, alimentos suficientes, abrigos e roupas. Está diretamente vinculada “[...] às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital” (Rocha, 2006, p. 11). Esse conceito é visto como “universalmente aplicável” (Giddens, 2005), pois, independentemente de onde

¹ Atualmente, o território brasileiro está dividido em cinco regiões: Sul, Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

morem, as pessoas que se enquadrarem nos padrões de subsistência humana vivem na pobreza. O conceito de pobreza relativa, por sua vez, considera que a pobreza, longe de ser medida seguindo um padrão universal de privação, é definida culturalmente, de acordo com os padrões de vida e consumo predominantes em uma sociedade específica (Giddens, 2005). Segundo esse enfoque, é importante considerar que as necessidades a serem satisfeitas são definidas de acordo com o modo de vida predominante na sociedade em análise (Rocha, 2006); e, ainda, atentar para o fato de que, quanto mais as sociedades se tornam afluentes, mais elevados serão os padrões de pobreza relativa. Além das abordagens absoluta e relativa, são sugeridas medições subjetivas, utilizando-se as interpretações das pessoas quanto à pobreza. Diante das abordagens citadas, considera-se que mensurar a pobreza em nível de renda apenas levaria a uma subestimação da “[...] real dimensão das privações entre as famílias de baixa renda” (Giddens, 2005, p. 257), desconsiderando-se outras ausências, como insuficiência de educação e saúde, habitação insalubre e demais indicadores de bem-estar e qualidade de vida. Seja qual for a abordagem escolhida, todas envolvem duas operações distintas visando à mensuração da pobreza (Sen, 1976, 1978, 1979 *apud* Romão, 1982): primeiro, identificar quem são os pobres e, segundo, agregar as características da pobreza de diferentes pessoas em um indicador de pobreza. Não existe, conforme Romão (1982, p. 356), uma “[...] linha ‘ótima’ da pobreza num sentido preciso, ou a uma medida relativa ‘ótima’ no sentido de que melhor refletisse a posição relativa dos pobres”. Dessa forma, deve-se aceitar “[...] o elemento de arbitrariedade na descrição da pobreza” (Sen, 1979, *apud* Romão, 1982, p. 356) e classificá-la de maneira que seja possível sua mensuração e análise, vinculando essa classificação ao propósito a que se destina (se comparações internacionais, se políticas antipobreza, etc.).

Assim, emergiram discussões em âmbito internacional sobre a pobreza e a formulação de índices multidimensionais de desenvolvimento e qualidade de vida, como o Índice de Desenvolvimento Humano² (IDH), divulgado pela primeira vez em 1990 pelo Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD). Em 1997, o PNUD propôs um novo índice, buscando sintetizar dimensões importantes da pobreza humana: o IPH (Índice de Pobreza Humana), considerando a longevidade, o conhecimento, a provisão econômica e a inclusão social³. Esses índices foram suplantados em 2010 com a criação do Índice de Pobreza Multidimensional⁴, o qual busca identificar múltiplas privações, em nível familiar, em educação, saúde e padrão de vida (UNDP, 2015).

2.1.1. Linhas de pobreza

Das definições sobre a pobreza abordadas anteriormente, pode-se atribuir um valor monetário à capacidade das pessoas em adquirir produtos e serviços, derivando-se, assim, as linhas de pobreza e de extrema pobreza, separando os pobres, ou extremamente pobres, dos não pobres. Conforme Rocha (2010, p. 2), o uso de linhas “[...] em países de economia monetizada e de nível de renda média como o Brasil faz sentido para estabelecer um crivo básico entre pobres e não pobres, que poderão ser classificados posteriormente em relação a outras características”. Os valores das linhas são estabelecidos ou de forma arbitrária, como a do Banco Mundial e de frações do salário mínimo, ou a partir da observação, como a de necessidades nutricionais (Rocha, 2006).

No Brasil, não existe uma linha oficial de pobreza. Algumas linhas administrativas foram adotadas, como a do Benefício da Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC-LOAS)⁵; a do Cadastro Único⁶; a do Programa Bolsa Família⁷ (integrante do Plano Brasil Sem Miséria), etc. Para o estabelecimento dos valores das

² O IDH envolve três indicadores relacionados à condição de vida de uma pessoa, são eles: esperança de vida ao nascer, nível educacional e renda nacional bruta *per capita*.

³ As definições para o IPH variam conforme se trate de países em desenvolvimento (IPH-1) e países industrializados (IPH-2).

⁴ O Multidimensional Poverty Index (MPI) conta com 10 indicadores distribuídos em três dimensões: saúde (mortalidade infantil; nutrição), educação (anos de escolaridade; crianças matriculadas) e padrão de vida (não ter acesso à eletricidade; não ter acesso à água potável ou se a fonte de água potável está localizada a mais de 30 minutos de distância a pé; não ter acesso a saneamento apropriado ou se apropriado, que é compartilhado; uso de combustível “sujo” para cozinhar; casa com sujeira, areia ou esterco no chão; não ter pelo menos um ativo relacionado ao acesso à informação (rádio, TV, telefone) e não ter pelo menos um ativo relacionado à mobilidade (bicicleta, moto, carro, caminhão, carroça, barco a motor) ou pelo menos um ativo relacionado à subsistência (geladeira; terras aráveis - qualquer tamanho da área utilizável para agricultura; pecuária - um cavalo, uma cabeça de gado, duas cabras, duas ovelhas ou dez galinhas) (UNDP, 2015, p. 9).

⁵ O BPC garante um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou ao cidadão com alguma deficiência de longo prazo. Para receber o benefício, a renda mensal bruta familiar *per capita* deve ser inferior a um quarto do salário mínimo vigente (Brasil, 2015a).

⁶ São consideradas as famílias com renda igual ou inferior a meio salário mínimo *per capita* ou renda familiar mensal de até três salários mínimos (soma dos rendimentos brutos de todos os membros a família, exceto os rendimentos de alguns programas de transferência condicionada de renda) (Brasil, 2015b).

⁷ São consideradas famílias em extrema pobreza as que possuem renda mensal de até R\$ 77,00 por pessoa e famílias pobres entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 por pessoa. É necessária a inscrição no Cadastro Único (Falcão; Costa, 2014).

linhas do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), por exemplo, criado em junho de 2011, levaram-se em consideração vários outros cálculos, como

[...] as linhas regionalizadas calculadas por Sônia Rocha⁸ com base no consumo calórico, que em 2011 orbitavam os R\$ 70 por pessoa ao mês, e a linha do Banco Mundial, adotada pelas Nações Unidas como parâmetro de aferição do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), de US\$ 1,25 *per capita* por dia pela Paridade do Poder de Compra (PPC)⁹ – que no momento de concepção do Brasil Sem Miséria se traduzia em cerca de R\$ 67 (Falcão; Costa, 2014, p. 7).

Em 2014, as linhas foram reajustadas para R\$ 77,00 *per capita* (extrema pobreza) e R\$ 154,00 *per capita* (pobreza), levando-se em consideração o US\$ PPC 1,25, “[...] ajustado pelo fator de conversão para consumo doméstico do Banco Mundial” (Falcão; Costa, 2014, p. 12). A linha do Plano é utilizada, sobretudo, para o acompanhamento da evolução da taxa de extrema pobreza no Brasil.

Além das linhas administrativas, instituições de pesquisa calculam valores distintos para a pobreza e a extrema pobreza no País, baseando-se em diferentes pressupostos metodológicos, como calorias ou cestas de alimentos, frações do salário mínimo, quantidade de “dólar” por dia, padrões de consumo de diferentes grupos populacionais, etc. (Giddens, 2005). Os números relacionados à população em pobreza absoluta podem variar de acordo com a linha utilizada e seus respectivos valores, conforme critérios e metodologias empregados para a definição das linhas.

A adoção do salário mínimo, ou de uma de suas frações (um quarto, meio salário, etc.), como linha de pobreza *per capita* predominou nos estudos sobre o tema no Brasil durante a década de 80 (Rocha, 2006). Conforme essa linha, um indivíduo é considerado pobre se sua renda domiciliar *per capita* for igual ou inferior a meio salário mínimo; até um quarto do salário mínimo é considerado extremamente pobre. Como visto, alguns programas do Governo utilizam essa definição como critério de elegibilidade de seus beneficiários (Loureiro; Suliano, 2009). Entretanto, Romão (1982, p. 366-367) afirma que “[...] a estrutura dos salários mínimos teria melhor cabimento como um instrumento de políticas e planos destinados à erradicação da pobreza, e não como um método de estabelecer linhas de pobreza” dado que, de acordo com sua concepção, o salário mínimo deve satisfazer as “[...] necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte” (Brasil, 2015). Assim, “[...] não faz sentido fixar um padrão que foi fixado pelo próprio padrão” (Szal, 1977 *apud* Romão, 1982, p. 364).

Outra crítica em relação a essa abordagem é de que os salários mínimos não representam “[...] o nível mínimo de renda dos grupos de renda mais baixa no Brasil” (Macedo, 1980 *apud* Romão, 1982, p. 365), como os desempregados, os jovens e demais grupos. Além disso, os salários mínimos não são a fonte de renda da maior parte da população, tornando-se inatingível para a maioria dos pobres e tendo uma cobertura mínima fora do mercado formal (Romão, 1982). Seria importante, também, que o salário mínimo fosse ajustado conforme as diferenças regionais, no nível de preços, especialmente em um país do tamanho do Brasil.

Ainda, devido aos aumentos reais sistemáticos nos últimos anos, de 76,54% no período de abril de 2002 a janeiro de 2015 (DIEESE, 2015), tomando-se o salário mínimo corrente como linha de pobreza em cada período, mesmo se corrigindo monetariamente a linha, “os resultados podem refletir essencialmente alterações no valor real do salário mínimo, e não mudanças no grau de pobreza absoluta da população” (Hoffman, 1998 *apud* Loureiro; Suliano, 2009, p. 6). Ou seja, toda vez que o salário mínimo sobe, mais pessoas são consideradas pobres, alterando o número de pobres e não pobres de forma artificial.

Outra linha de pobreza bastante conhecida é a estabelecida pelo Banco Mundial, em seu **Relatório de Desenvolvimento Mundial**, de 1990. Dessa perspectiva, o valor de US\$ PPC 1 por dia por pessoa refere-se à linha de indigência e de US\$ PPC 2 diários por pessoa como a linha de pobreza. Essas linhas se baseiam exclusivamente na renda, e seus valores são os mesmos para todo o mundo, proporcionando comparabilidade dos resultados em nível internacional. Segundo Ravallion (2008), a estratégia utilizada para o emprego da linha de US\$ 1 por dia baseia-se na expectativa de focalizar os mais pobres do mundo, ou seja, “foi explicitamente desenhada para ser representativa das linhas de pobreza dos países mais pobres”. Porém, esse “focalismo” por vezes é criticado na medida em que poderia estigmatizar grupos, segregando os pobres entre os pobres, ou, então, impedir o desenvolvimento de políticas sociais universalistas (Almeida, 2011).

Conforme Rocha (2006), as linhas propostas pelo Banco Mundial desconsideram “as especificidades culturais e de desenvolvimento de cada país, além de esbarrarem em dificuldades metodológicas óbvias quanto a diferenças do nível de preços e à escolha das taxas de câmbio adequadas”. A exemplo das linhas baseadas em

⁸ Rocha (2013, p. 27-28 *apud* Falcão; Costa, 2014, p. 7).

⁹ A Paridade de Poder de Compra é a taxa de conversão, calculada pelo Banco Mundial, de quantos reais (ou outra moeda) são necessários para adquirir os mesmos produtos que um dólar americano compraria nos Estados Unidos (PNUD, 2015). Os valores da linha de indigência foram atualizados para US\$ PPC 1,25 (preços de 2005) e US\$ PPC 1,90 (2015).

frações do salário mínimo, no caso de valorização ou desvalorização da moeda nacional em relação ao dólar, com a cesta básica estável, o número de pessoas dentro e fora da linha de pobreza se alteraria artificialmente (Loureiro; Suliano, 2009). Além disso, o uso dos fatores de conversão do Banco Mundial (PPC) é algo complexo, indo além da aplicação da taxa de câmbio.

A taxa de câmbio é um elemento importante no cálculo, mas, na realidade, o fator de conversão depende de uma pesquisa internacional coordenada pelo Banco Mundial, que faz o levantamento de mais de 100 produtos de consumo domiciliar em 62 países e seu cotejamento com preços/qualidade de produtos similares nos Estados Unidos. (Falcão; Costa, 2014, p. 9).

Além das linhas arbitrárias citadas (Banco Mundial, frações do salário mínimo), existem as linhas de pobreza a partir do consumo observado¹⁰. Conforme Rocha (2006, p. 45), “existe consenso de que, havendo disponibilidade de informações sobre a estrutura do consumo das famílias, essa é a fonte mais adequada para o estabelecimento de linhas de pobreza”. Uma das principais vantagens em estabelecer as linhas de pobreza a partir do consumo observado assenta-se no uso das necessidades nutricionais como referência. Além de possuir uma base teórica, envolvendo questões sobre calorias, proteínas e nutrientes, são consideradas as características dos indivíduos, as especificidades de cada local, as mudanças nas preferências ao longo do tempo, as condições de vida e os aspectos culturais (Rocha, 2006). Dessa perspectiva, os passos para estabelecer as linhas de pobreza são simples: determinar as necessidades nutricionais¹¹ da população em questão; derivar a cesta alimentar de menor custo em relação às necessidades nutricionais estimadas; estabelecer o valor correspondente à linha de extrema pobreza (associado ao consumo alimentar mínimo necessário); estabelecer a linha de pobreza¹², incorporando-se o valor da linha de indigência ao valor dos itens não alimentares, como habitação, vestuário, transporte, etc. (Rocha, 2000, 2006).

Os parâmetros publicados pela Organização das Nações Unidas Para Alimentação e Agricultura (FAO, em inglês) em relação às necessidades nutricionais são a base mais aceita para estimar as necessidades de diferentes nutrientes de determinada população. Levam-se em consideração as características físicas dos indivíduos (idade, sexo, peso/altura) e a atividade desempenhada (leve, moderada ou pesada). Segundo Rocha (2006, p. 52-53),

[...] no Brasil, adotam-se somente as necessidades de energias, ao invés de toda a gama de necessidades nutricionais (de proteínas, vitaminas, minerais). Isso se justifica pelo fato de que estudos nutricionais baseados nas pesquisas de consumo alimentar, realizadas no Brasil, mostram que a ingestão energética é o elemento restritivo das dietas, sendo, portanto, suficiente escolher uma dieta observada que garanta as necessidades energéticas para que as necessidades dos outros nutrientes sejam satisfeitas.

Dadas as necessidades energéticas de cada região, busca-se estabelecer a cesta alimentar de menor custo visando atender a essas necessidades. Nas pesquisas, verificou-se que o uso de cestas alimentares com base na ingestão recomendada delimitaria “[...] como pobre uma percentagem muito elevada da população das regiões metropolitanas, especialmente no Nordeste, onde as rendas são mais baixas” (Rocha, 2006, p. 56). Assim, delimitou-se a cesta alimentar à “ingestão energética mínima”, baseada nas garantias das funções vitais apenas. Porém, para o estabelecimento de uma linha de pobreza, visando conciliar o consumo energético mínimo e o recomendado, construiu-se uma “cesta ajustada”, a qual se baseia na cesta alimentar mínima de cada região metropolitana, excluindo-se os itens com ingestão inferior a uma caloria por dia e ajustando-se proporcionalmente as quantidades de cada produto para que correspondam ao consumo calórico recomendado em cada região metropolitana (Rocha, 2006)¹³. Na sequência, para derivação da linha de pobreza (soma da cesta alimentar e das outras despesas),

¹⁰ Informações relativas ao consumo, rendimentos e características socioeconômicos das pessoas e das famílias são disponibilizadas desde a década de 70 no Brasil (Rocha, 2006). Em 1967, foi realizada a primeira PNAD, tornando-se anual a partir de 1976, exceto em anos de censo demográfico. Seu objetivo principal foi “[...] acompanhar o comportamento das principais características da população e dos domicílios, atendo-se, em detalhe, às relações de trabalho e aos rendimentos das pessoas” (Diniz *et al.*, 2007, p. 19). Ainda nessa época, realizou-se o Estudo Nacional de Despesas Familiares (Endef), investigando os gastos das famílias e suas rendas, a antropometria (peso e altura) da população e também o seu consumo alimentar. É um estudo referência no Brasil; a partir dele, elaboraram-se “as tabelas de conversão de conteúdo nutricional — composição, parte comestível e perdas no preparo — aplicadas ao caso brasileiro” (Diniz *et al.*, 2007, p. 19). A continuação desse trabalho se deu através das Pesquisas de Orçamentos Familiares (POFs), porém com restrições de cobertura e temática.

¹¹ Rocha apresenta quatro estimativas de necessidades calóricas recomendadas, todas baseadas na FAO/OMS (1985): Cepal (1991), Ellwanger (1992), Feres (1996) e Lustosa (1999). As diferenças entre as estimativas, segundo a autora, podem estar baseadas nas classificações empregadas em relação às atividades ocupacionais (leves, moderadas ou pesadas), ou, então, quanto ao uso do tempo e a correspondente necessidade calórica em 24 horas (Rocha, 2006).

¹² Para a linha de pobreza, em geral, multiplica-se a linha de extrema pobreza “pelo inverso da fração da renda que os domicílios perto da linha de pobreza gastam com alimentação. Essa fração — chamada de coeficiente de Engel — costuma situar-se próxima de 0,5, o que significa que a linha de pobreza resultante costuma ficar o dobro da linha de extrema pobreza” (Loureiro; Suliano, 2009, p. 6-7).

¹³ Para atualizar os valores das cestas, utiliza-se o INPC-alimentação, do IBGE, por região metropolitana (Rocha, 2006).

estimou-se o consumo não alimentar¹⁴, tomando-se por base as famílias cujas necessidades mínimas já haviam sido atendidas.

2.2. Metodologia

2.2.1. Definição de pobres extremos

No presente trabalho, para fins de análise dos dados, será considerado o critério de rendimento familiar *per capita*, pois, conforme Rocha (2006, p. 175), “[...] tomou-se como ponto de partida um critério de renda, especificamente a renda familiar, tendo em vista que a pobreza deve ser entendida no âmbito da família, unidade solidária de consumo e rendimento, e não a partir do valor da renda individual”. A partir desse critério, adotam-se duas linhas de extrema pobreza para o Brasil, as Grandes Regiões e o Rio Grande do Sul, utilizando os microdados da PNAD. A primeira é a linha do Plano Brasil Sem Miséria, do Governo Federal, que estipulava, para 2010, um valor de R\$ 70¹⁵ por indivíduo. A Tabela 1 apresenta o valor das linhas para os anos subsequentes considerando a dinâmica dos preços pelo Índice de Preços ao Consumidor (INPC) no Brasil.

Tabela 1

Valor das linhas de extrema pobreza brasileira do Plano
Brasil Sem Miséria — 2011-14

		(R\$)
ANOS	VALORES	
2011	75,11	
2012	79,30	
2013	83,81	
2014	89,33	

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FALCÃO; COSTA (2014).

NOTA: Linhas inflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a partir do valor oficial de R\$ 70 em 2010, em valores correntes de cada ano.

Conforme discutido anteriormente, essa linha é incapaz de representar as diferentes necessidades regionais existentes em um país grande e desigual economicamente como o Brasil. Nesse sentido, diferentes linhas de pobreza propostas para o País baseiam-se no método calórico e nas linhas regionalizadas, referenciados, sobretudo, nos trabalhos pioneiros de Rocha (2006) sobre o tema. O IPEA, por exemplo, divulga, até 2013, linhas de extrema pobreza regionais, considerando as necessidades e os valores das cestas locais. O valor das linhas regionais de pobreza extrema considerando as necessidades calóricas é apresentado na Tabela 2. Como não existe uma linha única para todo o Brasil ou mesmo para cada estado, utiliza-se a linha específica para o cálculo de população em extrema pobreza identificando os domicílios em zonas rurais, urbanas e regiões metropolitanas. Para identificar os pobres extremos no RS, por exemplo, utiliza-se a combinação de três linhas de pobreza extrema: área rural da Região Sul, área urbana da Região Sul e Região Metropolitana de Porto Alegre.

¹⁴ A metodologia empregada para a definição do consumo não alimentar não será explorada neste artigo, tendo em vista o seu escopo.

¹⁵ A mensuração do número de pobres foi feita com base no Censo de 2010.

Tabela 2

Valor das linhas de extrema pobreza, por necessidades calóricas, estimadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para cada região do Brasil — 2011-14

	(R\$)			
REGIÕES	2011	2012	2013	2014 (1)
Rio de Janeiro - Área Metropolitana	125,92	133,20	140,70	149,97
Rio de Janeiro - Área Urbana	106,84	113,01	119,38	127,24
Rio de Janeiro - Área Rural	96,15	101,71	107,45	114,53
São Paulo - Área Metropolitana	126,68	134,00	141,56	150,89
São Paulo - Área Urbana	112,18	118,67	125,35	133,61
São Paulo - Área Rural	91,58	96,87	102,33	109,07
Porto Alegre - Área Metropolitana	140,42	148,53	156,91	167,25
Curitiba - Área Metropolitana	116,00	122,70	129,62	138,16
Sul - Área Urbana	110,65	117,05	123,65	131,80
Sul - Área Rural	100,73	106,56	112,56	119,98
Fortaleza - Área Metropolitana	99,97	105,75	111,71	119,07
Recife - Área Metropolitana	131,26	138,85	146,67	156,33
Salvador - Área Metropolitana	123,63	130,77	138,15	147,25
Nordeste - Área Urbana	112,94	119,47	126,21	134,52
Nordeste - Área Rural	100,73	106,56	112,56	119,98
Belo Horizonte - Área Metropolitana	98,44	104,14	110,00	117,25
Leste - Área Urbana	88,52	93,64	98,92	105,44
Leste - Área Rural	75,55	79,92	84,42	89,98
Belém - Área Metropolitana	112,18	118,67	125,35	133,61
Norte - Área Urbana	116,00	122,70	129,62	138,16
Norte - Área Rural	101,50	107,36	113,42	120,89
Distrito Federal - Área Metropolitana	109,13	115,44	121,94	129,97
Centro-Oeste - Área Urbana	93,87	99,29	104,89	111,80
Centro-Oeste - Área Rural	82,42	87,18	92,10	98,17

FONTE: IPEA (2015).

NOTA: Em valores correntes de cada ano.

(1) Linhas de 2014 inflacionadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Serão calculadas, conforme realizado por Mattos e Bagolin (2014) para dados dos Censos de 2000 e 2010, para as duas linhas, tanto a proporção de extremamente pobres quanto a profundidade da pobreza. A proporção de extremamente pobres (H) é a parcela da população cuja renda y é menor que a linha de extrema pobreza z . Formalmente, para uma população de tamanho n , em que q pessoas são extremamente pobres, H é dado por:

$$H = \frac{q}{n}$$

O índice H , portanto, é a proporção de pessoas em extrema pobreza na população total da região. Embora essa seja uma medida popular em função de sua simplicidade, ela não mede a intensidade da pobreza.

A medida de profundidade da pobreza (P_G) tem a característica de considerar a distância, em termos monetários, que cada indivíduo extremamente pobre está da linha de extrema pobreza. P_G é, portanto, a soma das distâncias monetárias dos indivíduos extremamente pobres e fornece o custo mínimo de eliminação da pobreza extrema. Assim, pode-se definir P_G como:

$$P_G = \sum_{i=1}^q (z_i - y_i)$$

No mesmo sentido, pode-se calcular quanto, em média, cada indivíduo extremamente pobre de uma região necessita para alcançar a linha de pobreza extrema. Para tanto, basta dividir a expressão acima pelo total de pobres extremos:

$$\bar{P}_G = \frac{\sum_{i=1}^q (z_i - y_i)}{q}$$

3 Aplicações das linhas de extrema pobreza no Brasil, nas Grandes Regiões e no Rio Grande do Sul

Com base nos microdados da PNAD, calcularam-se as três medidas de extrema pobreza detalhadas na seção anterior (H , P_G e $\bar{P}_G$), considerando tanto as linhas do Governo Federal, conforme apresentado na Tabela 1, como as linhas de necessidades calóricas, conforme a Tabela 2. O período de análise é dado pelos anos posteriores aos Censos Demográficos, de 2011 a 2014.

3.1 Percentual de extrema pobreza

A Tabela 3 apresenta o percentual de extremamente pobres (H), utilizando a linha do PBSM do Governo Federal. Embora ainda bastante elevado, o percentual de extremamente pobres, por essa medida, caiu consideravelmente em todas as regiões, no período de análise. Como esperado, o Nordeste brasileiro é a região com maior percentual de pobres extremos.

Tabela 3

Percentual de brasileiros extremamente pobres de acordo com as linhas do Governo Federal — 2011-14

	(%)			
REGIÕES	2011	2012	2013	2014
Região Sul	2,22	1,90	2,17	1,47
RS	2,52	2,17	2,45	1,81
Região Sudeste	2,50	2,50	2,88	2,06
Região Nordeste	11,06	9,08	9,13	7,31
Região Norte	8,64	6,75	7,57	5,55
Região Centro-Oeste	2,70	2,15	2,76	1,70
Brasil	5,37	4,57	4,90	3,70

FONTE DADOS BRUTOS: PNAD (IBGE, 2011, 2012, 2013, 2014).

Como já discutido, a linha de extrema pobreza do PBSM desconsidera as diferenças regionais. A Tabela 4 exhibe o percentual de extremamente pobres utilizando as linhas de extrema pobreza regionais com base em necessidades calóricas calculadas pelo IPEA.

Tabela 4

Percentual de extremamente pobres, de acordo com as linhas estimadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por região, com base em necessidades calóricas, no Brasil — 2011-14

	(%)			
REGIÕES	2011	2012	2013	2014
Região Sul	3,38	2,69	2,91	2,22
RS	4,46	3,29	3,64	2,87
Região Sudeste	3,31	3,17	3,52	2,62
Região Nordeste	13,99	11,84	11,68	9,68
Região Norte	7,26	6,41	6,79	4,85
Região Centro-Oeste	3,11	2,54	3,12	1,96
Brasil	6,61	5,73	5,95	4,66

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PNAD (IBGE, 2011, 2012, 2013, 2014).

Comparando as Tabelas 3 e 4, percebe-se como o percentual de pobres extremos é superior utilizando as linhas estimadas pelo IPEA. Adotando essas linhas como mais próximas da realidade, verifica-se que, no Brasil, em 2014, a proporção de pobres é subestimada em cerca de 20%, utilizando a linha de extrema pobreza do PBSM. Tal fato é ainda mais destacado na Região Sul, e principalmente no RS, onde a proporção de pobres é subestimada em 37%. Isso ocorre em virtude do valor da linha nessa região, superior às demais (R\$ 167,25). Na

Região Norte, onde as linhas são mais próximas, a utilização da linha de extrema pobreza do PBSM subestima a proporção de pobres extremos em 13% apenas.

3.2 Profundidade da extrema pobreza

A profundidade da extrema pobreza fornece uma medida de custo monetário mínimo para retirar todos os pobres extremos dessa condição em uma determinada região. A Tabela 5 apresenta esse resultado utilizando a linha do PBSM do Governo Federal. Assim como no caso do percentual de extrema pobreza, a profundidade vem caindo ao longo do período. Em 2014, por exemplo, eram necessários no mínimo R\$ 360 milhões para retirar todos os extremamente pobres dessa condição. Quase metade desse valor, no entanto, deveria ser empregada na Região Nordeste, que registra a maior intensidade de pobreza.

Tabela 5

Profundidade da extrema pobreza, por região, de acordo com as linhas do Governo Federal, no Brasil — 2011-14

(R\$ milhões)				
REGIÕES	2011	2012	2013	2014
Região Sul	34,2	34,1	37,9	27,0
RS	13,5	14,0	16,5	11,3
Região Sudeste	115,0	129,0	153,0	107,0
Região Nordeste	229,0	193,0	219,0	163,0
Região Norte	56,7	49,6	65,3	46,5
Região Centro-Oeste	22,8	19,4	26,8	16,3
BRASIL	458,0	425,0	502,0	360,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PNAD (IBGE, 2011, 2012, 2013, 2014).

A Tabela 6 expõe as mesmas informações, utilizando, porém, as linhas regionais estimadas pelo IPEA.

Tabela 6

Profundidade da extrema pobreza, de acordo com as linhas estimadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por região, no Brasil — 2011-14

(R\$ milhões)				
REGIÕES	2011	2012	2013	2014
Região Sul	62,4	61,1	70,5	53,0
RS	28,6	28,1	33,7	25,4
Região Sudeste	191,0	212,0	255,0	184,0
Região Nordeste	413,0	365,0	400,0	357,0
Região Norte	68,8	65,6	82,3	62,0
Região Centro-Oeste	31,8	27,3	36,2	23,5
BRASIL	767,0	731,0	844,0	679,5

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PNAD (IBGE, 2011, 2012, 2013, 2014).

Como ocorreu no caso do percentual de extremamente pobres, percebe-se como a linha do PBSM subestima a intensidade da pobreza extrema no Brasil. Em 2014, esse valor era de R\$ 679,5 milhões, quase 90% superior ao calculado através da linha do PBSM. Dessa forma, como o critério de extrema pobreza do PBSM subestima a profundidade da pobreza (em R\$ 319,5 milhões), o custo monetário da política pública é inferior para o Governo Federal. Como já ocorria anteriormente, a Região Nordeste apresenta a maior intensidade de extrema pobreza dentre as regiões brasileiras, representando mais de 50% da profundidade da pobreza extrema total. Nessa região também ocorre a maior subestimação da intensidade da pobreza, quando medida pela linha do PBSM, R\$ 194 milhões.

3.3 Profundidade média da extrema pobreza

Enquanto a profundidade da extrema pobreza dimensiona o custo mínimo de uma região para retirar todos os indivíduos dessa condição, a profundidade média fornece o valor monetário médio que os pobres extremos necessitariam para sair dessa situação. A Tabela 7 apresenta os resultados utilizando a linha do Governo Federal.

Em 2014, portanto, para erradicar a extrema pobreza no Brasil, seriam necessários R\$ 47,9 mensais por indivíduo abaixo da linha. Outro fator de destaque na tabela é que a intensidade média da pobreza é maior nas Regiões Sul e Sudeste. Tal fato ocorre devido à grande proporção de declarantes de rendimento zero entre os extremamente pobres nessas regiões.

Tabela 7

Profundidade média da extrema pobreza, de acordo com as linhas do Governo Federal, por região, no Brasil — 2011-14

	(R\$)			
REGIÕES	2011	2012	2013	2014
Região Sul	55,2	62,6	60,6	63,1
RS	49,7	57,8	60,1	55,6
Região Sudeste	56,0	61,5	62,9	61,1
Região Nordeste	38,2	38,3	42,8	39,6
Região Norte	39,8	43,8	50,6	48,5
Região Centro-Oeste	57,9	60,6	64,4	63,1
Brasil	43,7	46,5	50,8	47,9

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PNAD (IBGE, 2011, 2012, 2013, 2014).

A Tabela 8 também fornece a profundidade média da extrema pobreza, calculada, contudo, com linhas baseadas em necessidades calóricas estimadas pelo IPEA.

Tabela 8

Profundidade média da extrema pobreza, de acordo com as linhas estimadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), por região, no Brasil — 2011-14

	(R\$)			
REGIÕES	2011	2012	2013	2014
Região Sul	66,2	79,2	83,8	82,1
RS	59,3	76,8	82,8	78,8
Região Sudeste	70,5	79,6	85,6	82,4
Região Nordeste	54,4	55,6	61,2	65,6
Região Norte	57,4	60,9	71,1	73,9
Região Centro-Oeste	70,1	72,6	77,2	78,6
Brasil	59,5	63,8	70,4	71,8

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PNAD (IBGE, 2011, 2012, 2013, 2014).

Novamente, verifica-se como a linha de pobreza extrema do Governo Federal subestima a intensidade da pobreza. Cada extremamente pobre necessitaria de R\$ 23,9 a mais para sair dessa condição, quando a linha estimada pelo IPEA é utilizada. A Região Norte foi a que apresentou maior subestimação da profundidade média da extrema pobreza, mais de R\$ 25, quando utilizada a linha do PBSM.

4 Considerações finais

O objetivo do presente trabalho foi dimensionar a pobreza extrema no Brasil, nas Grandes Regiões e no RS, com base nos dados da PNAD do período 2011-14. Utilizando duas definições distintas de extrema pobreza, foram investigadas tanto a proporção de pobres extremos como a intensidade da extrema pobreza.

Os resultados evidenciam a redução da extrema pobreza no Brasil, entre 2011 e 2014. Essa redução, no entanto, não foi homogênea entre todos os anos. Em 2013, por exemplo, o Brasil apresentou crescimento da pobreza extrema. Além disso, verificou-se como a adoção de uma linha nacional de extrema pobreza, como a utilizada pelo Governo Federal através do Plano Brasil Sem Miséria, subestima a população nessa condição e sua intensidade. Nesse sentido, as linhas regionais estimadas pelo IPEA com base em necessidades calóricas parecem demonstrar melhor a realidade brasileira, resultando, no entanto, em um maior custo para o Governo Federal em retirar todas as pessoas dessa situação.

Embora o dimensionamento da pobreza com base em insuficiência de renda seja fundamental, é importante ressaltar seu caráter multidimensional. Dessa forma, à medida que as políticas públicas atuais para a erradicação

da extrema pobreza atinjam seus resultados, devem ser considerados outros aspectos, como saúde, educação, saneamento, segurança e cultura para um redimensionamento da pobreza e seu tratamento futuro no Brasil.

Referências

- ALMEIDA, L. C. Políticas sociais: focalizadas ou universalistas. É esta a questão? **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, ano 11, n. 123, p. 145-151, 2011.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. **Pobreza Multidimensional no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006. (Texto para Discussão IPEA, n. 1227).
- BRASIL. **Consolidação das Leis do Trabalho**. 2015. Disponível em: <<http://www.soleis.com.br/ebooks/TRABALHISTA-21.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2015.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS). **Benefício assistencial ao idoso e à pessoa com deficiência (BPC/LOAS)**. 2015a. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/servicos-ao-cidadao/todos-os-servicos/beneficio-assistencial-bpc-loas/>>. Acesso em: 19 nov. 2015.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). **Inclusão no Cadastro Único**. 2015b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/beneficiario/inclusao-no-cadastro-unico>>. Acesso em: 19 nov. 2015.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **Política de Valorização do Salário Mínimo: Salário Mínimo de 2015 fixado em R\$ 788,00**. São Paulo, 2015. (Nota técnica, n. 143). Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec143SalarioMinimo.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2015.
- DINIZ, B. P. C. *et al.* As Pesquisas de Orçamentos Familiares no Brasil. In: SILVEIRA, F. G. *et al.* (Org.). **Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas**. Brasília, DF: IPEA, 2007. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/06_Cap1.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2015.
- FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 67-94.
- GIDDENS, A. **Sociologia**. Tradução Sandra Regina Netz. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2011: PNAD 2011**. Rio de Janeiro, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2012: PNAD 2012**. Rio de Janeiro, 2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2013: PNAD 2013**. Rio de Janeiro, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2014: PNAD 2014**. Rio de Janeiro, 2014.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **IPEADATA**. 2015. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- LOUREIRO, A.; SULIANO, D. C. **As principais linhas de pobreza utilizadas no Brasil**. Fortaleza: IPECE/CE, 2009. (Nota técnica, n. 38).
- MATTOS, E. J. de; BAGOLIN, I. P. (Org.). **Desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul: já não somos o que éramos?** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2014.
- OSORIO, R. G.; SOARES, S. S. D. O Brasil sem miséria e as mudanças no desenho do Bolsa Família. In: CAMPELLO T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da (Org.). **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 747-762.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Mercados inclusivos no Brasil: Desafios e oportunidades do ecossistema de negócios**. [S.l.], 2015.

RAVALLION, M. Qual Linha de Pobreza? Uma Resposta a Reddy. **One Pager**, Brasília, DF, n. 53, jul. 2008.

ROCHA, S. Crescimento, renda e pobreza. Como ficam os pobres? **Estudos e Pesquisas**, Rio de Janeiro, n. 349, 2010. Disponível em: <<http://livrozilla.com/doc/1094387/crescimento-renda-e-pobreza.-como-ficam-os>>. Acesso em: 21 nov. 2015.

ROCHA, S. **Opções Metodológicas para a Estimação de Linhas de Indigência e de Pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão IPEA, n. 720).

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROMÃO, M. E. Considerações sobre o conceito de pobreza. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 355-370, out./dez. 1982.

SCOTT, J. **Sociologia**: Conceitos-Chave. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

SEN, A. **Development as Freedom**. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). **Human Development Reports 2015**: Technical notes. New York, 2015. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2015_technical_notes.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2015.

Metodologia das Unidades de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre*

Cristina Maria dos Reis Martins**

Economista, Mestre em Economia pela Unisinos, Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística (FEE)

Liane Rose Reis Garcia Bayard das Neves Germano***

Pedagoga e Pesquisadora do Observatório da Cidade de Porto Alegre

Rodrigo Rodrigues Rangel****

Sociólogo e Pesquisador do Observatório da Cidade de Porto Alegre

Resumo

Este texto tem como objetivo apresentar e discutir a metodologia adotada para a organização das Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs), que compõem o **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas brasileiras** (2014), no Brasil, assim como destacar a importância das análises de indicadores sociais para a percepção das desigualdades intraurbanas municipais da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Palavras-chave: desenvolvimento humano; região metropolitana; metodologia

Abstract

*This article aims to present and discuss the methodology adopted for the organization of the Human Development Units (UDHs), which make up the **Atlas do Desenvolvimento Humano das Regiões Metropolitanas** (2014), in Brazil. It also highlights the importance of analyzing social indicators for the perception of municipal intra-urban inequalities in the Metropolitan Area of Porto Alegre.*

Keywords: human development; metropolitan area; methodology

1 Introdução

Com a finalidade de evoluir nas análises dos indicadores e potencializar o uso dos índices do **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**¹, lançado em 2013, desenvolvido em parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP), fazia-se necessário repensar as territorialidades para além da divisão municipal, com a possibilidade de organização de outras subdivisões, que pudessem retratar a realidade socioeconômica em níveis espaciais.

* Artigo recebido em 19 out. 2015.
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

** E-mail: cristina@fee.tche.br

*** E-mail: lbayard@smgl.prefpoa.com.br

**** E-mail: rodrigorr@smgl.prefpoa.com.br

¹ O Atlas 2013 é uma plataforma *online* que disponibiliza a consulta do novo Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) para todos os 5.565 municípios brasileiros e permite a análise de 230 indicadores sobre população, educação, habitação, saúde, trabalho, renda e vulnerabilidade, calculados a partir dos dados dos censos de 1991, 2000 e 2010. Essa ferramenta apresenta um panorama do desenvolvimento humano dos municípios e da desigualdade entre eles (ONU, 2013).

ais mais desagregados possíveis. Isto porque, as médias que tratavam da realidade dos municípios como um todo não revelavam suas disparidades e as desigualdades intraurbanas. Numa segunda fase de desenvolvimento da plataforma do **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, foi produzido, em 2014, o **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**², com o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) intrametropolitano para 16 regiões metropolitanas (RM) do País. O trabalho foi realizado mediante parcerias entre os organizadores (PNUD, IPEA, FJP) e algumas instituições estaduais e municipais, em cada uma das regiões metropolitanas participantes. Na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), participaram do trabalho a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), o Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA) e a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan).

No projeto do Atlas Metropolitano, a partir de critérios mínimos estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de outros critérios estabelecidos pelos organizadores, as regiões metropolitanas deveriam propor subdivisões intramunicipais que refletissem os contrastes dentro dos municípios metropolitanos. Dessa forma, este trabalho apresenta e discute a metodologia das Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) da RMPA, por meio do relato dos procedimentos realizados para a constituição desses recortes.

Com esse enfoque, o acesso aos 230 indicadores agregados em oito dimensões³, oriundos do **Censo Demográfico 2010** (IBGE, 2010), com dados tanto do universo como da amostra, foi disponibilizado na plataforma do Atlas para o contexto intrametropolitano e/ou intramunicipal.

A plataforma, além do IDHM e de seus subíndices, apresenta dados dos censos de 1991, 2000 e 2010, para os 27 estados e para 5.565 municípios brasileiros, e dados dos censos de 2000 e 2010 para 16 regiões metropolitanas, que correspondiam a 37% da população brasileira, em 2010, e agregavam 321 municípios, divididos em 9.825 UDHs.

A segunda seção do trabalho apresenta alguns pressupostos teóricos sobre regionalização e disparidades regionais, destacando os principais conceitos e os procedimentos metodológicos mais frequentes para o processo de subdivisões regionais, a relação entre disparidades e desenvolvimento regional e a importância dos indicadores para aferição das disparidades regionais, com destaque para o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. A terceira discute a metodologia e descreve o procedimento adotado na delimitação das UDHs na Região Metropolitana de Porto Alegre. A quarta seção apresenta a discussão dos resultados do **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras** no que se refere às vantagens da disponibilização do IDHM para os recortes das UDHs.

Na análise dos dados por meio das UDHs, observa-se que as disparidades entre elas são maiores do que as observadas entre os municípios. Assim, as UDHs traduzem, com maior precisão, os pontos mais frágeis em cada tema consultado, objetivando um maior auxílio nos processos decisórios de qualquer natureza, principalmente aos gestores municipais.

2 Regionalização e disparidades regionais

O espaço pode ser considerado um conjunto de relações abstratas definidas a partir das atividades econômicas, sociais, políticas, institucionais, em que as localizações podem ocorrer de forma dispersa, pois o que vai gerar uma unidade a ele são as relações de interdependência. O espaço polarizado é marcado pela heterogeneidade e por relações de dominação entre suas partes, em que as atividades econômicas, sociais, políticas e administrativas se concentram em polos dominantes, que exercem influência sobre as outras áreas. O espaço de planejamento é aquele cujas partes são subordinadas a uma coordenação central, visando um objetivo dentro de um plano (Capello; Nijkamp, 2009).

A região, que é uma definição mais restrita, refere-se a um espaço geográfico contíguo⁴, em que o efeito da contiguidade é o fator determinante sobre as relações de interdependência no desenvolvimento das atividades.

² Ver: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>>.

³ As oito dimensões apresentadas no Atlas são: demografia, saúde, educação, habitação, renda, trabalho e vulnerabilidade social e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

⁴ Na abordagem de desenvolvimento regional, os conceitos de espaço e região tiveram origem nas ideias de Perroux e Boudeville, assim como a noção de polos de crescimento. Perroux conceituou o espaço como um conjunto de relações abstratas definidas a partir das atividades econômicas, sociais, políticas, institucionais, dentre outras, em que as localizações podem ocorrer de forma dispersa, pois o que vai gerar uma unidade a ele são as relações de interdependência (Lopes, 2009). A partir da noção de espaço, Boudeville chegou ao conceito de região econômica. Ao contrário de Perroux, entendia o espaço econômico como uma realidade concreta, em que as atividades econômicas se desenvolvem de forma dinâmica.

Desse modo, a região pode se caracterizar tanto pela homogeneidade, quanto pela polarização e pelo planejamento das atividades econômicas.

A homogeneidade refere-se aos aspectos semelhantes, descritos quanto à natureza geográfica, demográfica, econômica, dentre outros fatores. Para que a região seja homogênea, a variabilidade dos elementos que a compõe deve estar contida dentro de determinados limites.⁵ Dessa maneira, as regiões vão variar de acordo com o atributo escolhido e conforme o grau de exigência e os critérios estabelecidos, constituindo-se em polígonos fechados, em que se supõe a existência de homogeneidade interna e em que as mudanças importantes só ocorrem nos limites.

No entanto, não há garantias de que o fenômeno seja distribuído de forma homogênea, dentro das unidades, uma vez que as áreas são definidas por critérios operacionais. Assim, os indicadores calculados representam uma média entre populações diferentes, podendo existir, em uma mesma área, grupos sociais distintos. A agregação de unidades territoriais menores, dotadas de homogeneidade, também não dispensa preocupações de equilíbrio comparativo quanto à dimensão dos agregados e vai exigir diferenças significativas face aos agregados exteriores (Lopes, 2009).

Existem diferentes metodologias para dividir o todo em partes, quando predominam preocupações de homogeneidade relativa tendo em vista um determinado aspecto da realidade. Dentre elas, as medidas de dispersão relativa, na busca de uma situação em que a dispersão **dentro** dos agregados seja mais baixa que a dispersão **entre** eles. Nesse processo, a maior limitação refere-se à observância da contiguidade, em que nenhuma unidade geográfica pode ficar isolada. Quanto mais reduzido o número de variáveis utilizadas para delimitação, mais simples será o cálculo, que pode ser resolvido por meio da construção de índices ponderados. Quando há um número significativo de variáveis, recorre-se ao método de análise fatorial, que reduz as variáveis a um número de categorias básicas. O conceito de distância econômica também pode ser utilizado para verificar o maior ou menor afastamento entre as unidades regionais, que podem ser agrupadas (*clusters*), com base em duas ou mais variáveis (Lopes, 2009).

No entanto, o conceito de região homogênea não considera as diferenças nas relações internas e externas como resultantes de um determinado tipo de estrutura, fator que caracteriza uma região polarizada ou uma região de planejamento.

A região polarizada caracteriza-se pela funcionalidade e pela elevada interdependência entre unidades geográficas contíguas, em que as relações e os fluxos internos são mais intensos do que com o exterior⁶ (Lopes, 2009). Na polarização, a delimitação de regiões funcionais engloba o agrupamento de unidades geográficas contíguas com um alto grau de interdependência, em que a uniformidade relativa é substituída pela preocupação com fluxos e relações de interdependência. A definição de regiões funcionais envolve um elevado grau de variáveis que indicam o grau de integração e coesão econômica, que podem ser relacionadas em quadros de *input-output* regionais e setoriais ou em análise de fluxos.

Dessa forma, os critérios de regionalização podem ser estabelecidos conforme a noção de homogeneidade ou heterogeneidade. Para as regiões homogêneas, o procedimento consiste em reagrupar, no espaço, certo número de unidades locais com características mais aproximadas possíveis, sendo observada a restrição de contiguidade, com a minimização da dispersão entre as unidades⁷. No caso de regiões polarizadas, a delimitação descreve as relações interdependentes e hierárquicas entre os elementos da região⁸ (Souza, 1981).

No entanto, a região de planejamento, cujo critério de delimitação é o planejamento político-administrativo, procura tirar proveito dos dois tipos de regiões anteriores, visando estabelecer objetivos de natureza política, com base nos critérios de homogeneidade e de polarização, muito em função da própria existência de disparidades entre as áreas (Lopes, 2009).

As regiões metropolitanas surgiram a partir do fenômeno da metropolização, entendido como um processo de concentração populacional e de atividades econômicas em determinada área urbanizada, que extrapolava os limites das jurisdições municipais. As áreas metropolitanas são marcadas pela polarização, que, em um primeiro modelo, considerava a existência de, pelo menos, um município-núcleo, marcado pela alta densidade populacional e econômica, distinto das outras áreas periféricas pela sua capacidade de interconexão e por suas funções complexas e diversificadas (Garson, 2009). No entanto, destaca-se que as transformações metropolitanas, nas últimas

⁵ Uma região homogênea (R_h), constituída do conjunto de unidades x , deve respeitar as condições: $R_h = \{y > y > \bar{y}\}$. Em que: y : característica ou atributo; y : limite inferior; $\bar{y}$: limite superior.

⁶ Atenta-se que, com o processo de integração mundial, a abertura dos sistemas espaciais é refletida no comércio, na mobilidade do trabalho e nos movimentos pendulares, nas regiões.

⁷ Cálculo de variância e teste de homogeneidade F.

⁸ Obtidas por meio de uma tabela de insumo-produto ou por modelos gravitacionais.

décadas, apontam para uma superação do modelo centro-periferia de metrópole e passaram a ser marcadas por um processo de desconcentração metropolitana e pela policentralidade (Soares; Flores, 2013; Soares, 2014).

A metrópole político-administrativa pode resultar da percepção conjunta do espaço em três aspectos: como uma realidade concreta compartilhada pela população; como uma aproximação da realidade com base em conceituações e teorizações acadêmicas; e como uma região definida mediante a ação governamental (Catalão, 2009). Assim, o espaço metropolitano de ação governamental definido, em geral, não coincide com o espaço real (vivido) ou conceitual, caracterizando-se como região de planejamento, definida pelo critério “compromisso”, aliado aos critérios de polarização e homogeneidade.

2.1 Disparidades regionais

O desenvolvimento regional tem como pressupostos a associação entre objetivos de eficiência, na utilização dos fatores de produção, e objetivos de equidade, que envolvem fatores como coesão social e distribuição de riqueza. Uma região constitui uma unidade espacial intermediária entre uma nação e seus indivíduos; assim, o crescimento regional inclui tanto elementos de política de crescimento macroeconômico, como de bem-estar individual.

Dessa maneira, o desenvolvimento regional não é apenas uma questão de eficiência espacial para política econômica, mas, em função do significativo grau de variabilidade no desenvolvimento econômico, também é uma questão de equidade entre diferentes regiões. Em função disso, várias vertentes conceituais buscaram explicar o crescimento e o desenvolvimento regional. A teoria do crescimento endógeno, que combina elementos de microeconomia e teoria de crescimento macroeconômico — relações entre renda, emprego, investimentos, infraestruturas e supraestruturas — pressupõe que os recursos locais de uma região são determinantes para o seu desenvolvimento, sendo o desequilíbrio desses fatores a causa das disparidades regionais (Capello, Nijkamp, 2009).

As disparidades regionais podem ter consequências negativas no custo socioeconômico, contudo, uma vez que podem ser influenciadas pela ação das partes interessadas — governo, setor privado —, as regiões passaram a ser o principal foco da ação política, e, com isso, originou-se a preocupação com a medição das disparidades regionais. A medição das disparidades interregionais está relacionada, sobretudo, à busca de explicações causais para o aparecimento ou a presença permanente de variabilidade espacial no desenvolvimento econômico, como também serve para a avaliação das políticas destinadas à redução das desigualdades espaciais indesejáveis (Capello, Nijkamp, 2009).

A presença de desigualdades persistentes⁹ na distribuição do bem-estar entre regiões tem sido uma das principais preocupações para políticos e pesquisadores. No entanto, uma vez que, em um contexto comparativo multirregional, as posições de bem-estar regionais são difíceis de medir, a medição concreta dos fenômenos depende, em especial, da escala geográfica utilizada.

As medidas nas alterações de bem-estar regionais, em geral, têm base no Produto Interno Bruto *per capita*, porém, outras medidas alternativas ou complementares também podem ser utilizadas. Entre elas encontram-se o consumo *per capita*, as taxas de pobreza, o desemprego, o acesso a serviços públicos, como também indicadores de natureza social, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (Capello; Nijkamp, 2009).

2.2 O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

O Índice de Desenvolvimento Humano, criado com base nas ideias de Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Nessa perspectiva, anualmente são publicados pelo PNUD, o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) e o IDH, referências mundiais, que, apesar de não contemplarem outros aspectos de desenvolvimento, como a democracia, a participação, a equidade e a sustentabilidade, traduzem uma compreensão abrangente do tema.

⁹ A teoria neoclássica assume que, por conta da mobilidade dos fatores de produção, as disparidades desaparecem no longo prazo, ocorrendo a igualização dos fatores de produtividade estruturais (educação, P&D, tecnologia), porém, no curto prazo, as disparidades podem persistir. Na hipótese de convergência Beta, por conta do pressuposto de que o rendimento *per capita* e o crescimento do nível de renda apresentam relação negativa no período inicial, têm-se que regiões mais pobres crescem mais depressa que regiões ricas. Na hipótese de convergência Sigma, pressupõe-se que ocorra a diminuição da dispersão do crescimento *per capita* ao longo do tempo. Já a teoria do crescimento endógeno preconiza que a convergência das disparidades regionais é um fenômeno complexo, pois existe uma variedade de mecanismos por meio dos quais as diferenças de bem-estar entre as regiões podem desaparecer (Capello, Nijkamp, 2009).

As Nações Unidas, nas décadas de 40 e 50 do século passado, percebiam que a falta de recursos humanos adequados era um dos grandes obstáculos ao desenvolvimento dos países. Nos anos 60, a redução das diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos foi pautada por metas mínimas para crescimento econômico. No entanto, mesmo as metas sendo atingidas, não eram observadas melhoras nas condições de vida das pessoas, o que, na década seguinte, levou a novas estratégias, com o deslocamento da ênfase em agregados econômicos para um foco nas necessidades humanas. Contudo, até os anos 90, as ações das Nações Unidas não eram respaldadas por um paradigma conceitual, quando, então, foi criado um modelo mais objetivo para a sua atuação, que incluía a dimensão humana à questão do desenvolvimento (Machado; Pamplona, 2008).

Dessa forma, a perspectiva de desenvolvimento humano parte da noção de que o crescimento econômico de uma sociedade não se reflete, automaticamente, no bem-estar dos indivíduos e, por vezes, até mesmo reforça as desigualdades. Nessa lógica, o desenvolvimento não se resume a acúmulo de riquezas e aumento de renda, mas diz respeito à ampliação da capacidade de escolha das pessoas, que está relacionada ao aumento de suas capacidades e oportunidades nas diferentes dimensões da vida: social, econômica, política e ambiental. O bem-estar dos indivíduos está relacionado à expansão de suas liberdades, que dependem de três fatores fundamentais: possibilidade de uma vida longa e saudável, garantida por um ambiente saudável, em que a morte prematura pode ser evitada; acesso ao conhecimento, que garante a autonomia no exercício das liberdades; padrão de vida digno, com base numa renda, que além do atendimento das necessidades básicas de sobrevivência, seja um elemento para liberdade de escolhas. Assim, o IDH, partindo desse conceito, reúne indicadores em três dimensões: longevidade, educação e renda.

No Brasil, a partir de 2013, para atender, de forma mais adequada, o contexto regional, o desenvolvimento humano passou a ser medido pelo IDHM, cuja metodologia manteve as mesmas dimensões do IDH global, porém, foi reformulada para o uso de indicadores nacionais, calculados a partir dos dados dos censos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, considerados mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios e das regiões metropolitanas brasileiras. O índice foi calculado para as diferentes subdivisões administrativas do território brasileiro, estados, municípios e regiões metropolitanas, e para as UDHS e Regionais¹⁰ nas regiões metropolitanas.

O IDHM é composto por três subíndices:

$$IDHM = (IDHM \text{ Longevidade} * IDHM \text{ Educação} * IDHM \text{ Renda})^{\frac{1}{3}} \quad (1)$$

O IDHM-Longevidade, que utiliza o indicador esperança de vida ao nascer, é um índice normalizado por parâmetros máximos e mínimos:

$$IDHM - L = \frac{(ESPVIDA_{OBS} - ESPVIDA_{MIN})}{(ESPVIDA_{MAX} - ESPVIDA_{MIN})} \quad (2)$$

$ESPVIDA_{OBS}$: esperança de vida (anos) na região de análise

$ESPVIDA_{MIN}$: esperança de vida mínima (adotada como 25 anos)

$ESPVIDA_{MAX}$: esperança de vida máxima (adotada como 85 anos)

O IDHM-Educação é calculado a partir da uma composição de indicadores de escolaridade da população adulta e de fluxo escolar da população jovem, em que são calculados o Índice de Escolaridade da população adulta:

$$I_{ESCOLARIDADE} = \frac{T_{FUND18M}}{100} \quad (3)$$

$T_{FUND18M}$: percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo

O Índice de Frequência Escolar da população jovem, a partir da média aritmética de quatro indicadores de educação:

$$I_{FREQPROP} = \frac{(T_{FREQ5A6} + T_{FUND11A13} + T_{FUND15A17} + T_{MED18A20})}{100} * \frac{1}{4} \quad (4)$$

$T_{FREQ5A6}$: percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola

$T_{FUND11A13}$: percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental

$T_{FUND15A17}$: percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo

$T_{MED18A20}$: percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo

A partir da média geométrica entre o Índice de Escolaridade e o Índice de Fluxo Escolar, considerando-se peso 1 para o primeiro e peso 2 para o segundo, tem-se o IDHM-E:

$$IDHM - E = (I_{ESCOLARIDADE} * I_{FREQPROP} * I_{FREQPROP})^{\frac{1}{3}} \quad (5)$$

¹⁰ Algumas RMs optaram por definir também outro agrupamento territorial, intermediário entre as UDHS e o município, que foi denominado "Regional".

O IDHM-R visa medir a capacidade média de aquisição de bens e serviços dos indivíduos. Para o cálculo, é considerada a renda *per capita* da população, que corresponde à renda média mensal dos indivíduos, expressa em reais, residentes no local de referência. O indicador é normalizado por parâmetros máximos e mínimos, porém, com a aplicação de logaritmo para fins de aproximação entre os maiores e menores valores de renda *per capita*. Essa aproximação é necessária, porque um acréscimo de renda para os mais pobres é, proporcionalmente, mais relevante do que para os mais ricos, ou seja, à medida que a renda *per capita* se eleva, o retorno do acréscimo de renda diminui.

$$IDHM - R = \frac{\ln(RDPC_{OBS}) - \ln(RDPC_{MIN})}{\ln(RDPC_{MAX}) - \ln(RDPC_{MIN})} \quad (6)$$

$RDPC_{OBS}$: renda *per capita* do local de referência

$RDPC_{MAX}$: valor máximo de referência

$RDPC_{MIN}$: valor mínimo de referência

Para o valor máximo de referência, foi adotado o valor da menor renda *per capita* entre os 10% mais ricos residentes na Unidade da Federação (UF), com maior renda média do País em agosto de 2010, o Distrito Federal (R\$ 4.033,00). Para o valor de referência mínimo, foi considerado o limite adotado para o cálculo do IDH global¹¹, R\$ 8,00, que corresponde a, aproximadamente, US\$ PPC 100, em poder de paridade de compra (PPC) constante.

3 Divisão intramunicipal: metodologia para as Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs)

3.1 Projeto de criação das UDHs

As Unidades de Desenvolvimento Humano são um retrato resumido de espaços intramunicipais brasileiros que reúnem um conjunto de dados comparativos, com informações dos censos de 2000 e 2010.¹² Neles, são apresentados os principais indicadores socioeconômicos das áreas de demografia, saúde, educação, habitação, renda, trabalho e vulnerabilidade social, além do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

A etapa da construção das UDHs, muitas vezes, não é percebida pelos usuários-fim. Contudo, essa fase é a “forma do bolo”, a partir da qual foram atreladas todas as demais informações para análises posteriores. Ressalta-se que a ocorrência de problemas nos critérios elencados e estabelecidos para a definição dessas áreas pode resultar em erros na análise dos dados estatísticos e, conseqüentemente, na identificação distorcida dos problemas sociais que se deseja observar. Portanto, essa foi uma etapa significativa do processo, em que o principal objetivo foi a definição de recortes territoriais mais adequados a serem formatados para a plataforma.

Para obter o acesso aos dados do questionário da amostra do Censo (IBGE) para recortes espaciais diferentes daqueles correspondentes às Áreas de Expansão Demográfica (AED)¹³, ou para agregações dessas áreas, os usuários devem submeter um projeto com a proposta da nova agregação para avaliação do IBGE, observando as exigências de confiabilidade estatística e obedecendo a critérios que serão rigorosamente avaliados por um comitê técnico. Dentre os parâmetros avaliados pelo comitê, destaca-se, em especial, a exigência de que as áreas criadas devem ter, pelo menos, 400 domicílios particulares permanentes amostrados. Assim, para aprovação do projeto do Atlas, a territorialização definida para a localização das informações e a identificação social obrigatoriamente seguiu os critérios mínimos estabelecidos pelo IBGE.¹⁴

Entre os desafios do projeto Atlas 2014, estava a construção, a partir da agregação de setores censitários, de unidades intraurbanas com o máximo de homogeneidade socioeconômica possível, para a análise espacial por

¹¹ O problema da comparabilidade entre diferentes moedas é resolvido, adotando-se um câmbio baseado no poder de compra da cesta básica do país em questão, chamado dólar-paridade-poder-de-compra (\$PPC).

¹² Não há dados de RM, UDH e Regionais para o ano de 1991, devido à compatibilização do recorte censitário daquela época com 2000 e 2010.

¹³ Também conhecidas como áreas de ponderação, a AED é a menor unidade geográfica formada por um agrupamento mutuamente exclusivo de setores censitários contíguos, utilizada pelo IBGE para divulgar os dados do Censo, cujo critério para a criação é baseado na rota do recenseador para a aplicação dos procedimentos de calibração dos pesos, de forma a produzir estimativas com as informações conhecidas para a população como um todo.

¹⁴ Uma vez aprovado o projeto, com a criação de novos recortes espaciais para extração de dados, os usuários utilizaram uma sala especial disponibilizada pelo IBGE, a chamada “sala de sigilo”, onde foi possibilitado o acesso aos microdados dos censos, segundo sua agregação espacial mínima, os setores censitários. Os resultados agregados obtidos a partir dos microdados ainda passaram por uma avaliação de consistência, realizada pelo IBGE, antes de serem, finalmente, liberados aos usuários.

meio de divisões espaciais que retratassem as desigualdades de forma mais incisiva. Dessa maneira, o objetivo era gerar áreas socioeconômicas mais homogêneas do que as AEDs do IBGE, que fossem capazes de captar, mais profundamente, a diversidade de situações relacionadas com o desenvolvimento humano no interior dos espaços intrametropolitanos e, assim, observar o que não é percebido pelas médias municipais agregadas, que foram apresentadas no **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil** (dos municípios), em 2013.

Destaca-se que a diferença entre as AEDs e as UDHs é que, enquanto as primeiras buscam atender aos quesitos técnicos relacionados ao processo de coleta e amostragem de dados, as segundas foram voltadas para a análise espacial das RMs, relacionada a uma maior homogeneidade socioeconômica e identidade local.

Observa-se também que, para a organização dessas áreas contíguas, não foi possível utilizar nenhum modelo econométrico que poderia ser contemplado pela análise das variáveis disponíveis para todos os setores censitários, uma vez que um modelo único não atenderia à diversidade dos espaços metropolitanos. As características da vida urbana e/ou metropolitana levam a conformações socioespaciais diversas¹⁵, e cada lugar tem a sua morfologia e sua história de ocupação do espaço urbano. Isso fez com que fosse necessário construir a proposta específica das UDHs em cada RM, atentando-se para as características de cada espaço metropolitano considerado.

Dessa maneira, na elaboração do Atlas das RMs, o desafio foi agrupar áreas amplamente reconhecidas pela população local, e, por isso, foi necessário construir a proposta das UDHs de modo “customizado”, atentando-se para as especificidades de cada espaço metropolitano. Por outro lado, também foi necessário propor a configuração de recortes espaciais que atendessem às exigências técnicas do IBGE, portanto, as áreas deveriam ter, no mínimo, 400 domicílios ocupados amostrados, com aspectos econômicos aproximados e que levassem em consideração a identidade social da área delimitada.

Assim, para realizar esse processo de delimitação das UDHs, foram necessários o conhecimento e a colaboração técnica de instituições e pesquisadores nas RMs participantes do Atlas, que também contribuíram para a nomeação desses recortes, já que deveriam ser atribuídas às unidades denominações já utilizadas e reconhecidas pela população.

Entre as limitações na construção das UDHs, encontra-se o fato de que, em alguns casos, não foi possível atender, ao mesmo tempo, o critério de homogeneidade socioeconômica e de perfil de ocupação urbana com o critério do IBGE de agregação de, no mínimo, 400 domicílios. Com isso, a construção das UDHs foi realizada em duas etapas. Num primeiro momento, as UDHs foram delimitadas conforme os critérios de homogeneidade, contiguidade e identidade, sem, obrigatoriamente, atender ao critério de agregação de 400 domicílios, e, num segundo momento, em função da extração dos dados, os recortes da primeira etapa foram ajustados para atender ao critério do IBGE. No entanto, nessa segunda fase, para agregação do número mínimo de domicílios para atender à maior homogeneidade socioeconômica, o critério de contiguidade espacial não necessariamente deveria ser atendido¹⁶. O Quadro 1 apresenta as etapas realizadas no processo de construção das UDHs.

Quadro 1

Etapas no processo de construção das Unidades de Desenvolvimento Humano

ETAPAS	RESPONSÁVEL
Divisão das áreas homogêneas dos municípios, a partir dos limites das macrorregiões existentes: - Criação de banco de dados georreferenciado, com indicadores sociais do Censo 2010, a partir da malha censitária do IBGE; - Delimitação de áreas homogêneas municipais a partir de recortes preestabelecidos como bairros e AEDs; - Criação de novas subdivisões.	Organizadores do Atlas
Análise crítica da proposta de divisão: - Identificação e ajuste das áreas divididas; - Nomeação das UDHs.	Equipes locais
Ajuste final para submeter à aprovação do IBGE: - Obtenção dos dados para as novas áreas propostas; - Compilação e análise crítica dos dados na Plataforma Web.	Organizadores
Análise crítica dos dados compilados.	Equipes locais
Finalização da análise crítica dos dados compilados. Lançamento da Plataforma Web.	Organizadores

¹⁵ Diversas situações que alteram a média dos dados de um setor censitário, como, por exemplo, a existência de um único condomínio vertical, e a idade e o perfil dos assentamentos, podem não ser captadas pelas variáveis disponíveis e podem interferir nos indicadores sócio demográficos das UDHs.

¹⁶ Esse procedimento se justifica para os casos em que se registram pequenas vilas e/ou favelas em bairros de alta renda, ou nos casos de condomínios de luxo, em bairros de população de baixa renda.

Os municípios com uma população muito pequena e que possuem somente uma AED também corresponderam apenas a uma UDH e, assim, somente apresentam os indicadores para o município como um todo. As RMs onde havia recortes regionais compatíveis com a malha dos setores censitários do Censo 2010, permitindo a agregação de UDHS para fins de extração dos dados da amostra, também puderam disponibilizar indicadores para essas escalas em diferentes níveis territoriais.

3.2 UDHS da RM de Porto Alegre

No Atlas das RMs, foram construídas 9.825 UDHS em 16 RMs, que abrangem 37% da população brasileira. A RMPA foi dividida, em 2010, em 722 UDHS, o que representa 7,3% do total das UDHS do Brasil. Na RMPA, composta por 34 municípios, que concentram 37,7% da população do Estado do Rio Grande do Sul, 24 deles puderam ser subdivididos. Porto Alegre, o município-sede da RM, concentrou o maior número de unidades, 46,4% do total, seguido dos Municípios de Gravataí, com 6,4%, e São Leopoldo, com 5,1% do total das UDHS (Tabela 1).

Tabela 1

Distribuição das Unidades de Desenvolvimento Humano, das Áreas de Expansão Demográfica, setor censitário e população nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre — 2010

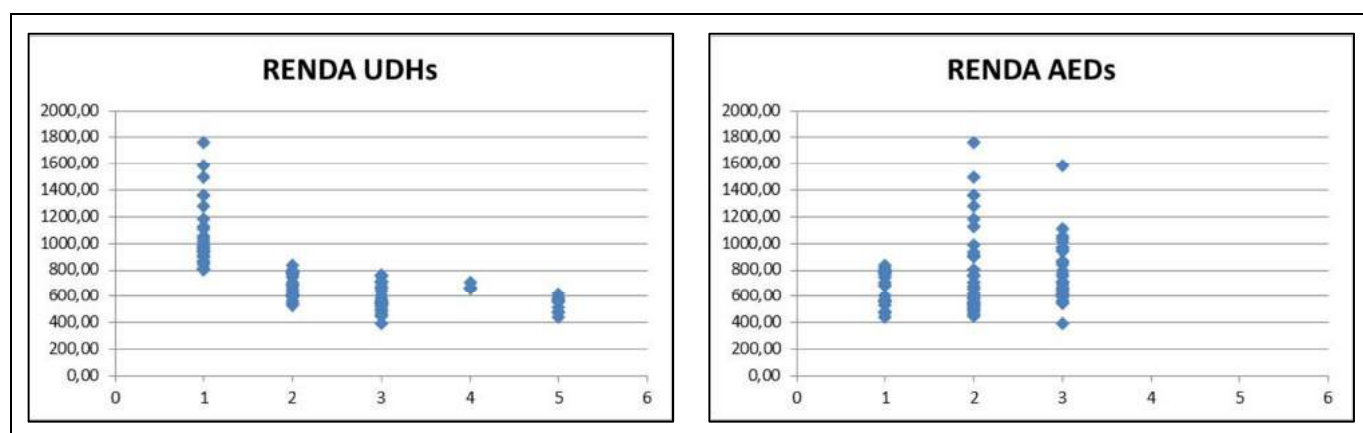
MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO	POPULAÇÃO (%)	UDHS	UDHS (%)	AEDs	SETOR CENSITÁRIO
Porto Alegre	1.409.351	35,0	335	46,4	37	2.433
Gravataí	255.660	6,3	46	6,4	15	445
São Leopoldo	214.087	5,3	37	5,1	13	381
Novo Hamburgo	238.940	5,9	34	4,7	16	459
Canoas	323.827	8,0	29	4,0	19	601
Viamão	239.384	5,9	29	4,0	13	342
Sapucaia do Sul	130.957	3,2	24	3,3	7	264
Alvorada	195.673	4,9	21	2,9	9	273
Cachoeirinha	118.278	2,9	20	2,8	6	206
Montenegro	59.415	1,5	19	2,6	3	132
Esteio	80.755	2,0	15	2,1	5	151
Guaíba	95.204	2,4	14	1,9	5	138
Eldorado do Sul	34.343	0,9	13	1,8	2	73
Sapiranga	74.985	1,9	11	1,5	4	140
Triunfo	25.793	0,6	11	1,5	2	46
Parobé	51.502	1,3	10	1,4	2	95
Portão	30.920	0,8	8	1,1	2	60
Taquara	54.643	1,4	8	1,1	3	132
Charqueadas	35.320	0,9	7	1,0	2	52
Dois Irmãos	27.572	0,7	6	0,8	2	45
Campo Bom	60.074	1,5	5	0,7	3	85
Estância Velha	42.574	1,1	4	0,6	2	86
Santo Antônio da Patrulha	39.685	1,0	4	0,6	2	125
Igrejinha	31.660	0,8	2	0,3	2	88
Araricá	4.864	0,1	1	0,1	1	23
Arroio dos Ratos	13.606	0,3	1	0,1	1	32
Capela de Santana	11.612	0,3	1	0,1	1	25
Glorinha	6.891	0,2	1	0,1	1	16
Ivoti	19.874	0,5	1	0,1	1	34
Nova Hartz	18.346	0,5	1	0,1	1	42
Nova Santa Rita	22.716	0,6	1	0,1	1	52
Rolante	19.485	0,5	1	0,1	1	51
São Jerônimo	22.134	0,5	1	0,1	1	55
São Sebastião do Caí	21.932	0,5	1	0,1	1	48

FONTE DOS DADOS BRUTOS: ONU (2014).
IBGE (2010).

Na comparação entre o número de UDHS e AEDs na RMPA, observa-se que, enquanto as primeiras somam 722, as segundas são apenas 186 do total. A Figura 1 apresenta a dispersão da renda, em um mesmo município, para UDHS e AEDs. Nesse comparativo, observa-se que as UDHS, em recortes menores, agregam setores censitários mais homogêneos no critério renda, a maior diferença entre a menor e a maior renda na UDH 1 é de, aproximadamente, R\$ 1.000,00, e a menor variabilidade é de R\$ 200 na UDH 4. Já na divisão em AEDs, em recortes maiores, observa-se que a maior diferença entre a menor e a maior renda chega a, em torno de, R\$ 1.400,00 na AED 2, e a menor é de R\$ 400,00 na AED 1, assim como a AED 3 apresentou um *outlier*, com renda de R\$ 1.600,00 aproximadamente.

Figura 1

Comparativo da dispersão dos dados de renda nas Unidades de Desenvolvimento Humano e nas Áreas de Expansão Demográfica no Município de Campo Bom — 2010



FORNTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2010).

NOTA: O município, as AEDs e as UDHS não foram identificados, por conta da exigência de sigilo na divulgação dos dados por setores censitários.

A Figura 2 apresenta a divisão territorial da RMPA, por municípios, setores censitários, AEDs e UDHS por município.

3.2.1 Validação das UDHs dos municípios do entorno de Porto Alegre

Para os municípios do entorno, foram definidas 377 UDHs, que agregaram 4.413 setores censitários, distribuídos em 23 municípios metropolitanos.

Os recortes propostos pelos organizadores do Atlas para a validação das UDHs dos municípios do entorno foram baseados no conhecimento dos técnicos do órgão de planejamento metropolitano, em conjunto com técnicos das prefeituras. Nesse processo, foram considerados critérios do nível socioeconômico dos locais e considerações, em especial, sobre a localização territorial, o tipo de malha urbana e a homogeneidade interna dos recortes, em função da fisiologia das edificações.

Para 12 municípios, a proposta inicial foi mantida, pelo fato de ser considerada adequada às características locais. No caso de Campo Bom, Estância Velha, Montenegro, Portão e Triunfo, a proposta das UDHs foi mantida, porém foram destacadas algumas considerações na análise. Nesses municípios, havia locais ocupados intensamente e grandes extensões de terra não urbanizadas na mesma UDH. As residências dispostas nos setores censitários de acordo com a renda, aparentemente, apresentavam o mesmo perfil de edificação.

Na maior parte dos municípios, a adequação nas UDHs referiu-se à realocação dos setores censitários entre as UDHs propostas. Em Alvorada, alguns setores foram realocados, em função de áreas rurais ou industriais, e para manter unificado um condomínio de apartamentos em uma mesma UDH. No Município de Guaíba, ocorreu também a realocação de setores com áreas rurais e setores com vilas. Em Viamão, a realocação dos setores foi sugerida, em função da continuidade territorial e da presença de edificações que não justificavam a distinção de renda. As realocações, em Gravataí, referiram-se à unificação de loteamentos. Em Novo Hamburgo, a redefinição dos setores censitários entre as UDHs referiu-se à divisão entre áreas urbanas e rurais. Em Charqueadas, as alterações sugeridas estiveram relacionadas à presença de áreas com características rurais e em função das áreas do complexo penitenciário, localizado no Município.

Observou-se que, diferentemente de no município-sede da RM, os do entorno apresentam algumas características locais distintas e são marcados ainda pela presença de áreas com características rurais.

Após a validação das áreas, foi realizado o processo de nomeação das UDHs, de acordo com a nomenclatura dos bairros e de pontos de referência reconhecidos pela população residente. Observa-se que, dado o critério do número mínimo de domicílios, nos municípios do entorno muitas UDHs agregaram setores censitários de diferentes bairros, cujos nomes compuseram a designação das UDHs.

3.3 UDHs do Município de Porto Alegre

Porto Alegre, enquanto capital, é o município-sede da RM, sendo que, dos 10.234,012km² (segundo o censo do IBGE de 2010), e dos quatro milhões de habitantes da área metropolitana, a Cidade ocupa área igual a 496,682 km² (4,85% da RM) e contava com 1,4 milhão de habitantes, representando 35% da população da RM, com densidade populacional igual a 2.837,53 hab./km².

Para subdividir o território de Porto Alegre nas 335 unidades exibidas na plataforma do Atlas, em 2014, verificaram-se os diferentes níveis de recortes territoriais adotados: Regiões de Planejamento (8); Regiões de Serviços Básicos (10); Regiões do Orçamento Participativo (ROP)¹⁷ (17); e os Bairros do Orçamento Participativo (OP) (83), o que serviu para definir qual seria o mais adequado para a exibição de indicadores do universo e da amostra, condicionados à identificação local de usuários-fim. Como o objetivo foi dividir o território em UDHs, alinhadas aos demais recortes existentes na Cidade, e tinha-se a intenção de organizar os dados também para compor a camada regional, optou-se pela equivalência às Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Para atingir esse propósito, foram adotadas seis etapas, conforme o Quadro 2.

¹⁷ As ROPs são subdivisões do território da Cidade de Porto Alegre, com identidade social pela participação da população local na definição e na priorização da aplicação de recursos públicos, em obras e serviços para a região, a cada ano. Elas foram definidas por critérios político-administrativos e de identidade dos bairros, conforme o Projeto de Lei n.º 031/98.

Quadro 2

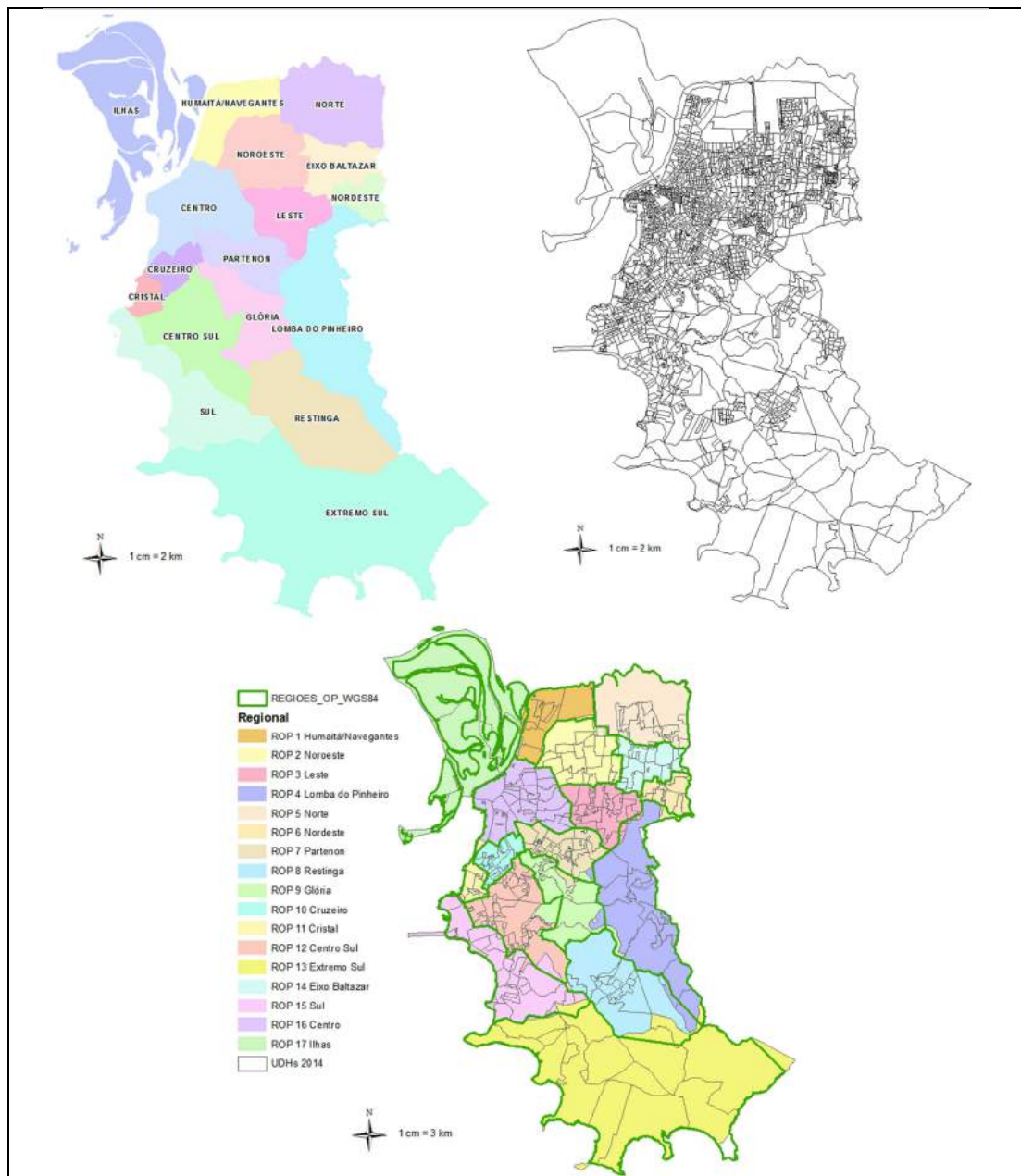
Delimitação das Unidades de Desenvolvimento Humano no Município de Porto Alegre

N.º	ETAPAS
1	Análise dos limites das UDHS de 2000, a fim de identificar as diferenças dos setores censitários em relação aos recortes possíveis para 2010, na busca da compatibilidade desejada, com a correspondência dos setores censitários ao contorno dos bairros do OP;
2	Recebimento das propostas de divisão das UDHS da FJP e do IBGE para análise e compatibilização com os critérios de interesse municipal;
3	Verificação dos <i>shapes</i> dos setores censitários (2.433); das Áreas de Expansão e Disseminação da Amostra (AEDs) (37) de Porto Alegre, conhecidas também por AEDs; das ROPs (17) e dos Bairros do OP (83), com a compatibilização dos recortes;
4	Organização dos setores por bairro e/ou região, em ordem alfabética, garantindo a contiguidade;
5	Colocação dos dados por ordem decrescente de renda, com o cálculo da renda média por área contígua, respeitando os limites;
6	Soma dos dados, até atingir, no mínimo, os 400 domicílios da amostra, e organização dos resultados por faixa de renda, para a composição das UDHS.

NOTA: A primeira subdivisão do território metropolitano foi feita em 2000, criando-se, no total, 331 UDHS, sendo 163 para o Município de Porto Alegre.

Figura 3

Divisão territorial das Regiões do Orçamento Participativo de Porto Alegre, por regional, setores censitários e Unidades de Desenvolvimento Humano por Regiões do Orçamento Participativo



FONTE DOS DADOS BRUTOS: ObservaPOA (2015).

A compatibilização das 335 UDHS com as 17 ROPs partiu do ajuste da composição dos setores censitários agrupados quando da elaboração das AEDs. Apesar de as linhas imaginárias dessas duas subdivisões visualmente apresentarem algumas diferenças nos *shapes* sobrepostos, conforme a Figura 3, após passarem por todas as etapas descritas e seguirem rigorosamente os critérios para integrarem o Atlas, podem ser reconhecidas pela similaridade que apresentam. Quanto aos indicadores disponíveis no Atlas, a equivalência foi validada para a comparabilidade e para a transversalidade com quaisquer outros dados construídos, sob quaisquer dessas subdivisões do território.

O processo de trabalho com os dados foi minucioso e passou por quatro grandes revisões entre abr./13 e nov./14. Além dos passos descritos, o contorno das UDHS preliminares foi cruzado com a base de Aglomerados Subnormais¹⁸ e com o Cadastro de Vilas, de 2008, disponibilizado pelo Departamento Municipal de Habitação (Demhab). Esse procedimento validou a consistência dos critérios socioeconômicos e conferiu coerência na composição das áreas, de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes em Porto Alegre, conhecidos como favela, invasão, comunidade, ocupação, núcleo, vila, dentre outros.

A partir dos critérios estabelecidos pela FJP para identificar as UDHS, foram construídos, em parceria com conselheiros e/ou delegados do OP, a nomenclatura das áreas, garantindo, assim, a identidade das comunidades com a delimitação desses territórios.

3.3.1 Das UDHS às subdivisões regionais

O Atlas possibilitou a ampliação do número de UDHS intraurbanas dos municípios; em Porto Alegre, de 163 UDHS em 2000 passou para 335 em 2010. Essa plataforma, desenvolvida com as novas tecnologias de georreferenciamento, permitiu a elaboração de mais um nível de informação, denominado Regional, naqueles municípios que optaram por definir outro agrupamento territorial intermediário entre as UDHS e o município como um todo. Isso auxilia a gestão municipal a perceber as desigualdades, por meio da análise dos indicadores para a definição de políticas públicas. Dos 34 municípios que compõem a RM de Porto Alegre, somente a Capital organizou a distribuição espacial para esse nível.

Das 73 Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Rides) ou Aglomerações Urbanas existentes no País, em 2014, somente 15 RMs e 01 Ride conseguiram organizar as informações e a divisão territorial adequadas às exigências, ao compor o **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras** (2014). Porto Alegre é a terceira Região em número de municípios (34), antecedida apenas por São Paulo (39) e Belo Horizonte (50). Ao todo, 321 municípios constam do **Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras** (2014), que inclui tanto indicadores do universo, quanto da amostra do Censo de 2010, tendo sido realizada pela FJP a adequação para a transposição dos dados do **Censo Demográfico 2000** (IBGE).

Nem todos os municípios das 16 RMs construíram a camada regional no Atlas. Dos 321 municípios, apenas 22 organizaram suas informações por Regionais, subdividindo seu território por agrupamentos de UDHS contíguas, alinhadas com a identidade local administrativa, que pressupõe apoio para definição de políticas públicas. Esse é um fator fundamental no momento de monitoramento e acompanhamento dessas políticas, tanto pelos gestores, quanto pela população, a partir do recorte de indicadores de cada ação.

No Atlas, há 176 Regionais de caráter intramunicipal, mas que não são, necessariamente, comparáveis. Essa divisão territorial interna, ao contrário das UDHS, não estabeleceu padrões no momento de junção das UDHS, tendo sido de livre opção aos municípios adotarem, ou não, a elaboração de Regionais. Contudo elas são relevantes para análises e comparações internas de cada território municipal.

Porto Alegre é o terceiro município do País com maior número de Regionais, ficando abaixo somente de São Paulo, com 30, e Brasília, com 19, o que faz lembrar que, quanto menor a territorialidade, melhor a percepção dos indicadores intraurbanos para o planejamento das ações (Quadro 2).

Com a construção alinhada correspondendo à natureza socioeconômica e política do território urbano de Porto Alegre, o sentido de se estabelecer o nível Regional para acessar os indicadores no Atlas garantiu a continuidade de trabalho nesse nível. O OP existe em Porto Alegre, desde 1989, propiciando, à população, práticas de democracia participativa, que, cada vez mais, necessita se aproximar do conhecimento da realidade das ROPs, para melhor acompanhar as transformações locais.

¹⁸ É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando disposto, em geral, de forma desordenada e densa.

Quadro 3

Regiões Metropolitanas e Região Integrada de Desenvolvimento que compõe o Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras — 2014

RMs E RIDE	MUNICÍPIOS POR RM/RIDE	MUNICÍPIOS COM REGIONAIS	MUNICÍPIOS COM REGIONAIS	
			Município	Regionais
RM Belo Horizonte	50	9	Belo Horizonte Betim Contagem Ibirité Nova Lima Ribeirão das Neves Sabará Santa Luzia Vespasiano	9 7 9 3 2 3 2 3 2
RM Recife	14	3	Recife Camaragibe Jaboatão dos Guararapes	6 5 7
Ride do Distrito Federal e entorno	22	1	Brasília	19
RM Curitiba	29	1	Curitiba	9
RM Fortaleza	19	1	Fortaleza	7
RM Grande Vitória	7	1	Vitória	7
RM Manaus	13	1	Manaus	9
RM Natal	11	1	Natal	4
RM Porto Alegre	34	1	Porto Alegre	17
RM Rio de Janeiro	21	1	Rio de Janeiro	11
RM São Paulo	39	1	São Paulo	30
RM Vale do Rio Cuiabá	13	1	Cuiabá	5
RM Belém	7	0	-	-
RM Goiânia	20	0	-	-
RM Grande São Luís	9	0	-	-
RM Salvador	13	0	-	-
Total Geral	321	22	-	176

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (Atlas..., 2014).

4 Resultados e discussão

A criação das UDHS mostrou-se essencial, uma vez que elas permitem localizar as desigualdades e carências dentro do município, assim como se observa que as RMs possuem elevado peso na população total dos estados, e, em muitos casos, há bairros mais populosos que muitos municípios não metropolitanos.

Observa-se que as disparidades entre as UDHS são maiores que as entre os municípios. Estes, enquanto espaços de planejamento, delimitados por critérios políticos, são constituídos por áreas heterogêneas, em que os indicadores podem apresentar grande variabilidade. Assim, os dados municipais são médias gerais, que acabam encobrindo as disparidades entre os limites inferiores e superiores dos dados. Já as UDHS, ao primarem pela maior homogeneidade possível, acabam descortinando essa variabilidade nos dados, demonstrando, mais explicitamente, as diferenças.

A diferença entre o maior (Porto Alegre) e o menor (Capela de Santana) IDHM registrado na RM é de 0,144; já quando se compara uma das UDHS com menor IDHM (Santa Tereza: Vila Ecológica) com uma das UDHS de maior IDHM, no Município de Gravataí (Arroio Águas Mortas), a diferença é de 0,239 (Tabelas 2 e 3).

Tabela 2

Disparidades entre os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre — 2010

MUNICÍPIOS E DISPARIDADE	IDHM	RENDA PER CAPITA (R\$)	ESPERANÇA DE VIDA (anos)	EDUCAÇÃO	
				Taxa de Escolaridade (%)	Taxa de Frequência (%)
Porto Alegre	0,805	1.758,27	-	-	-
Capela de Santana	0,661	533,88	73,93	0,625	-
Estância Velha	-	-	78,23	-	-
Ivoti	-	-	-	0,800	0,800
Santo Antônio da Patrulha	-	-	-	-	0,687
Disparidade	0,144	3,3	4,30	0,175	0,113

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (Atlas..., 2014).

Nos demais indicadores disponibilizados, o mesmo pode ser observado. Nos indicadores municipais, a renda *per capita* do município com maior renda (Porto Alegre) corresponde a três vezes a renda do município de menor renda *per capita* (Capela de Santana). Já na comparação entre as UDHS, uma das UDHS com maior valor de renda *per capita*, do Município de Novo Hamburgo, corresponde a oito vezes a renda *per capita* de uma das UDHS de menor renda (Tabelas 2 e 3).

Tabela 3

Disparidades entre as Unidades de Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de Porto Alegre — 2010

UDHS	IDHM	REND A PER CAPITA (R\$)	ESPERANÇA DE VIDA (anos)	EDUCAÇÃO	
				Taxa de Escolaridade (%)	Taxa de Frequência (%)
Arroio Águas Mortas (Cachoeirinha)	0,832	-	-	-	0,802
Santa Tereza: Vila Ecológica (Porto Alegre)	0,593	-	-	-	-
Centro / Vila Rosa (Novo Hamburgo)	-	3.064,23	-	-	-
Guajuviras A (Canoas)	-	374,26	70,25	0,306	-
Paragem dos Verdes Campos (Gravataí)	-	-	79,91	-	-
Rondônia A (Novo Hamburgo)	-	-	-	-	0,524
Vila Nova: Condomínio Cristal II (Porto Alegre)	-	-	-	0,490	-
Disparidade	0,239	8,2	9,66	0,184	0,278

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (Atlas..., 2014).

As disparidades entre as Regionais também são maiores do que as disparidades entre os municípios (Tabela 4).

Tabela 4

Disparidades entre as Regiões do Orçamento Participativo (ROP) de Porto Alegre — 2010

ROP	IDHM	REND A PER CAPITA (R\$)	ESPERANÇA DE VIDA (anos)	EDUCAÇÃO	
				Taxa de Escolaridade (%)	Taxa de Frequência (%)
Porto Alegre	0,805	1758,27	76,42	0,74	0,68
Centro	-	3646,91	80,72	0,91	0,88
Ilhas	-	-	-	0,39	-
Nordeste	0,638	469,88	71,67	-	0,51
Disparidade	0,167	7,76	9,05	0,52	0,37

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (Atlas..., 2014).

Na distribuição dos 5% das UDHS com IDHM mais elevado, observa-se que a quase totalidade (97,2%) se encontra em Porto Alegre (Tabela 5). Contudo, na distribuição dos 5% das UDHS com IDHM mais baixo, Porto Alegre concentra 58,3% dessas UDHS, e o restante encontra-se em quatro municípios com população entre 100 mil e 325 mil habitantes (Novo Hamburgo, Canoas, Viamão e Alvorada).

Tabela 5

Distribuição das Unidades de Desenvolvimento Humano com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal mais alto e mais baixo, conforme a faixa de população, nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre — 2010

POPULAÇÃO	5% DAS UDHS COM IDHM MAIS ALTO		5% DAS UDHS COM IDHM MAIS BAIXO	
	Nº UDHS	%	Nº UDHS	%
> 1 milhão habitantes (Porto Alegre)	35	97,2	21	58,3
> 100 mil < 325 mil habitantes	1	2,8	15	41,7

FONTE DOS DADOS BRUTOS: (Atlas..., 2014).

Em outro aspecto, destaca-se que a elaboração das UDHS destina-se aos usuários interessados em conhecer indicadores locais, que podem acessar os resultados de forma amigável. A plataforma desenvolvida de modo georreferenciado facilita, a qualquer cidadão-pesquisador, identificar a região desejada e poder filtrar indicadores que expressam a realidade da(s) unidade(s) selecionada(s) nas últimas duas décadas, de modo a poder comparar a evolução ocorrida de 1991 a 2010.

No Brasil, ainda é muito reduzida a quantidade de municípios que está organizada para tecer análises intraurbanas pautadas em indicadores confiáveis e regularmente atualizados. Há de se ampliar essa perspectiva,

para que, cada vez mais, gestores de todos os municípios consigam perceber melhor as desigualdades existentes no território, o que pode qualificar a aplicabilidade dos recursos públicos existentes. Não há como dissociar os indicadores sociais dos resultados, muito pelo contrário; a transversalidade destes é, contínua e cada vez mais, balizada por planos e metas, que vêm sendo, gradativamente, acompanhados pela população e que, consequentemente, passarão a ser uma das ferramentas mais importantes de monitoramento das políticas públicas nas instâncias governamentais.

Nesse sentido, o Atlas apresenta-se como uma forma concisa de identificar regiões que precisam da intervenção de programas, políticas setoriais e territoriais, assim como de ações específicas. A análise comparativa das conjunturas municipais e metropolitanas, por meio de indicadores selecionados, orienta tanto os gestores públicos, como a sociedade civil e o setor privado nas ações voltadas ao desenvolvimento brasileiro, permitindo uma melhor alocação de recursos e a definição do público-alvo para as iniciativas. A disponibilização de informações claras e concisas também estimula a participação social e o protagonismo dos cidadãos para o enfrentamento dos problemas locais (ONU, 2013; 2014).

5 Considerações finais

As disparidades persistentes na distribuição do bem-estar entre áreas têm sido a preocupação de teóricos e pesquisadores. Em função da necessidade de compreender a presença permanente de variabilidade espacial no desenvolvimento econômico, vários conceitos e metodologias de regionalização foram construídos ao longo do tempo. Da mesma forma, para tentar explicar o aparecimento das disparidades, assim como para avaliar as políticas destinadas à redução das desigualdades espaciais indesejáveis, surgiu a necessidade de medição, que, de forma concreta, está relacionada à escala geográfica utilizada.

Em função disso, no Brasil, a partir de uma referência utilizada internacionalmente, o Índice de Desenvolvimento Humano, e da experiência do PNUD, do IPEA e da FJP na elaboração do **Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras**, foi possível viabilizar o desenvolvimento de novas territorialidades para a leitura dos indicadores disponíveis.

Essa ferramenta visa, sobretudo, instrumentalizar a sociedade, fortalecendo as capacidades locais e permitindo o aprimoramento da gestão pública e o empoderamento dos cidadãos, com a ampliação do conhecimento e com uma maior democratização das informações socioeconômicas nos âmbitos municipal e metropolitano.

As UDHS colaboram na consolidação de um diálogo informado e embasado sobre o desenvolvimento local, evidenciando as zonas com concentração populacional de mais alta renda em contraponto com os locais de maior vulnerabilidade. Assim, podem ser consideradas um instrumento de estímulo ao uso de dados, conferindo a transparência necessária aos processos de desenvolvimento em importantes temas sociais.

O retrato fornecido pela ferramenta auxilia no acompanhamento da realidade socioeconômica municipal e metropolitana, nos 20 anos, e permite realizar análises para melhor traçar o futuro.

Referências

ATLAS do desenvolvimento humano no Brasil. 2014. Disponível em:

<<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 10 maio 2015.

ATLAS do desenvolvimento humano no Brasil. 2015. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/yourprezi.pdf>. Acesso em: 10 maio 2015. 30 slides. Color.

ATLAS do desenvolvimento humano no Brasil. 2015a. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/pnud-samantha-lancamento_regional_poa_27.03.pdf> Acesso em: 10 maio 2015. 54 slides. Color.

ATLAS do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras. Brasília, DF: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2014.

A DIVISÃO do espaço metropolitano no atlas de desenvolvimento humano. 2015. Porto Alegre: Fundação João Pinheiro, 2015. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/desenvolvimento_humano_-_vera_scarpelli_-_fjp.pdf> Acesso em: 10 maio 2015. Color. 23 slides.

CAPELLO, R.; NIJKAMP, P. Revisitar teorias de desenvolvimento regional. In: COSTA, J. S.; NIJKAMP, P. (Org.). **Compêndio de economia regional: teoria, temáticas e políticas**. Cascais: Princípia, 2009. p. 287-317.

CATALÃO, I. Entre a institucionalização e a vida cotidiana: elementos para repensar o espaço metropolitano de Brasília. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 519-544, 2009.

CEARÁ. Superintendência Estadual do Meio Ambiente (SEMACE). **Shape: Definições e Conversão**. 2015. Disponível em: <<http://www.semace.ce.gov.br/2011/06/shape-definicoes-e-conversao/>> Acesso em: 10 ago. 2015.

CORTEZ, B. F.; MONTENEGRO, F. M. T.; BRITO, J. A. de M. **Censo demográfico 2010: definição das áreas de ponderação para o cálculo das estimativas provenientes do questionário da amostra**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 28., 2012, Lindóia. **Anais...** Lindóia: Abep, 2012. p. 13.

GARSON, S. Regiões metropolitanas: diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 435-451, jul./dez. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais, primeiros resultados**. Rio de Janeiro, 2010.

LOPES, A. S. O espaço econômico. In: COSTA, J. da S.; NIJKAMP, P. **Compêndio de economia regional: teoria, temáticas e políticas**. Cascais: Princípia, 2009. p. 19-43.

MACHADO, J. G. R.; PAMPLONA, J. B. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 53-84, abr. 2008.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE (ObservaPOA). **Desenvolvimento humano das regiões do orçamento participativo**. 2015. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/desenvolvimento_humano_nas_rops_de_porto_alegre_2015_final.pdf> Acesso em: 10 maio 2015. 27 slides.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **O índice de desenvolvimento humano municipal brasileiro: atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília, DF, 2013. 96 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 10 maio 2015.

SOARES, P. R. R. Desconcentração e complexidade metropolitana e novas centralidades na região metropolitana de Porto Alegre. In: CONGRESO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES, 6., 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2014. p. 4136-4153. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/6197754-Desconcentracao-e-complexidade-metropolitana-as-novas-centralidades-na-regiao-metropolitana-de-porto-alegre-brasil.html>>. Acesso em: 10 maio 2015.

SOARES, P. R. R.; FLORES, A. M. Complexidade metropolitana e novas centralidades na região metropolitana de Porto Alegre. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 13., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, 2013. p. 1-16. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/4397794-Complexidade-metropolitana-e-novas-centralidades-na-regiao-metropolitana-de-porto-alegre.html>>. Acesso em: 10 maio 2015.

SOUZA, N. J. **Economia regional: conceito e fundamentos teóricos**. 1981. Disponível em: <http://www.naljsouza.web.br.com/teoria_econ_reg.pdf>. Acesso em: 10 maio 2015.

O mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre teve intensa deterioração em 2015*

Raul Luís Assumpção Bastos**

Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio De Janeiro (UFRJ), Pesquisador em Economia da Fundação de Economia e Estatística (FEE)

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o desempenho do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre em 2015, valendo-se da base de dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego. Em uma conjuntura econômica adversa, o mercado de trabalho regional evidenciou claros sinais de deterioração. Houve retração do nível ocupacional, acentuado aumento do desemprego e queda dos rendimentos do trabalho. Esses resultados podem ser reconhecidos como indicações de que foi interrompido o ciclo de melhora do mercado de trabalho regional, iniciado em 2004.

Palavras-chave: ocupação; desemprego; rendimentos do trabalho

Abstract

The purpose of this article is to analyze the performance of the labor market in the Metropolitan Area of Porto Alegre in 2015, making use of the database of the Employment and Unemployment Survey. In an adverse economic conjuncture, the regional labor market showed clear signs of deterioration. There was a decrease in the employment level, a strong rise in unemployment and a fall in labor earnings. These results can be recognized as indications that the improvement cycle of the regional labor market, which began in 2004, has been interrupted.

Keywords: employment; unemployment; labor earnings

1 Introdução

Este artigo tem como objetivo analisar o desempenho do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em 2015, utilizando, como principal fonte empírica, os dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego na RMPA (PED-RMPA).

O ano de 2015 caracterizou-se por uma intensa contração da economia tanto no plano nacional quando no do Rio Grande do Sul. De acordo com os dados disponíveis, o Produto Interno Bruto (PIB) do País teve uma redução de 3,2% no acumulado dos três primeiros trimestres de 2015 em relação ao mesmo período de 2014 (IBGE, 2015). Nessa referência comparativa, esse foi o pior desempenho da economia brasileira, de acordo com a série histórica iniciada em 1996 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Em nível setorial, no acumulado dos três primeiros trimestres de 2015 em relação ao mesmo período do ano anterior, ocorreram reduções do PIB da indústria (-5,6%) e dos serviços (-1,3%), enquanto o da agropecuária registrou crescimento (2,1%). Sob a

* Artigo recebido em 11 jan. 2016.

Trabalho elaborado com informações disponíveis até 10.01.2016.

Revisora de Língua Portuguesa: Elen Azambuja

** E-mail: bastos@fee.tche.br

O autor agradece as críticas e sugestões a uma versão preliminar do artigo feitas por André Luiz Leite Chaves, Iracema Castelo Branco, Jorge Augusto Silveira Verlindo e Rafael Bassegio Caumo, às estatísticas Patrícia Klaser Biasoli, Fernanda Rodrigues Vargas e Claudia Algayer da Rosa pelo apoio no processamento dos dados utilizados no trabalho e à bolsista de iniciação científica da FAPERGS Priscila Von Dietrich pelo auxílio na revisão do artigo. Erros e omissões por acaso remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

ótica da demanda, o destaque negativo foi a grande contração da despesa com formação bruta de capital fixo (-12,7%), mas também ocorreram reduções nos gastos com consumo tanto das famílias (-3,0%) quanto do governo (-0,4%).

No âmbito do Rio Grande do Sul, também houve retração econômica em 2015, ainda que a intensidade tenha sido menor em relação à do País. Nesse sentido, o PIB do Estado teve uma queda de 1,7% no acumulado dos três primeiros trimestres de 2015 em comparação ao mesmo período do ano anterior (FEE, 2015). Em termos setoriais, utilizando-se idêntica referência comparativa, a indústria teve uma forte redução do PIB (-8,4%), e os serviços, uma variação negativa menos acentuada (-1,0%). De forma distinta, a agropecuária contribuiu para fazer com que a intensidade da redução da atividade econômica no Estado fosse arrefecida, pois registrou crescimento de 10,7%.

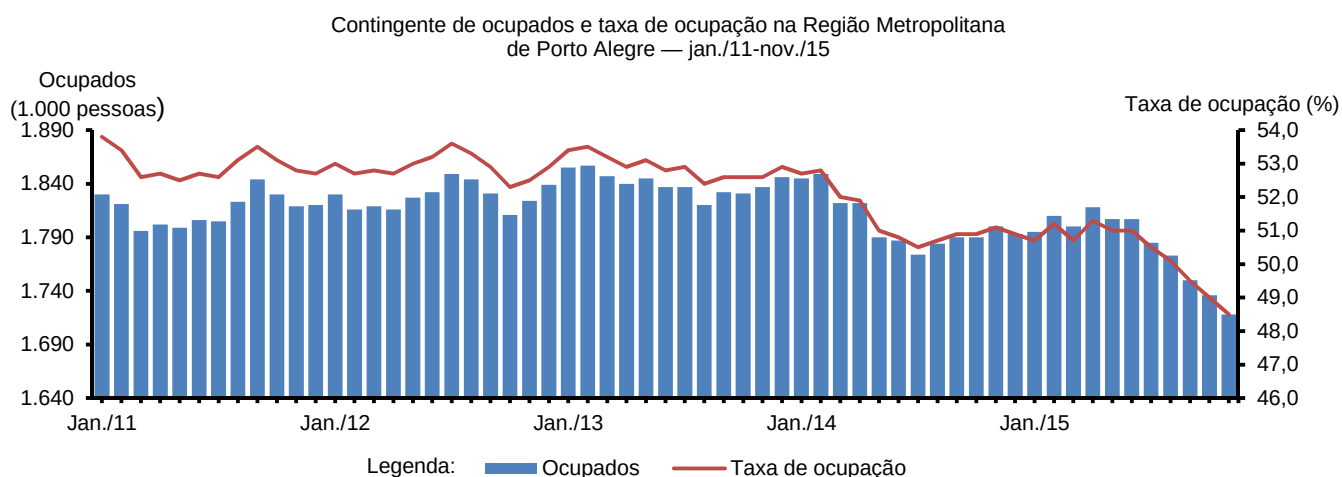
Essa conjuntura de crise econômica influenciou claramente o desempenho do mercado de trabalho da RMPA em 2015. Isso pode ser percebido pela retração do nível de ocupação, pelo aumento do desemprego e pela redução dos rendimentos do trabalho. Entre outros aspectos, o ano de 2015 teve, como uma de suas marcas, a maior taxa de elevação do desemprego na região em toda a série histórica da PED-RMPA, iniciada em junho de 1992.

No que segue, o artigo encontra-se assim organizado: após esta breve **Introdução**, a segunda seção analisa a evolução da ocupação total, por setor de atividade econômica e por posição na ocupação, na RMPA, em 2015; a terceira seção trata do desemprego total, por tipo e por características sociodemográficas selecionadas; a quarta seção analisa a evolução dos rendimentos do trabalho; e, por último, nas **Considerações Finais** são resumidos os aspectos mais relevantes do desempenho do mercado de trabalho da RMPA no período.

2 Retração do nível ocupacional

Após oscilar nos seis primeiros meses de 2015, o nível de ocupação total evidenciou uma trajetória de redução na RMPA, situando-se em 1.718 mil ocupados em nov./15 (Gráfico 1).¹ Essa trajetória teve, como consequência, a perda de 82 mil postos de trabalho, em comparação ao mesmo mês do ano anterior, e resultou no menor patamar mensal do nível de ocupação total desde jun./09. Tomando-se o período jan./15-nov./15 em relação a igual período de 2014, o nível de ocupação total da RMPA havia tido uma retração de 1,4%.² Quando se analisa a evolução da taxa de ocupação³, constata-se que essa não teve uma tendência bem definida ao longo do primeiro semestre de 2015, mas que, após, ingressou em um processo de descenso, atingindo 48,5% em nov./15, 2,6 pontos percentuais abaixo da verificada em nov./14.

Gráfico 1



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: Projeções populacionais atualizadas em jan./16 (FEE, 2015a).

¹ As estimativas apresentadas neste trabalho — ocupados, desempregados e População Economicamente Ativa — são as das séries da PED-RMPA atualizadas em jan./16, com base nas **Estimativas Populacionais — Revisão 2015** (FEE, 2015a).

² Chama atenção que, em 2014, o nível de ocupação na RMPA havia tido uma contração de 2,2%, a maior de toda a série histórica da PED-RMPA.

³ A taxa de ocupação é obtida pela divisão do contingente de ocupados total pela População em Idade Ativa e é expressa em termos percentuais (OIT, 2015).

Quanto aos principais **setores de atividade econômica**, a tendência predominante do nível ocupacional na RMPA, em 2015, foi a de retração, à exceção dos serviços (Tabela 1). A ocupação na indústria de transformação evidenciou oscilações até maio/15 e, após, ingressou em movimento de queda, situando-se em 272 mil pessoas em nov./15, o que representou uma perda de 32 mil postos de trabalho na comparação com igual mês de 2014. Esse foi o menor nível de ocupação mensal da indústria de transformação da região desde jan./11.⁴ No período jan./15-nov./15, em relação ao mesmo período do ano anterior, o nível de ocupação desse setor teve uma retração de 3,3%, praticamente repetindo o desempenho adverso de 2014 (-3,5%). A construção teve uma fase de descenso do nível ocupacional até mar./15 e, após, uma fase de recuperação até ago./15. O contingente de ocupados no setor registrava, em nov./15, um decréscimo de 7 mil pessoas em comparação ao mesmo mês do ano anterior. Quando se comparam os 11 primeiros meses de 2015 com o mesmo período de 2014, identifica-se uma forte contração do nível ocupacional da construção (-5,5%), o que contrasta com o desempenho positivo de 2014 (5,0%). Como prováveis fatores explicativos, trabalha-se com a compreensão de que a ocupação do setor tenha sido afetada negativamente pela paralisação de obras de infraestrutura e por restrições de crédito à aquisição da casa própria no transcorrer de 2015.⁵

Tabela 1

Nível de ocupação, por setor de atividade econômica e por posição na ocupação,
na Região Metropolitana de Porto Alegre — nov./13, nov./14 e nov./15

(1.000 pessoas)							
DISCRIMINAÇÃO	NOV/13	NOV/14	NOV/15	NOV/14 NOV/13 (%)	NOV/15 NOV/14 (%)	JAN-NOV/14 JAN-NOV/13 (%) (1)	JAN-NOV/15 JAN-NOV/14 (%) (1)
Total (2)	1.837	1.800	1.718	-2,0	-4,6	-2,1	-1,4
Setor de atividade econômica							
Indústria de transformação	322	304	272	-5,6	-10,5	-3,5	-3,3
Construção	113	131	124	15,9	-5,3	5,0	-5,5
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	368	366	315	-0,5	-13,9	-3,8	-6,4
Serviços	1.007	981	986	-2,6	0,5	-1,8	1,5
Posição na ocupação							
Assalariados	1.315	1.272	1.230	-3,3	-3,3	-2,6	-0,9
Setor público	233	216	213	-7,3	-1,4	1,4	-4,0
Setor privado	1.082	1.056	1.016	-2,4	-3,8	-3,4	-0,3
Com carteira	964	953	934	-1,1	-2,0	-2,0	1,2
Sem carteira	118	103	82	-12,7	-20,4	-14,9	-13,6
Autônomos	250	261	213	4,4	-18,4	-0,4	-7,8
Empregados domésticos	92	89	88	-3,3	-1,1	-4,3	2,2
Demais posições (3)	180	178	187	-1,1	5,1	0,0	2,3

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: Estimativas atualizadas em jan./16 (FEE, 2015a).

(1) Variação média de janeiro a novembro de um ano, em relação ao mesmo período do ano anterior. (2) Inclui ocupados em atividades que, pelo reduzido contingente, não permitem a desagregação setorial. (3) Engloba empregadores, profissionais universitários autônomos, donos de negócio familiar, etc.

Nas atividades no âmbito do terciário, o setor de comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas teve predomínio de acréscimos do nível de ocupação até abr./15, para, posteriormente, configurar uma tendência de declínio. Em nov./15, o contingente de ocupados desse setor tinha tido uma redução de 51 mil pessoas em relação a nov./14 (Tabela 1). Esse foi outro setor — à semelhança da indústria de transformação — cuja ocupação também havia atingido, em nov./15, o menor nível mensal desde jan./11. Tomando-se o período jan./15-nov./15 frente a igual período de 2014, a retração do nível ocupacional de comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas foi muito intensa (-6,4%). Sem dúvida, esse desempenho insere-se em um contexto no qual estavam presentes a elevação do desemprego, a queda nos rendimentos⁶ e as restrições de crédito, que reduziram a demanda por bens dessa atividade econômica. Já o setor de serviços, embora tenha tido oscilações de seu nível ocupacional durante praticamente todo o ano de 2015, foi o único que registrou ganhos em relação a 2014. Assim, em nov./15, o contingente de ocupados do setor evidenciava um acréscimo de 5 mil pessoas em comparação ao

⁴ Em 2011, ocorreu uma mudança na classificação de atividade econômica da PED-RMPA, com o que os dados de ocupação em nível setorial deixaram de ser comparáveis com os dos anos anteriores.

⁵ O PIB da construção civil no Rio Grande do Sul teve uma retração de 6,2% na comparação dos três primeiros trimestres de 2015 com o mesmo período de 2014 (FEE, 2015).

⁶ A seção 4 deste artigo é dedicada aos rendimentos do trabalho na RMPA, em 2015.

mesmo mês de 2014. Para o período jan./15-nov./15, em relação a idêntico período do ano anterior, o nível ocupacional dos serviços cresceu 1,5%, recuperando-se, parcialmente, do desempenho negativo de 2014 (-1,8%).

No que diz respeito às **modalidades de inserção na estrutura ocupacional** na RMPA, os assalariados evidenciaram queda de 0,9% do nível de emprego no período jan./15-nov./15, em comparação ao mesmo período do ano anterior, o que se deveu a decréscimos do emprego tanto no setor privado (-0,3%) quanto no setor público (-4,0%) (Tabela 1). No âmbito do setor privado, o emprego com carteira de trabalho assinada registrou crescimento de fev./15 a abr./15 e, após, iniciou um processo contínuo de redução. Não obstante, na comparação de jan./15-nov./15 com igual período de 2014, o emprego com carteira teve um aumento de 1,2%. Já o comportamento do emprego sem carteira foi de oscilações mensais no primeiro semestre de 2015 e, a partir de jul./15, evidenciou uma tendência de declínio. Quando se toma o período jan./15-nov./15 em relação ao mesmo período do ano anterior, constata-se que o emprego sem carteira teve uma grande retração (-13,6%).

No que se refere às outras modalidades de inserção na estrutura ocupacional, o nível de ocupação dos trabalhadores autônomos oscilou até jun./15 e, após, teve um intenso processo de declínio (Tabela 1). Em nov./15, o contingente de autônomos havia tido uma queda de 48 mil ocupados em relação a nov./14. Para o período jan./15-nov./15 em comparação a igual período de 2014, o nível de ocupação dos autônomos também mostrou acentuada retração (-7,8%). No que se refere aos empregados domésticos, o seu nível de ocupação oscilou até jul./15 e, posteriormente, teve como tendência um processo de queda. Em nov./15, o emprego doméstico encontrava-se levemente abaixo do patamar de nov./14 (-1,1%). Todavia, quando se utiliza como referência comparativa o período jan./15-nov./15 frente ao mesmo período de 2014, constata-se que o emprego doméstico teve um comportamento favorável (2,2%). Uma tentativa de interpretação para esse aumento do emprego doméstico é a de que ele possa ter voltado a se constituir, face à conjuntura de retração da atividade econômica, em alternativa de sobrevivência para pessoas menos qualificadas e, portanto, em situação mais vulnerável no mercado de trabalho.

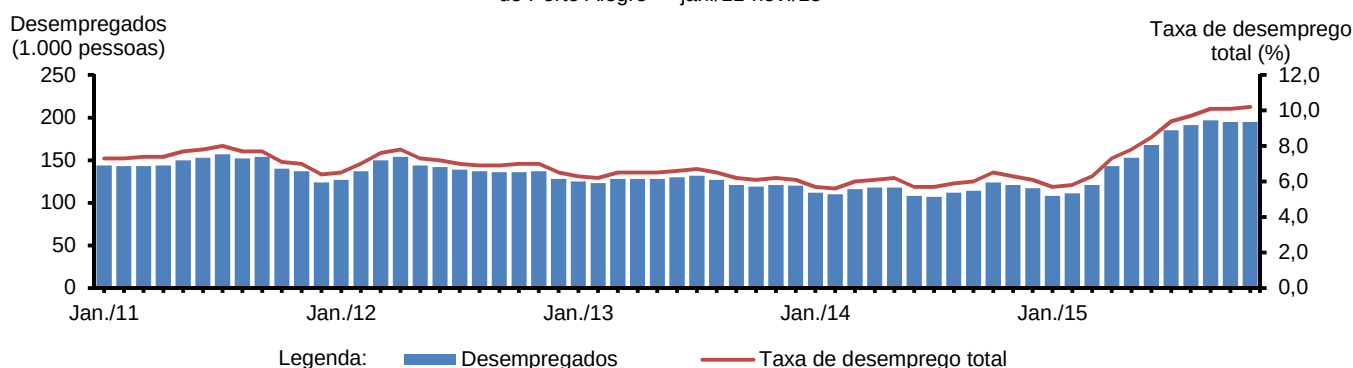
3 Acentuada elevação do desemprego

O desemprego na RMPA, em 2015, evidenciou uma clara reversão na sua tendência em comparação aos anos anteriores. No período 2011-14, não obstante o baixo dinamismo econômico em termos de taxas de crescimento do produto, havia-se mantido o processo de redução do desemprego na região. Para tanto, foi decisivo o comportamento da oferta de força de trabalho, uma vez que a População Economicamente Ativa (PEA) ficou praticamente estável de 2011 a 2013 e, em 2014, registrou acentuada contração.⁷ Foi justamente esse comportamento da oferta de força de trabalho que propiciou a continuidade do processo de queda do desemprego no período 2011-14 (Desempenho..., 2015).

Todavia, a partir do final do primeiro trimestre de 2015, ocorreu uma inflexão na evolução do desemprego na RMPA, com o crescimento sistemático de seu nível até set./15, que somente se estabilizou nos dois meses subsequentes (Gráfico 2). Em nov./15, a taxa de desemprego total situava-se em 10,2%, com um crescimento de 61,9% em relação ao mesmo mês do ano anterior, quando estava em 6,3%. Na comparação entre nov./14 e nov./15, o contingente de desempregados havia aumentado 61,2%, com acréscimo de 74 mil pessoas.

Gráfico 2

Contingente de desempregados e taxa de desemprego total na Região Metropolitana de Porto Alegre — jan./11-nov./15



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.
NOTA: Projeções populacionais atualizadas em jan./16 (FEE, 2015a).

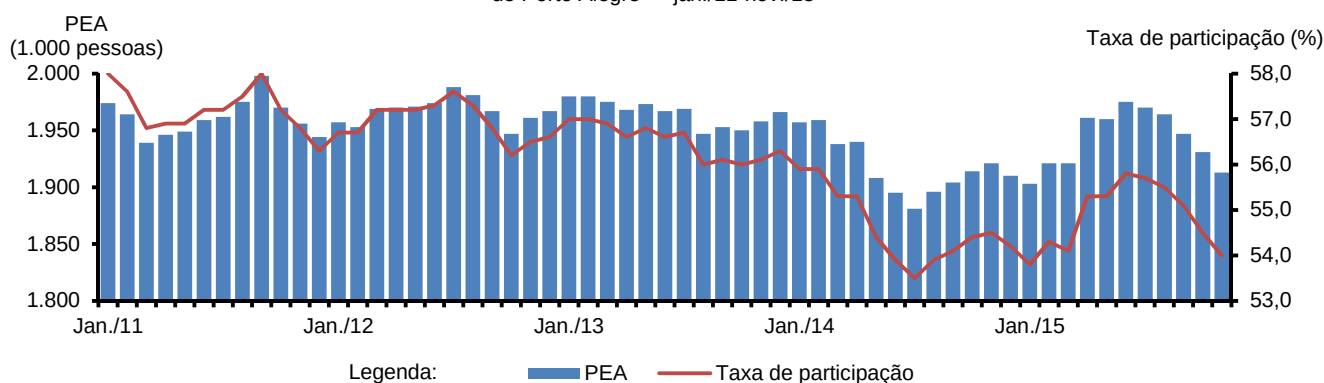
⁷ Sobre o desempenho do mercado de trabalho da RMPA em 2014, ver Borges e Biasoli (2015).

Pode-se dimensionar, de forma mais precisa, como foi intenso o crescimento do desemprego na RMPA em 2015 ao compará-lo com 1999, ano em que esse se situou no maior patamar na região.⁸ Nesse sentido, em nov./99, a taxa de desemprego total havia atingido 19,4%, com um incremento de 9,6% em relação a nov./98, enquanto o contingente de desempregados havia aumentado 15,2%, tendo sido acrescido em 44 mil pessoas. Pode-se, assim, perceber que o desemprego em 2015 aumentou de maneira mais acelerada em comparação a 1999.

Para esse processo de ampliação do desemprego na RMPA em 2015, também contribuiu uma mudança que ocorreu pelo lado da oferta de força de trabalho. Até a metade de 2015, em comportamento díspar ao do mesmo período do ano anterior, constata-se forte crescimento da PEA regional, com aumento de 80 mil pessoas em jun./15 em comparação a jun./14 (Gráfico 3). Após aquele mês, a PEA começou a declinar, situando-se em 1.913 mil pessoas em nov./15 (8 mil a menos que em nov./14). Esses movimentos foram também verificados na taxa de participação na força de trabalho, que passou por um processo de recuperação até jun./15, quando atingiu 55,8%, nível 1,9 ponto percentual superior ao do mesmo mês do ano anterior. Desde o início do segundo semestre de 2015, a taxa de participação na força de trabalho declinou, a ponto de ficar, em nov./15, em um patamar (54,0%) inferior ao do mesmo mês de 2014 (54,5%).

Gráfico 3

População Economicamente Ativa (PEA) e taxa de participação na Região Metropolitana de Porto Alegre — jan./11-nov./15



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.
NOTA: Projeções populacionais atualizadas em jan./16 (FEE, 2015a).

Os dados do Gráfico 4 permitem que se façam comparações da evolução do desemprego na RMPA, em 2015, com outras regiões metropolitanas (RM) do País. Conforme se pode constatar, à semelhança da RMPA, as outras quatro RM evidenciam trajetórias ascendentes da procura por trabalho: tomando-se como referência comparativa os meses de nov./14 e nov./15, a taxa de desemprego total elevou-se de 7,6% para 9,2% em Fortaleza, de 12,2% para 13,9% em Recife⁹, de 17,0% para 19,6% em Salvador e de 9,8% para 14,1% em São Paulo. Percebe-se que, a partir do mês de jun./15, a RMPA deixou de ter a menor incidência do desemprego, posição que passou a ser ocupada pela RM de Fortaleza. Constata-se, também, ao se cotejar nov./14 com nov./15, que a RMPA foi onde o desemprego cresceu em ritmo mais acelerado (61,9%), seguida pelas RMs de São Paulo (43,9%), Fortaleza (21,1%), Salvador (15,3%) e Recife¹⁰ (13,9%).

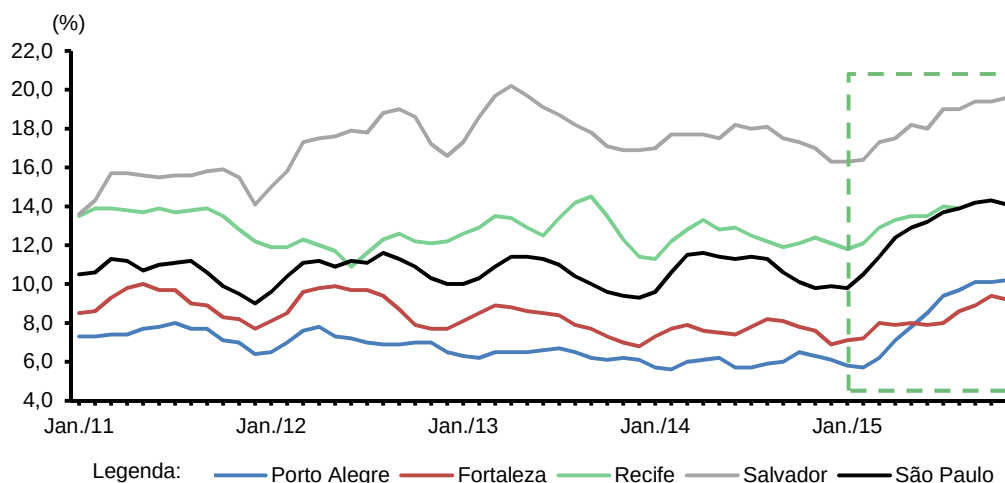
⁸ A taxa de desemprego total da região passou de 15,9% em 1998 para 19,0% em 1999, a maior média anual da série histórica da PED-RMPA.

⁹ Para a RM de Recife, há dados disponíveis até o mês de ago./15. Portanto, está-se comparando a taxa de desemprego total de Recife dos meses de ago./14 e de ago./15.

¹⁰ No caso da RM de Recife, a variação é da taxa de desemprego total de ago./15 em relação à de ago./14.

Gráfico 4

Taxa de desemprego total nas Regiões Metropolitanas de Porto Alegre, Fortaleza, Recife, Salvador e São Paulo — jan./11-nov./15



FONTE: Sistema PED - Convênio SEADE e DIEESE e Convênios Regionais.

NOTA: Os dados da Região Metropolitana de Recife estão disponíveis até ago./15.

Decompondo-se o desemprego por **tipo**, constata-se que a taxa de desemprego **aberto** havia atingido 8,7% em nov./15, nível muito superior ao de igual mês do ano anterior (5,4%) (Tabela 2). No período jan./15-nov./15 frente ao mesmo período de 2014, a taxa de desemprego aberto registrou um crescimento de 43,4%. No caso do desemprego **oculto**, embora não seja possível fazerem-se comparações de 2014 com 2015 por limitações amostrais, uma vez que o processo de estruturação do mercado de trabalho o aproximava da erradicação em 2014, chama atenção que, no último ano, esse tipo de desemprego tenha aumentado de tamanho a ponto de permitir a sua divulgação desde set./15¹¹, o que se constitui em uma reafirmação de o quanto o mercado de trabalho se deteriorou no transcorrer de 2015.

Tabela 2

Taxas de desemprego, por tipo e características sociodemográficas, na Região Metropolitana de Porto Alegre — nov./13, nov./14 e nov./15

DISCRIMINAÇÃO	NOV/13	NOV/14	NOV/15	NOV/14 NOV/13	NOV/15 NOV/14	JAN-NOV/14 JAN-NOV/13 (1)	JAN-NOV/15 JAN-NOV/14 (1)
Total	6,2	6,3	10,2	1,6	61,9	-6,3	46,7
Tipo							
Aberto	5,3	5,4	8,7	1,9	61,1	-5,4	43,4
Oculto	(2)-	(2)-	1,5	-	-	-11,1	37,5
Sexo							
Homens	5,5	5,5	9,9	0,0	80,0	-1,8	55,6
Mulheres	7,0	7,2	10,5	2,9	45,8	-9,3	35,3
Idade							
10 a 15 anos	(2)-	(2)-	(2)-	-	-	-	-
16 a 24 anos	14,8	15,3	23,5	3,4	53,6	0,7	34,9
25 a 39 anos	5,2	5,9	9,4	13,5	59,3	-6,7	41,1
40 anos e mais	3,4	(2)-	5,2	-	-	-12,5	78,6
Posição no domicílio							
Chefe	3,7	3,4	6,8	-8,1	100,0	-8,3	81,8
Demais membros	8,5	8,9	13,2	4,7	48,3	-5,6	32,9

FONTE: PED-RMPA — Convênio FEE, FGTS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

(1) Variação média de janeiro a novembro de um ano em relação ao mesmo período do ano anterior. (2) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

¹¹ Ver o **Informe PED-RMPA** de novembro de 2015 (Taxa..., 2015).

Segundo o recorte da força de trabalho por **sexo**, o desemprego cresceu em ritmo muito mais intenso para os homens do que para as mulheres: entre os primeiros, a taxa de desemprego aumentou 55,6% na comparação do período jan./15-nov./15 com igual período de 2014 e, entre as últimas, elevou-se 35,3% (Tabela 2). Como decorrência, o hiato entre as taxas de desemprego por sexo declinou de 1,7 ponto percentual em nov./14 para 0,6 ponto percentual em nov./15. Assinale-se, também, que, em jul./15, ocorreu um fato distintivo¹², uma vez que a taxa de desemprego dos homens (9,5%) foi maior do que a das mulheres (9,3%), evento inédito na série de dados da PED-RMPA.

Quanto à segmentação da força de trabalho por **idade**, a conjuntura de retração da atividade econômica fez com que o desemprego se agravasse mais entre os adultos *vis-à-vis* os jovens (Tabela 2). Nesse sentido, a taxa de desemprego dos adultos de 25 a 39 anos cresceu 41,1%, e a dos de 40 anos e mais, 78,6%, na comparação de jan./15-nov./15 com o mesmo período do ano anterior, enquanto a dos jovens de 16 a 24 anos elevou-se 34,9%. Apesar disso, a incidência do desemprego do segmento juvenil do mercado de trabalho da RMPA continuava a ser, ao final de 2015, muito mais elevada do que a da população adulta.

Por fim, no que diz respeito à **posição no domicílio**, o aspecto que mais se sobressaiu em 2015 foi o enorme aumento do desemprego da posição de chefe (Tabela 2). Conforme se pode constatar, a força de trabalho inserida nessa posição teve crescimento de 81,8% em sua taxa de desemprego, no período jan./15-nov./15 frente a igual período de 2014, um ritmo de aumento muito mais intenso do que o das demais posições. Devido à centralidade da posição de chefe na manutenção do padrão de vida familiar, a grande elevação do desemprego nela verificada é uma indicação muito clara do processo de deterioração do mercado de trabalho regional em 2015.

4 Queda nos rendimentos do trabalho¹³

Em um ambiente de retração do nível ocupacional e de aumento da inflação, os rendimentos do trabalho na RMPA tiveram uma tendência nítida de queda ao longo de 2015.¹⁴ O rendimento médio real dos ocupados evidenciou reduções em praticamente todo o período que se estendeu até out./15 (Gráfico 5). Como decorrência, nesse último mês, ele encontrava-se 5,7% abaixo daquele de out./14. Esse desempenho foi ainda mais adverso do que o verificado em 2014, pois, quando se compara out./14 com out./13, constata-se que o rendimento médio real havia tido uma retração de 4,7%. O salário médio real teve uma trajetória semelhante de descenso, com apenas uma interrupção pontual no seu processo de redução (jun./15). Em out./15, o salário médio real evidenciava queda de 9,1% em relação ao mesmo mês de 2014. Também, entre os assalariados, ocorreu uma deterioração mais acentuada do que a do ano anterior: na comparação de out./14 com out./13, o salário médio real havia tido uma redução de 5,4%.

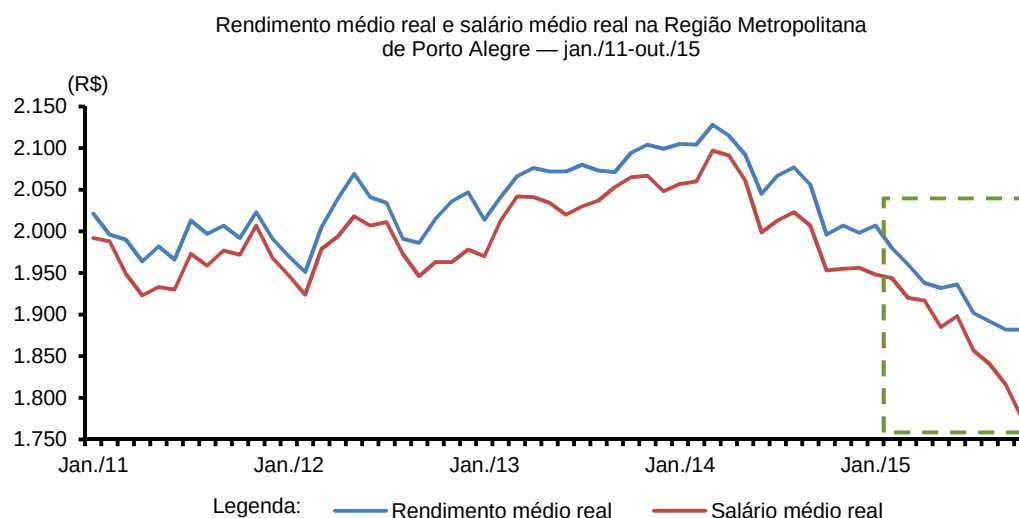
A tendência dos rendimentos do trabalho nos **setores de atividade econômica** em 2015 foi de redução generalizada (Tabela 3). Utilizando-se, como referência comparativa, o período jan./15-out./15 frente a igual período do ano anterior, a maior queda do rendimento médio real ocorreu na construção (-10,5%), seguida do comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas (-8,3%), da indústria de transformação (-7,4%) e dos serviços (-7,4%). Note-se que esses desempenhos dos rendimentos foram muito mais adversos do que aqueles verificados pelos setores em 2014. A esse respeito, a inflexão que mais se destaca ocorreu na construção, cujo rendimento médio real havia crescido em 2014 (Desempenho..., 2015). Chama também atenção que o rendimento médio real tenha tido queda nos serviços, uma vez que o setor apresentou recuperação do seu nível ocupacional em 2015, o que sugere que as contratações foram feitas em patamares remuneratórios mais baixos.

¹² Esse fato foi originalmente destacado por Biasoli (2015).

¹³ Os dados desta seção estendem-se até out./15 pelo fato de que, de acordo com a metodologia da PED, as perguntas sobre rendimentos têm como referência o mês anterior àquele em que a Pesquisa é realizada. Portanto, em nov./15, foram coletadas informações sobre rendimentos relativas a outubro desse ano.

¹⁴ O Índice de Preços ao Consumidor (IPC), do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (IEPE), para o Município de Porto Alegre, aumentou 4,9% no período jan./14-out./14 e, em igual período de 2015, o seu crescimento foi muito mais elevado (10,4%).

Gráfico 5



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.
 NOTA: O inflator utilizado foi o IPC-IEPE; valores em reais de out./15.

Segundo a **posição na ocupação**, contata-se, também, tendência de redução dos rendimentos em todas as modalidades de inserção no mercado de trabalho em 2015, à exceção do agregado outros (Tabela 3). Para o período jan./15-out./15, em comparação ao mesmo período de 2014, as quedas mais acentuadas dos rendimentos médios reais foram entre os trabalhadores autônomos (-10,2%) e entre os assalariados do setor privado com carteira de trabalho assinada (-9,3%). Os segmentos ocupacionais mais vulneráveis — trabalhadores autônomos, empregados domésticos e assalariados sem carteira no setor privado — apresentaram, inclusive, uma reversão do desempenho positivo dos rendimentos ocorrida no ano anterior.

Tabela 3

Rendimento médio real, por setor de atividade econômica e por posição na ocupação, na Região Metropolitana de Porto Alegre — out./13, out./14 e out./15

DISCRIMINAÇÃO	OUT/13 (R\$)	OUT/14 (R\$)	OUT/15 (R\$)	OUT/14 OUT/13 (%)	OUT/15 OUT/14 (%)	JAN-OUT/14 JAN-OUT/13 (%) (1)	JAN-OUT/15 JAN-OUT/14 (%) (1)
Total de ocupados (2)	2.094	1.996	1.882	-4,7	-5,7	-0,2	-7,6
Setor de atividade							
Indústria de transformação	1.906	1.902	1.661	-0,2	-12,7	-2,2	-7,4
Construção	1.917	(4)-	(4)-	-	-	4,5	-10,5
Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	1.583	1.558	1.337	-1,6	-14,2	0,5	-8,3
Serviços	1.842	1.744	1.631	-5,3	-6,5	-0,5	-7,4
Posição na ocupação							
Assalariados	2.065	1.953	1.775	-5,4	-9,1	-0,6	-8,7
Setor público	3.511	3.030	3.057	-13,7	0,9	-3,5	-4,0
Setor privado	1.792	1.761	1.570	-1,7	-10,8	-0,1	-8,5
Com carteira	1.858	1.804	1.593	-2,9	-11,7	-0,5	-9,3
Sem carteira	1.256	(4)-	(4)-	-	-	1,1	-1,3
Autônomos	1.887	1.981	1.602	5,0	-19,1	3,0	-10,2
Empregados domésticos	(4)-	(4)-	(4)-	-	-	8,6	-4,0
Outros (3)	3.483	(4)-	(4)-	-	-	-5,0	4,7

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: O inflator utilizado foi o IPC-IEPE; valores em reais de out./15.

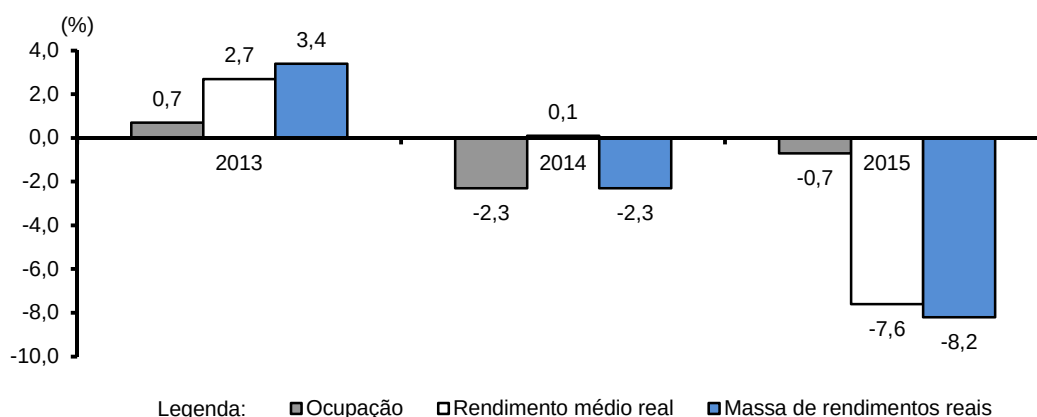
(1) Variação média de janeiro a outubro de um ano, em relação ao mesmo período do ano anterior. (2) Total de ocupados exclusive os assalariados e empregados domésticos que não tiveram remuneração no mês, os trabalhadores familiares sem remuneração e os trabalhadores que ganham exclusivamente em espécie ou benefício. (3) Inclui donos de negócio familiar, profissionais universitários autônomos, etc. (4) A amostra não comporta desagregação para essa categoria.

Como desdobramento dos desempenhos adversos do rendimento médio real — principalmente — e do nível ocupacional na RMPA, em 2015, ocorreu uma grande retração da massa de rendimentos reais dos ocupados (Gráfico 6). Esse indicador teve uma queda de 8,2% na comparação de jan./15-out./15 com jan./14-out./14, um

resultado muito pior do que aquele de 2014, em que apresentou um descenso de 2,3%. Essas evidências somente reforçam a compreensão de que a crise econômica deteriorou o mercado de trabalho regional em praticamente todas as suas dimensões relevantes em 2015.

Gráfico 6

Taxas de variação da ocupação, do rendimento médio real e da massa de rendimentos reais na Região Metropolitana de Porto Alegre — jan.-out./13, jan.-out./14 e jan.-out./15



FONTE: PED-RMPA — Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

NOTA: 1. Projeções populacionais atualizadas em jan./16 (FEE, 2015a).

2. Taxa média de variação do período de janeiro a outubro de um ano, em relação ao mesmo período do ano anterior.

(1) Inclui ocupados que não tiveram remuneração no mês e exclui os trabalhadores familiares sem remuneração salarial e os trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício.

5 Considerações finais

Em uma conjuntura de grande contração da atividade econômica em 2015, foi mostrado, neste artigo, que o mercado de trabalho da RMPA evidenciou sinais claros de deterioração. O nível de ocupação total se retraiu, a taxa de desemprego total teve o maior aumento de toda a série histórica da Pesquisa e os rendimentos do trabalho tiveram queda de grande magnitude. Esse processo interrompeu o ciclo de melhora que o mercado de trabalho da região experimentou de 2004 a 2010 e que continuava avançando, ainda que de forma mais modesta, de 2011 a 2014.

Três dos principais setores de atividade econômica tiveram grande retração do nível ocupacional em 2015: indústria de transformação, construção e comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas. A ocupação total só não teve maior descenso pelo fato de que houve recuperação parcial de seu nível nos serviços. De acordo com a inserção na estrutura ocupacional, houve forte queda nos segmentos de assalariados sem carteira e de autônomos e recuperação parcial nos de assalariados com carteira e de trabalhadores domésticos.

O desemprego na RMPA elevou-se muito em 2015 devido à sobreposição de dois movimentos: a retração do nível de ocupação e o ingresso de pessoas na força de trabalho — neste último caso, nos seis primeiros meses do ano. De acordo com os recortes sociodemográficos, foram destacados os aumentos do desemprego para os homens, os indivíduos adultos e os na posição de chefe de domicílio. Para este último segmento, ocorreu a maior elevação do desemprego em 2015, o que é uma expressão da gravidade do processo de deterioração do mercado de trabalho.

Por fim, o contexto de retração da atividade econômica e de aumento da inflação teve consequências negativas sobre os rendimentos do trabalho. Tanto o rendimento médio real quanto a massa de rendimentos reais dos ocupados tiveram quedas substanciais em 2015, o que representou um retrocesso em relação aos avanços que haviam sido obtidos de 2005 a 2013.

Referências

BIASOLI, P. Inversão do comportamento do desemprego entre homens e mulheres na RMPA. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 11, p.1, 2015. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/inversao-do-comportamento-do-desemprego-entre-homens-e-mulheres-na-rmpa/>>. Acesso em: 9 nov. 2015.

BORGES, B.; BIASOLI, P. Mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre, em 2014: desempenho pouco favorável. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 99-108, 2015.

CHAVES, A. Mercado de trabalho na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): fraco desempenho nos primeiros meses de 2015. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 43, n. 2, p. 97-108, 2015.

DESEMPENHO do mercado de trabalho da RMPA em 2014. **Informe PED-RMPA**, Porto Alegre, ano 23, n. esp., 2015. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/20150127informe-ped-rmpa-numero-especial-jan.15.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2015.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **Comércio tem a maior queda no PIB do terceiro trimestre**. 2015. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/pib-trimestral/destaques/>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **Estimativas populacionais — revisão 2015**. 2015a. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/populacao/estimativas-populacionais/>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas nacionais trimestrais jul.-set./15**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). **Panorama Laboral 2015 América Latina y el Caribe**. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2015. Disponível em: <<http://www.ilo.org/americas/publicaciones/>>. Acesso em: 11 dez. 2015.

TAXA de desemprego relativamente estável. **Informe PED-RMPA**, Porto Alegre, ano 24, n. 11, 2015. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2015/12/20151222informe-ped-mensal-nov-2015.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2015.

Uma análise da severidade do desemprego no Estado do Rio Grande do Sul*

Elano Ferreira Arruda**

Doutor em Economia, Professor do Departamento de Economia Aplicada e Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará

Resumo

Este artigo utiliza dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2013 e um modelo *Probit* com o intuito de investigar os determinantes da severidade do desemprego no Rio Grande do Sul, isto é, quais fatores aumentam as chances de que os residentes nesse estado passem mais de um ano desempregados. Os resultados mostram uma maior incidência da severidade do desemprego para indivíduos do gênero feminino, com idade entre 15 e 26 anos e analfabetos. Os cenários probabilísticos mostram que, com apenas 0,6% de chance, o indivíduo com menor probabilidade de permanecer desempregado por mais de um ano é homem entre 46 e 65 anos e com ensino médio completo ou em andamento. Por outro lado, o indivíduo com a maior chance de ficar desempregado é a mulher entre 15 e 26 anos e analfabeta, que apresenta 70% de probabilidade.

Palavras-chave: desemprego; *Probit*; Rio Grande do Sul

Abstract

This paper uses the 2013 National Household Sample Survey data (PNAD) and a Probit model in order to investigate the determinants of the severity of unemployment in the State of Rio Grande do Sul, that is, which factors increase the chances that residents in this state will spend more than a year unemployed. The results show an increased incidence of the severity of unemployment among females aged between 15 and 26 and illiterate. The probabilistic scenarios show that the individuals with the least probability (only 0.6%) of being unemployed for more than a year are male, aged between 46 and 65 and attending high school or with a high school diploma. On the other hand, the individuals with the highest probability (70%) of being unemployed are female, aged between 15 and 26 and illiterate.

Keywords: unemployment; *Probit*; State of Rio Grande do Sul

1 Introdução

As transformações ocorridas na economia brasileira ao longo da década de 90 — pautadas, sobretudo, em abertura comercial, em reconfiguração do setor produtivo e em ajustes fiscais — resultaram em mudanças estruturais na organização econômica do País (Moreira; Ribeiro, 2013). Durante o ajustamento desses processos observou-se uma expansão na taxa de desemprego. Todavia, após essa década de ajustes, as condições do mercado de trabalho apresentaram uma reversão, acarretando ampliação da criação de empregos, da taxa de ocupação, dos rendimentos reais e, portanto, ocasionando uma retração da taxa de desemprego.

* Artigo recebido em 02 dez. 2015.
Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann

** E-mail: elano@ufc.br

O autor agradece as valiosas contribuições dos pareceristas anônimos e da equipe de revisão textual, bem como ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo auxílio financeiro na realização desta pesquisa.

Entretanto, mesmo que o indicador mais utilizado para analisar a situação do mercado de trabalho seja a taxa de desemprego, ele oferece uma visão incompleta das condições de funcionamento desse mercado (Ehrenberg; Smith, 2008). Os autores argumentam, ainda, que uma taxa de desemprego de 12%, por exemplo, pode, por um lado, descrever uma situação em que, a cada período, 12% da força de trabalho permaneça desempregada por apenas dois meses. O mercado de trabalho, nesse caso, é bastante dinâmico, com um fluxo intenso de ocorrência de desemprego, mas com durações relativamente pequenas. Por outro lado, a taxa de desemprego pode estar refletindo que 12% da força de trabalho se encontra permanentemente desempregada, representando um mercado estagnado, com deformações na demanda por trabalho, o que torna severa a condição de desempregado.

Portanto, além de conhecer a taxa de desemprego de uma unidade econômica, deve-se examinar o tempo de permanência dos indivíduos nessa condição, o esforço que os agentes empregam para encontrar trabalho e as dificuldades que surgem nesse processo (Bivar, 1993). A sociedade sofre mais se pequenos grupos de indivíduos ficam desempregados por longos períodos — isto é, se experimentam a severidade do desemprego — do que quando muitos indivíduos passam rapidamente por esse estado. Ou seja, o bem-estar do trabalhador depende mais do tempo em que fica desempregado do que do próprio desemprego (Kiefer, 1988).

Ademais, a permanência no desemprego mostra-se severa porque os indivíduos nessa condição ainda incorrem em custos com a procura por emprego, reduzindo os recursos de suas famílias e suas condições básicas de sobrevivência, além de perderem muitos canais de interação na sociedade. Quando a permanência estende-se por longos períodos, esse problema é agravado por dois motivos, quais sejam: a redução da chance de reinserção no mercado de trabalho e a indução a ocupações precárias no setor informal, que podem desencadear um aumento da pobreza e da criminalidade.

Nesses termos, a análise dos custos sociais do desemprego deve levar em conta não somente a sua distribuição diferenciada entre os vários grupos sociais, mas também a intensidade com que o desemprego afeta esses grupos. Apesar de a preocupação política estar voltada para a taxa de desemprego, no intuito de compreender seus determinantes, deve-se analisar como se dá a transição dos indivíduos do desemprego para o emprego e de que forma os seus atributos natos ou adquiridos interferem nessa dinâmica (Ehrenberg; Smith, 2008).

Nesse sentido, Arruda *et al.* (2010) examinam os determinantes da permanência no desemprego por mais de um ano ou a severidade do desemprego¹ no mercado de trabalho do Estado do Ceará com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o ano de 2007 e com modelos econométricos de escolha discreta. Os autores observam que os indivíduos homens, os mais jovens, os chefes de família e aqueles com maior nível de instrução formal possuem menores chances de permanecerem desempregados por mais de um ano. Observam ainda que o indivíduo com maior probabilidade de passar mais de um ano desempregado é mulher acima de 46 anos, analfabeta e não chefe de família, apresentando 80% de chance; enquanto que o agente com menor chance é homem entre 16 e 25 anos, chefe de família e com nível superior, apresentando apenas 23% de chance.

Diante do exposto, este artigo busca identificar os determinantes da severidade do desemprego no Estado do Rio Grande do Sul, ou seja, quais fatores aumentam as chances de que os residentes nesse estado passem mais tempo desempregados. Essas informações são relevantes na medida em que podem auxiliar políticas públicas para atenuar o efeito da severidade do desemprego nos grupos mais atingidos. Para tal, utilizar-se-ão informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o ano de 2013, e modelos dicotômicos com hipótese *Probit*.

Em suma, as principais contribuições do presente artigo estão em apresentar evidências sobre os determinantes da severidade do desemprego no Rio Grande do Sul e analisar cenários probabilísticos, onde se pode estimar, por exemplo, que um indivíduo, dadas as suas características, permaneça desempregado por mais de 12 meses no Estado.

Além desta **Introdução**, o trabalho conta com mais cinco seções. Na próxima seção será feita uma revisão da literatura, contemplando evidências empíricas e aspectos teóricos sobre o tema. Em seguida, será realizada uma breve discussão da base de dados utilizada, bem como uma descrição do perfil do residente no Rio Grande do Sul afetado pela severidade do desemprego. Na quarta seção, serão discutidos os aspectos metodológicos. Os resultados e a análise dos efeitos marginais e cenários probabilísticos são discutidos na quinta seção. Por fim, são tecidas as **Considerações finais**.

¹ No presente estudo analisa-se a permanência no desemprego por mais de um ano; ou seja, define-se como severidade do desemprego a situação em que o indivíduo está entre 13 e 60 meses desocupado e tomou providência para procurar emprego na semana de referência da pesquisa, nos moldes de Ehrenberg e Smith (2008) e Arruda *et al.* (2010).

2 Revisão da literatura

Os trabalhos pioneiros no exame dos determinantes da duração de desemprego surgiram na década de 70 do último século, dentre os quais se destacam os de Lancaster (1979), Nickell (1979) e Lancaster e Nickell (1980). Os autores apresentaram uma metodologia de modelos com função-risco para analisar a duração do desemprego. Desde então, diversos autores passaram a examinar como se dá a transição dos indivíduos do desemprego para o emprego e de que forma os seus atributos natos ou adquiridos atuam nesse processo.

Boršič e Kavkler (2009), Du e Dong (2009) e Theodossiou e Zarotiadis (2010) apresentaram evidências de que as mulheres levam mais tempo para encontrar emprego do que os homens em estudos aplicados na Eslovênia, China e Grécia respectivamente. Além disso, Theodossiou e Zarotiadis (2010) verificaram que quanto mais tempo o indivíduo permanece no desemprego, menor a chance de que ele saia dessa condição. Com relação ao nível de educação, Rose e Ordine (2010) e Boršič e Kavkler (2009), em estudos realizados para a Itália e para a Eslovênia respectivamente, destacaram que quanto maior for a escolaridade dos indivíduos, menos tempo eles tendem a passar na condição de desempregado.

O estudo pioneiro no Brasil foi realizado por Bivar (1993). A autora analisou a duração esperada do desemprego na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) para o período de 1983 a 1990, por meio dos dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME). Os resultados mostraram que a duração média estimada é de seis meses e que 66% das pessoas desempregadas permaneceram nesse estado por mais de seis meses. Após esse estudo, outros autores passaram a se dedicar à pesquisa dos determinantes da duração do desemprego no Brasil.

Examinando a duração do desemprego na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Penido e Machado (2000) observaram uma duração média de sete meses, e que indivíduos com maior escolaridade e com maior tempo de inatividade apresentaram menor probabilidade de encontrar um novo posto de trabalho. Ainda para Belo Horizonte, Antigo e Machado (2006) encontraram que os mais jovens e os que estavam há mais tempo desempregados apresentaram menores probabilidades de obterem uma colocação no mercado de trabalho, passando, portanto, mais tempo na situação de desemprego.

Já para São Paulo, Avelino (2001) observou que os desempregados chefes de família, homens que não estudavam, que já trabalharam anteriormente, que não possuíam carteira assinada no último emprego e que tinham emprego anterior na construção civil, conseguiam emprego mais rapidamente. Menezes e Dedeca (2006) analisaram a duração completa do desemprego nas Regiões Metropolitanas de Salvador e de São Paulo no período compreendido entre 2000 e 2002. Os resultados apontaram uma duração média de 9,4 meses para a Região Metropolitana de Salvador (RMS) e de 8,8 meses para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Oliveira e Carvalho (2006) utilizaram dados da pesquisa de padrão de vida (PPV) do IBGE e encontraram, entre outros resultados, que o nível de instrução formal do trabalhador possui um efeito negativo sobre o risco de o trabalhador brasileiro deixar o estado de desemprego; ou seja, os autores argumentaram que indivíduos mais instruídos possuem maiores salários de reserva e, portanto, são mais seletivos na busca por emprego. Mulheres e trabalhadores mais velhos também exibem efeito negativo, o que revela certa discriminação por gênero e por idade no mercado de trabalho do Brasil.

Menezes Filho e Picchetti (2000) encontraram que a duração esperada do desemprego é maior para os indivíduos mais velhos, os não chefes de família, os mais escolarizados, aqueles que foram demitidos do último emprego, os com menor rotatividade, os que desejam serem empregados no setor formal e os que não possuem experiência de trabalho. Também verificaram que a taxa de saída do desemprego é crescente entre o primeiro e o sexto mês de duração. Penido e Machado (2002) constataram que indivíduos com o primeiro grau completo, com maior tempo de inatividade e na condição de filho, de idoso e de mulher, possuem menor probabilidade de encontrar um novo posto de trabalho.

Já Meneses e Cunha (2012) utilizaram, além das características pessoais dos indivíduos desempregados, aspectos macroeconômicos e regionais. Os resultados sugeriram que a probabilidade de permanência na situação de desemprego é maior para as pessoas do sexo feminino, para as mais escolarizadas, para as não brancas e para as que não são chefes de família.

Visando analisar de que maneira a duração do desemprego, bem como as características do trabalhador estão relacionadas com as probabilidades de transição do desemprego para o emprego formal, informal e para a inatividade, Reis e Aguas (2014), utilizaram dados longitudinais da PME e modelos econométricos de duração. Os autores encontraram como resultado que indivíduos com mais tempo no desemprego pareceram mais propensos a transitar para um emprego, formal ou informal, mas também a deixarem a força de trabalho, isto é, a entrarem na inatividade. Observaram, ainda, que as probabilidades de transição para um emprego formal são maiores para os mais escolarizados, os homens e os mais jovens.

Buscando analisar a validade dos métodos correntes de distinção entre desemprego e inatividade, Aguas, Pero e Ribeiro (2014) utilizaram dados da PME e uma abordagem baseada no comportamento de uma categoria de indivíduos que não estivesse ocupada e não procurasse trabalho, mas que tivesse o desejo de trabalhar². Os autores verificaram que as pessoas inativas que desejavam trabalhar tinham claramente um comportamento distinto daquelas que não procuravam emprego e nem desejavam trabalhar, estando mais próximas do estado de desemprego.

Reis (2015), por outro lado, analisou o processo de transição dos jovens, do desemprego para o primeiro emprego. Os resultados mostraram que jovens sem experiência no mercado de trabalho tinham probabilidades mais baixas de saírem do desemprego, mesmo em relação a indivíduos na mesma faixa etária que já tiveram trabalho anteriormente. Além disso, o autor verificou que jovens e adultos com alguma experiência anterior de trabalho apresentaram probabilidades semelhantes de transição do desemprego para o emprego.

A contribuição do presente trabalho reside em estudar não o risco de sair do desemprego, como foi o objetivo da grande maioria dos estudos supracitados, mas em investigar quais são os fatores que aumentam as chances de um indivíduo permanecer nesse estado por mais de um ano no Estado do Rio Grande do Sul, ou seja, dado que um indivíduo residente no Estado está desempregado, quais atributos aumentam ou diminuem as chances de que ele permaneça neste estado por longos períodos? Ou seja, que atributos favorecem a ocorrência da severidade do desemprego no Rio Grande do Sul?

O estudo pioneiro nessa direção, no Brasil, é o de Arruda *et al.* (2010). Os autores analisaram os determinantes da severidade do desemprego no Estado do Ceará com dados da PNAD 2007 e a aplicação de um modelo *Probit*. Os resultados indicaram que as mulheres, os mais velhos, os não chefes de família e os indivíduos sem instrução formal possuíam maiores chances de permanecerem desempregados por mais de um ano. Os resultados mostraram, ainda, com apenas 23% de chance, que o indivíduo com menor probabilidade de passar mais de um ano desempregado era homem entre 16 e 25 anos, chefe de família e com nível superior; já a mulher acima de 46 anos, analfabeta e não chefe de família apresentou maior probabilidade, 80%, de estar na severidade do desemprego.

3 Fonte e tratamento dos dados

Para a realização deste exercício empírico utilizar-se-ão informações da PNAD de 2013. A base de dados empregada neste estudo foi extraída considerando apenas indivíduos com idade entre 15 e 65 anos e que se encontravam desempregados por um período de até 60 meses³ na semana de referência. Para responder às indagações propostas, será realizado um exercício empírico mediante o uso do modelo *Probit*, que indicará quais atributos natos ou adquiridos aumentam as chances de um trabalhador residente no Estado do Rio Grande do Sul passar mais de 12 meses desempregado. O Quadro 1 apresenta uma síntese descritiva das variáveis utilizadas⁴.

Nos moldes de Arruda *et al.* (2010), a variável dependente é binária e assume valor 0 caso o indivíduo permaneça até um ano desempregado, assumindo valor 1 se o indivíduo permanecer entre 13 e 60 meses nesse estado. Vale destacar que somente foram considerados indivíduos que efetivamente tomaram providência para encontrar trabalho na semana de referência da pesquisa.

Em relação aos sinais esperados, ao se construir a variável gênero e ao se definir como categoria de referência as pessoas do sexo feminino, espera-se um sinal negativo para o coeficiente estimado dessa variável, o que indica que os homens devem permanecer menos tempo no desemprego. Tal resultado poderia ser um indicativo da presença de discriminação por gênero no mercado de trabalho (Oliveira; Carvalho, 2006) e, ainda, da predominante e tradicional atuação feminina em atividades do lar (Menezes Filho; Picchetti, 2000).

² Os autores avaliaram as transições entre quatro grupos, quais sejam: os empregados, os desempregados, os marginalmente ligados à força de trabalho (indivíduos considerados inativos na semana de referência, tendo procurado ou não trabalho no período de referência de um ano, mas que desejam trabalhar) e os inativos (indivíduos que não procuram emprego na semana de referência e não desejam trabalhar).

³ Indivíduos com mais de 60 meses de desemprego podem estar nessa condição por desalento. Nela, os agentes econômicos não tomam mais providências para procurar trabalho por não acreditarem que encontrarão (Arruda *et al.*, 2010; Ehrenberg; Smith, 2008). Vale destacar que a pesquisa de emprego e desemprego (PED) da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) e Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) (2009) define o desemprego por desalento como “[...] pessoas sem trabalho e com disponibilidade e necessidade de trabalhar no momento da pesquisa, porém sem procura efetiva de trabalho por desestímulo do mercado de trabalho ou por circunstâncias fortuitas, mas que apresentaram procura de trabalho, por pelo menos 15 dias, nos últimos 12 meses”.

⁴ A escolha dessas variáveis se baseia em Bivar (1993), em Menezes Filho e Picchetti (2000), em Penido e Machado (2002), em Oliveira e Carvalho (2006), em Arruda *et al.* (2010) e em Ehrenberg e Smith (2008).

Quadro 1

Descrição das variáveis utilizadas no modelo proposto

VARIÁVEIS EXPLICATIVAS	DESCRIÇÃO
Gênero	0 – feminino 1 – masculino
Idade	Id1 – 1 se tiver entre 15 e 25 anos; 0, caso contrário; (categoria de referência) Id2 – 1 se tiver de 26 a 35 anos de idade; 0, caso contrário Id3 – 1 se tiver de 36 a 45 anos de idade; 0, caso contrário Id4 – 1 se tiver de 46 a 65 anos; 0, caso contrário
Chefe de família	0 – se o entrevistado não for o chefe da família 1 – no caso do entrevistado ser o chefe da família
Zona urbana	0 – se o entrevistado morar em zona rural 1 – se o entrevistado morar em zona urbana
Raça	0 – se o entrevistado se declarar não negro 1 – se o entrevistado se declarar negro
Nível de instrução formal	E1 – 1 se o indivíduo não possui instrução formal; 0, caso contrário; (categoria de referência) E2 – 1 se o indivíduo possuir ensino fundamental incompleto e completo; 0, caso contrário E3 – 1 se o indivíduo possuir ensino médio incompleto e completo; 0, caso contrário E4 – 1 se o indivíduo possuir ensino superior incompleto e completo; 0, caso contrário
VARIÁVEL DEPENDENTE	DESCRIÇÃO
Desemprego	0 – se o indivíduo estiver desempregado até 12 meses 1 – se o indivíduo estiver desempregado entre 13 e 60 meses

Segundo Penido e Machado (2002) e Reis e Aguas (2014), a variável idade deve afetar positivamente a permanência na situação de desemprego, ou seja, quanto maior a idade, maior a chance de se permanecer desempregado. Reis (2015), todavia, encontra uma menor probabilidade de inserção/reinserção no mercado de trabalho para os mais jovens que não têm experiência, isto é, o efeito-experiência pode produzir, no modelo proposto neste estudo, um impacto negativo sobre as chances de permanência no desemprego por mais de um ano. Como Borges (2014) mostra que a incidência do desemprego continua elevada entre os mais jovens na Região Metropolitana de Porto Alegre — em média 24% entre 2002 e 2012 —, e a categoria de referência dessa variável no modelo aqui empregado é composta por indivíduos com idade entre 15 e 25 anos, espera-se que os coeficientes estimados das demais *dummies* de idade apresentem sinal negativo, prevalecendo, assim, o efeito-experiência de Reis (2015).

Se o indivíduo for o chefe da família, espera-se que isso reduza a sua chance de permanência no desemprego por mais de um ano, uma vez que ele é o arrimo da família e tende, portanto, a arcar com a maior parte das obrigações financeiras. Bivar (1993), Menezes Filho e Picchetti (2000) e Avelino (2001) encontram evidências que justificam tal expectativa. Considerando-se o indicador de raça, como Reis e Aguas (2014), encontram-se evidências de que os negros apresentam maiores chances de transição para empregos formais e informais do que os não negros. Espera-se um efeito negativo dessa variável sobre a permanência no desemprego por mais de um ano.

Em relação à variável nível de instrução formal, ao se considerarem os analfabetos como categoria de referência, espera-se que o impacto dessa categoria seja negativo sobre a probabilidade de se permanecer desempregado por longos períodos; ou seja, indivíduos com menos instrução tendem a passar mais tempo desempregados (Arruda *et al.*, 2010; Penido; Machado, 2002; Reis; Aguas, 2014). Apesar dessa expectativa, vale ressaltar que existe certa possibilidade de ocorrência de um resultado oposto, uma vez que Menezes Filho e Picchetti (2000) e Menezes e Cunha (2012) argumentam que os indivíduos mais escolarizados possuem maiores salários de reserva e, portanto, são mais seletivos, o que os leva a passar mais tempo no desemprego em busca de um novo posto de trabalho.

Por fim, espera-se um sinal negativo para a variável zona urbana, ou seja, como as áreas urbanas normalmente apresentam melhor infraestrutura e um mercado de trabalho mais dinâmico, acredita-se que os seus residentes têm menores chances de passar mais de um ano no desemprego, quando comparados aos das áreas rurais.

A Tabela 1 apresenta as principais estatísticas descritivas das variáveis empregadas. É válido destacar que, como as variáveis do modelo são binárias, suas médias representam a proporção de indivíduos que apresentam a característica valorada pelo número 1, como por exemplo: 47% dos indivíduos da amostra são homens⁵, 7% estão

⁵ As variáveis binárias, como, por exemplo, a variável gênero, homem é complementar à mulher, sendo assim, a proporção de pessoas do sexo feminino é de 53% da amostra.

entre 13 e 60 meses desempregados, 39% são chefes de família, 92% moravam em área urbana e 7% consideram-se negros.

Tabela 1

Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas para o Rio Grande do Sul — 2013

VARIÁVEIS	OBSERVAÇÕES	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO	MÍNIMO	MÁXIMO
Desemprego	515	0,07	0,25	0	1
Chefe de família	515	0,39	0,49	0	1
Raça	515	0,07	0,25	0	1
Gênero	515	0,47	0,50	0	1
Zona Urbana	515	0,92	0,27	0	1
E1	515	0,01	0,10	0	1
E2	515	0,36	0,48	0	1
E3	515	0,45	0,50	0	1
E4	515	0,18	0,38	0	1
Id1	515	0,37	0,48	0	1
Id2	515	0,31	0,46	0	1
Id3	515	0,18	0,38	0	1
Id4	515	0,14	0,35	0	1

FONTE: IBGE (2013).

Examinando-se o nível de instrução formal, observa-se que 1% dos indivíduos era analfabeto, 36% tinham nível fundamental incompleto ou completo, 45% possuíam ensino médio incompleto ou completo e 18% tinham curso superior completo ou em curso. Considerando-se a idade dos indivíduos, 37% deles tinham entre 15 e 25 anos, 31% tinham entre 26 e 35 anos, 18% tinham entre 36 e 45 anos e, por fim, 14% tinham entre 46 e 65 anos.

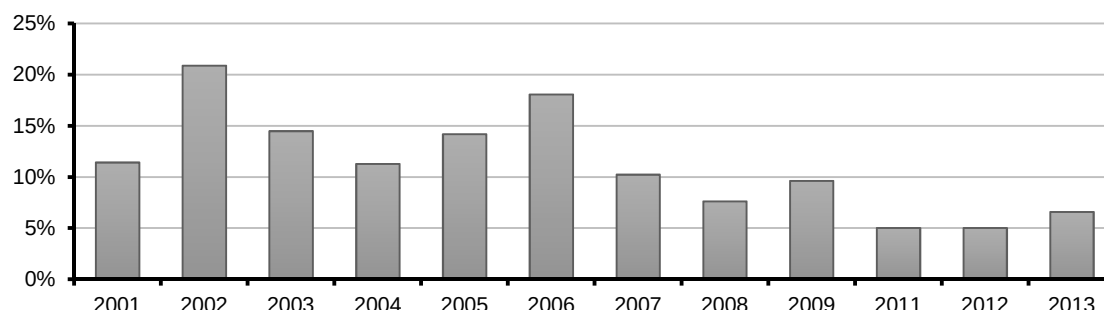
3.1 Perfil do desemprego de longa duração no Rio Grande do Sul

Após apresentar a fonte e a descrição dos dados utilizados para se aferirem os determinantes da severidade do desemprego no Rio Grande do Sul, faz-se necessária uma análise descritiva do comportamento desse indicador para inicialmente se ter algumas evidências sobre os seus determinantes.

O Gráfico 1 apresenta a evolução anual da proporção dos desempregados entre 13 e 60 meses, no Rio Grande do Sul. De maneira geral, a análise dos dados mostra que, entre 2001 e 2013, em média, 11% dos desempregados do Estado estavam nessa situação há mais de um ano. Apesar disso, esse indicador apresentou uma redução média de 4,5% ao ano no período considerado⁶.

Gráfico 1

Proporção de indivíduos desempregados entre 13 e 60 meses, no Rio Grande do Sul — 2001-2013



FONTE: IBGE (2013).

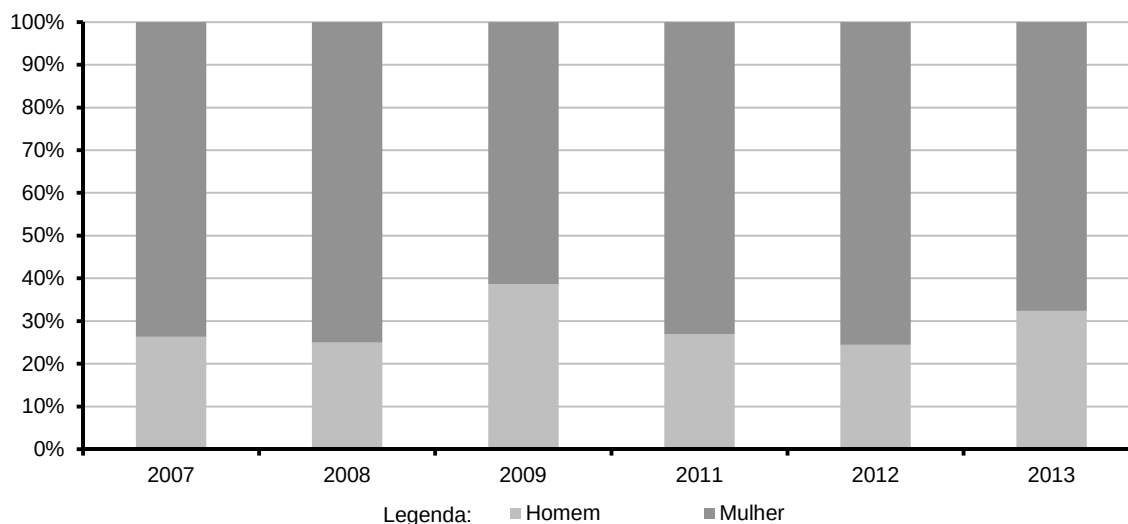
Em seguida, analisou-se a evolução da distribuição desse indicador por grupos de análise entre 2007 e 2013. Vale ressaltar que a amostra utilizada para a construção dos Gráficos 2, 3, 4, 5, 6 e 7 engloba apenas as pessoas

⁶ Taxa de crescimento anual média calculada como $\{[\ln(M_f) - \ln(M_0)]/T\}100$, onde M_f e M_0 denotam as médias dos períodos final e inicial respectivamente, e T é o número de períodos considerados, $T=12$.

inseridas na severidade do desemprego, isto é, as que estão nesse estado há mais de um ano e ainda procuram emprego. Abaixo está a proporção de desempregados por grupos de análise:

Gráfico 2

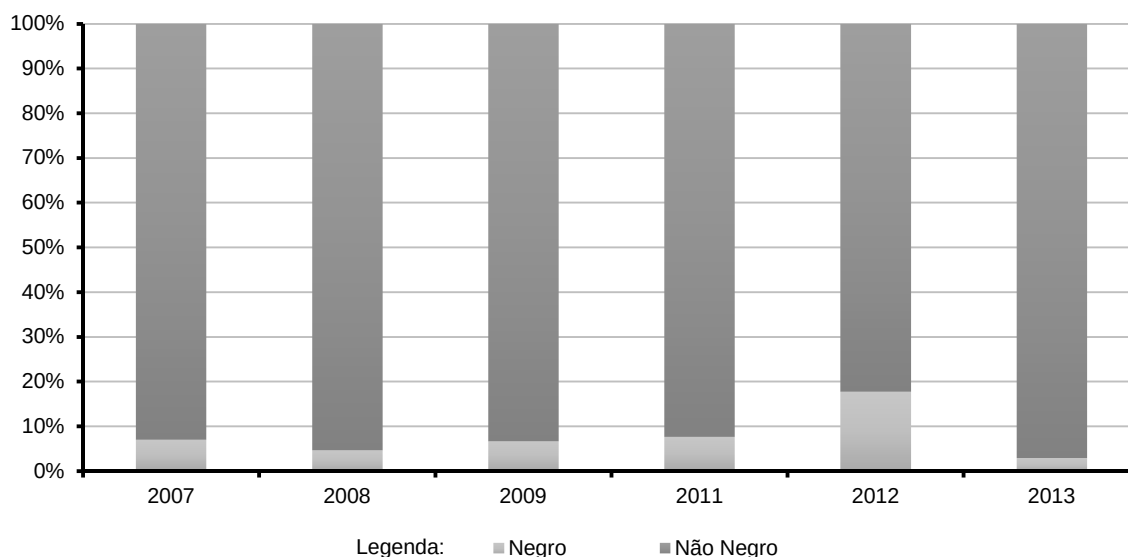
Proporção de indivíduos desempregados entre 13 e 60 meses, por gênero, no Rio Grande do Sul — 2007-2013



FONTE: IBGE (2013).

Gráfico 3

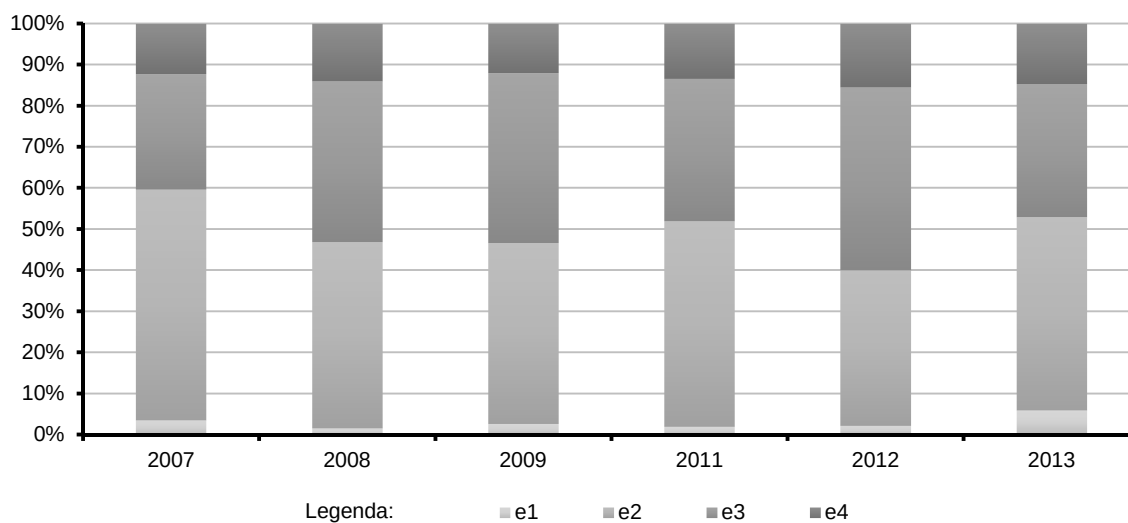
Proporção de indivíduos desempregados entre 13 e 60 meses, por raça, no Rio Grande do Sul — 2007-2013



FONTE: IBGE (2013).

Gráfico 4

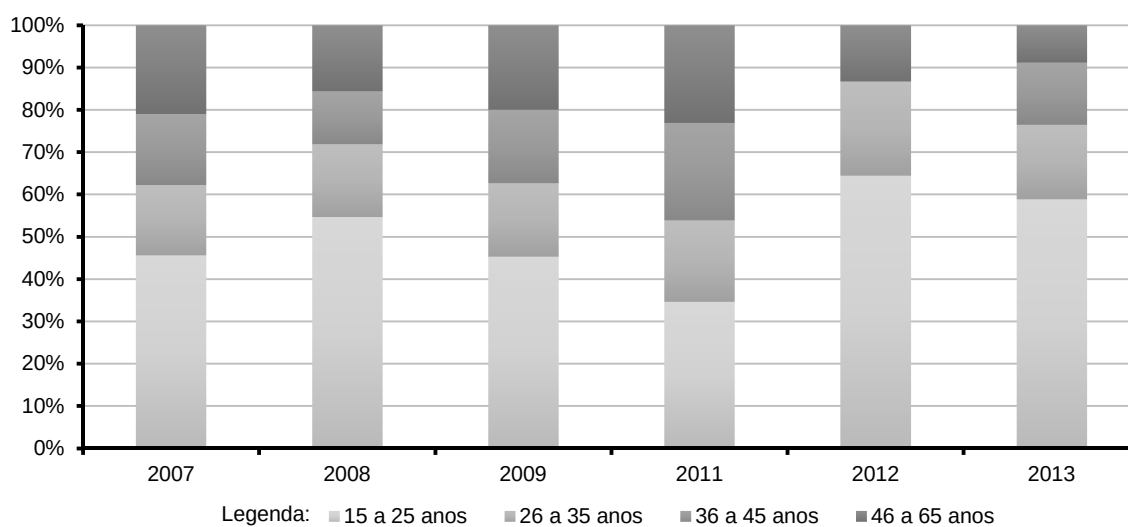
Proporção de indivíduos desempregados entre 13 e 60 meses, por nível de instrução formal, no Rio Grande do Sul — 2007-2013



FONTE: IBGE (2013).

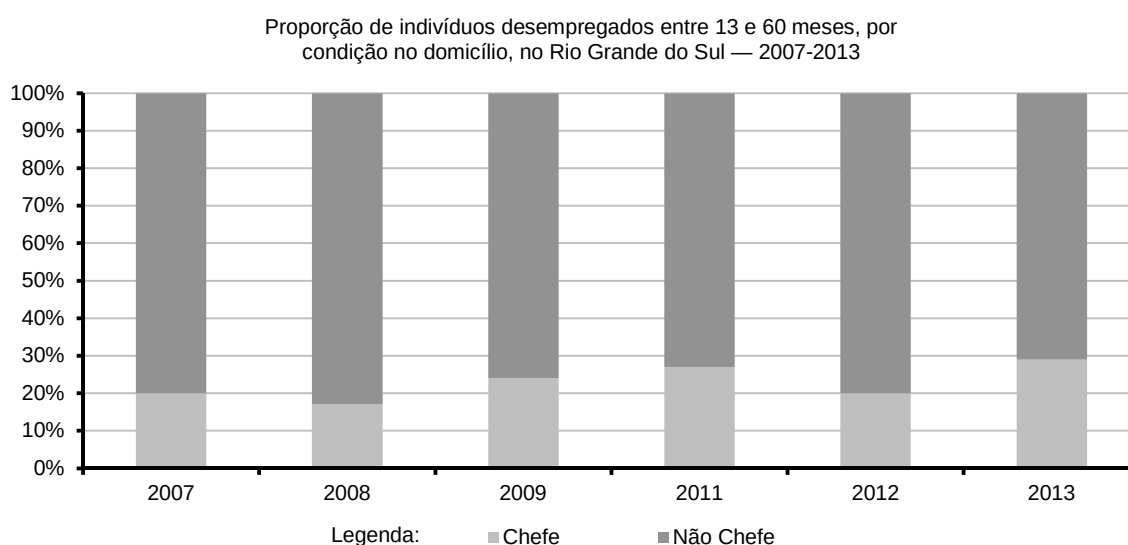
Gráfico 5

Proporção de indivíduos desempregados entre 13 e 60 meses, por idade, no Rio Grande do Sul — 2007-2013



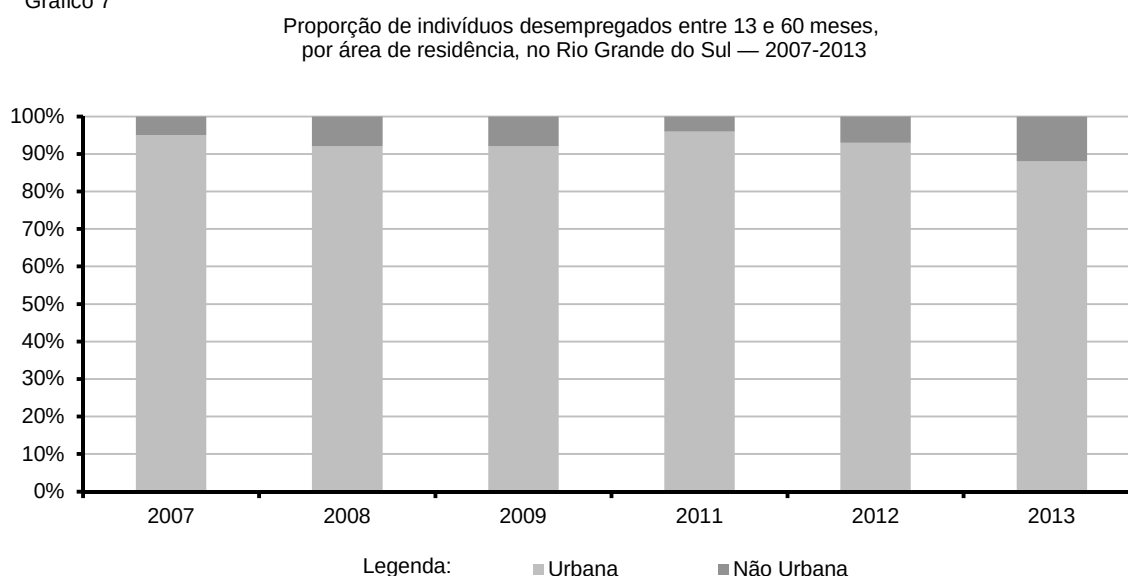
FONTE: IBGE (2013).

Gráfico 6



FONTE: IBGE (2013).

Gráfico 7



FONTE: IBGE (2013).

De uma maneira geral, conforme pode ser verificado nos Gráficos 2 a 7, não há mudanças significativas nas características dos indivíduos quanto à severidade do desemprego no período de 2007 a 2013, ou seja, não há grandes variações nos perfis dos desempregados por grupos de análise no período em questão.

O Gráfico 2 apresenta uma comparação entre a proporção de homens e de mulheres que estão há mais de um ano no desemprego e mostra que as proporções de homens nesse estado variam entre 26% e 32%, ao passo que a proporção de mulheres varia entre 74% e 68% no período em questão. A análise dos Gráficos 3, 4, 5, 6 e 7 revela que, em média, a severidade do desemprego mostra-se mais presente entre as mulheres (71%), os não negros (92%), os jovens entre 15 e 25 anos (51%), os não chefes de família (77%), os residentes em área urbana (93%) e aqueles com ensino fundamental incompleto ou completo (47%).

4 Modelo Probit

O modelo *Probit* é construído por meio do uso de uma variável não observada, denominada latente, sob a qual se assume determinada distribuição de probabilidade (Davidson; Mackinnon, 2004). Desse modo, a especificação geral de um modelo com a variável dependente binária observada é dada por

$$Y_i = X_i' \beta + u_i \quad (1)$$

onde $Y_i = 1$ se ocorre sucesso, e $Y_i = 0$, caso contrário. Como a estimação desse modelo por mínimos quadrados ordinários (MQO) não garante, por exemplo, que as probabilidades $P(Y_i = 1/X_i)$ estarão contidas no intervalo (0,1), a sua reformulação é feita através da criação de uma variável latente (Y_i^0) em substituição a Y_i . Nesse sentido, assumindo-se a hipótese *Probit*, qual seja, a de que u_i , segue uma distribuição normal padronizada, o sinal da variável latente não observada, Y_i^0 , determinará o valor que a variável binária observada, Y_i , assumirá, ou seja, se Y_i^0 for positiva ou negativa, Y_i assume o valor 1 ou 0 respectivamente. Desse modo, torna-se possível computar a probabilidade de que Y_i assumirá o valor 1, a qual será dada por,

$$\begin{aligned} \Pr(Y_i = 1) &= \Pr(Y_i^0 > 0) = \Pr(X_i' \beta + u_i > 0) = \Pr(u_i > -X_i' \beta) = \\ &= \Pr(u_i < X_i' \beta) = \Phi(X_i' \beta) \end{aligned} \quad (2)$$

em que $\Phi(X_i' \beta)$ é a função de probabilidade cumulativa da distribuição normal padrão.

Para a finalidade deste artigo, a variável observada assumirá o valor 1 se, na semana de referência da PNAD 2013, o indivíduo esteve desempregado entre 13 e 60 meses; se ele esteve desempregado há menos de 13 meses, tal variável assumirá o valor 0.

Neste modelo, os efeitos marginais dos regressores nas probabilidades não serão dados diretamente pelos coeficientes das variáveis explicativas, então para $\text{Prob}(y_i = 1)$ e $\text{Prob}(y_i = 0)$, os efeitos marginais de mudanças nas variáveis explicativas serão dados por

$$\frac{\partial \text{Prob}(y=1)}{\partial x} = \Phi(x' \beta) \cdot \beta \quad e \quad \frac{\partial \text{Prob}(y=0)}{\partial x} = -\Phi(x' \beta) \cdot \beta \quad (3)$$

Percebe-se por essas formulações que se majorando o valor de um dos regressores, a $\text{Prob}(y_i = 0)$ aumenta se o sinal do coeficiente da variável majorada for negativo e declina se tal coeficiente for positivo. Para a $\text{Prob}(y_i = 1)$, o raciocínio é análogo.

5 Análise e discussão dos resultados

Para se investigarem os determinantes da permanência por mais de um ano na condição de desempregado no Rio Grande do Sul, estimou-se um modelo *Probit*. Todavia, inicialmente, verificou-se a existência de heteroscedasticidade por meio dos testes de White e de Breusch-Pagan/Cook-Weisberg. Ambos os testes indicaram que a variância dos erros não é constante e, portanto, optou-se pelo estimador robusto na presença de heteroscedasticidade. Além disso, o modelo mostrou-se globalmente significativo tanto pela estatística de Wald como pela estatística de Razão de Verossimilhança; ou seja, pode-se rejeitar a hipótese de que todos os coeficientes são nulos, mesmo a 1% de significância. Os resultados estão sintetizados no Quadro 2.

Em termos gerais, observa-se que as variáveis se mostraram estatisticamente significantes a 5%, com exceção apenas das variáveis urbana, chefe de família e cor, ou seja, morar em zona urbana (quando comparados aos que residem na zona rural), declarar-se chefe de família (quando comparados aos não chefes) e declarar-se negro (em comparação aos não negros) parecem não influenciar a incidência da severidade do desemprego no Rio Grande do Sul. Portanto, destacando-se a variável cor, os resultados podem ser um indicativo de ausência de discriminação por raça, no Estado do Rio Grande do Sul, entre os desempregados que estão nesse estado há mais de um ano, podendo, ainda, estar simplesmente revelando o baixo salário de reserva desses indivíduos, quando comparados aos não negros. Vergara (2014) observa uma forte evolução da participação dos negros no mercado de trabalho em Porto Alegre entre 2001 e 2010, quando comparados aos não negros, indicando que houve uma redução das desigualdades entre negros e não negros no Rio Grande do Sul.

Quadro 2

Resultado do modelo *Probit* estimado — robusto para heteroscedasticidade

VARIÁVEIS	COEFICIENTE	EFEITOS MARGINAIS	ERRO-PADRÃO ROBUSTO	ESTATÍSTICA Z	VALOR P
Homem **	-0,45	-0,05	0,20	-2,19	0,02
Cor	-0,42	-0,03	0,45	-0,92	0,35
Urbana	-0,16	-0,02	0,29	-0,56	0,57
Chefe	0,02	0,002	0,21	0,11	0,91
E2 **	-1,27	-0,11	0,59	-2,13	0,03
E3 *	-1,78	-0,20	0,61	2,92	0,00
E4 *	-1,58	-0,08	0,62	-2,51	0,01
Id2 *	-0,62	-0,05	0,24	-2,51	0,01
Id3 **	-0,60	-0,04	0,25	-2,32	0,02
Id4 *	-0,80	-0,05	0,31	-2,52	0,01
Teste Wald		Chi2(10) = 21,41 * Valor-p = 0,01		Razão de Verossimi- lhança	Chi2 (10) = 25,12 * Valor-p = 0,00
Observações		515		Teste de Heteroscedas- tidade White	Chi2 (45) = 60,38 Valor-p = 0,06 ***
LogVerossimilhança		-112,69			
R ² de McFadden		0,10		Teste de Heteroscedas- tidade Breusch-Pagan/ Cook-Weisberg	Chi2 (1) = 127,44 * Valor-p = 0,00
Count R ²		0,93			

NOTA: ** Significante a 5%; * Significante a 1%; *** Significante a 10%.

No Rio Grande do Sul, se um trabalhador desempregado é homem, menor será a probabilidade de que ele permaneça no Estado por mais de 12 meses, é o que indica o sinal dessa variável, que se mostrou significativa a 1%. Esse resultado pode ser um indicativo de discriminação por gênero no mercado de trabalho do Rio Grande do Sul. Autores como Avelino (2001), Menezes e Dedecca (2006), Arruda *et al.* (2010) e Reis (2015) também encontram evidências nessa direção.

As *dummies* de idade indicam que quanto mais velho for o desempregado no Rio Grande do Sul, menores serão as chances de que ele permaneça nessa condição por mais de um ano, quando comparado aos indivíduos com idade entre 15 e 25 anos. Esse resultado pode estar capturando o efeito-experiência destacado por Reis (2015), que aponta para uma menor probabilidade de inserção/reinserção no mercado de trabalho para os mais jovens, que não têm experiência. Na mesma linha, Borges (2014) destaca que, apesar dos avanços na inclusão de jovens no mercado de trabalho em anos recentes, a incidência do desemprego continua elevada, com uma taxa média na ordem de 24% entre 2002 e 2012 para aqueles entre 16 e 24 anos na Região Metropolitana de Porto Alegre. Vale destacar que esses resultados são antagônicos aos de Arruda *et al.* (2010), que encontram menores chances de permanência para os mais jovens no Ceará, ou seja, o efeito-experiência, que parece prevalecer no Rio Grande do Sul, não foi observado no Estado do Ceará.

O modelo também revela que quanto maior for o nível de instrução formal dos trabalhadores, menor será a probabilidade de permanência no desemprego por mais de um ano, no Rio Grande do Sul, quando comparados aos analfabetos. É válido destacar que resultados similares também foram encontrados por Menezes Filho e Picchetti (2000), Penido e Machado (2002) e Arruda *et al.* (2010).

A análise dos efeitos marginais revela que essas evidências não se mostraram estatisticamente significantes apenas para as variáveis urbana, cor e chefe de família, indicando que ao se compararem indivíduos idênticos, exceto por morar em zona urbana (em comparação com aqueles residentes em áreas rurais), por se declarar negro (em comparação aos não negros) ou por se declarar chefe de família (em comparação aos não chefes), não se modifica a probabilidade de permanência no desemprego por mais de um ano. Todos os demais efeitos marginais se mostraram estatisticamente robustos a 5% de significância.

Os efeitos marginais mostram que o indivíduo do sexo masculino apresenta uma probabilidade em média 5% menor do que a probabilidade para o sexo feminino de permanecer desempregado por mais de um ano no Rio Grande do Sul. Indivíduos com idade entre 26 e 35 anos possuem, em média, uma chance cerca de 5% menor do que aqueles com idade entre 15 e 26 anos de ficar por mais de 12 meses desempregado. Essa chance é 4% e 5% menor para indivíduos com idade entre 36 e 45 anos e 46 e 65 anos respectivamente.

Os resultados mostram ainda que o fator mais importante para a redução da severidade do desemprego no Rio Grande do Sul é o nível de instrução, uma vez que os seus efeitos marginais apresentaram os maiores impactos em termos absolutos. Indivíduos com ensino fundamental incompleto ou completo possuem, em média, uma chance 11% menor do que a dos analfabetos de ficar por mais de 12 meses desempregados. Essa chance é 20%

e 8% menor, respectivamente, para indivíduos com ensino médio incompleto ou completo e para indivíduos com ensino superior completo ou em andamento.

Com o intuito de tornar mais claro o papel das probabilidades estimadas, foram calculados os cenários probabilísticos para o modelo. Com a construção desses cenários, além de se atestarem os efeitos que as alterações nas variáveis explicativas ocasionam na probabilidade de permanecer desempregado, pode-se inferir sobre a probabilidade de um desempregado residente no Rio Grande do Sul, com determinadas características, permanecer nessa situação por mais de um ano. Esses cenários estão sintetizados no Quadro 3.

Quadro 3

Cenários probabilísticos do modelo *Probit* para indivíduos residentes no Rio Grande do Sul — 2013

MULHERES							HOMENS						
id2	id3	id4	e4	e3	e2	Probabilidade (%)	id2	id3	id4	e4	e3	e2	Probabilidade (%)
0	0	0	0	0	0	70	0	0	0	0	0	0	54
1	0	0	0	0	0	46	1	0	0	0	0	0	29
0	1	0	0	0	0	47	0	1	0	0	0	0	30
0	0	1	0	0	0	39	0	0	1	0	0	0	24
0	0	0	0	0	1	22	0	0	0	0	0	1	11
0	0	0	0	1	0	10	0	0	0	0	1	0	4
0	0	0	1	0	0	15	0	0	0	1	0	0	6
1	0	0	0	0	1	8	1	0	0	0	0	1	3
1	0	0	0	1	0	3	1	0	0	0	1	0	1
1	0	0	1	0	0	5	1	0	0	1	0	0	2
0	1	0	0	0	1	9	0	1	0	0	0	1	4
0	1	0	0	1	0	3	0	1	0	0	1	0	1
0	1	0	1	0	0	5	0	1	0	1	0	0	2
0	0	1	0	0	1	6	0	0	1	0	0	1	2
0	0	1	0	1	0	2	0	0	1	0	1	0	0,6
0	0	1	1	0	0	3	0	0	1	1	0	0	1

NOTA: Foram utilizados os valores médios da amostra para as variáveis cor, chefe de família e zona urbana.

A análise dos cenários revela, por exemplo, de acordo com a quarta linha do Quadro 3, que um homem analfabeto e com idade entre 46 e 65 anos possui 24% de chance de permanecer desempregado por mais de 12 meses, enquanto que uma mulher com as mesmas características apresenta uma probabilidade de 39%. Em termos gerais, as demais probabilidades mostram que, para quaisquer alterações nas características dos indivíduos, as mulheres são mais afetadas pela severidade do desemprego no Rio Grande do Sul, uma vez que possuem maiores chances de passar mais de um ano desempregadas nesse estado.

Em relação à idade, verifica-se que os desempregados na faixa etária entre 46 e 65 anos apresentaram as menores probabilidades de permanência na situação de desemprego por mais de 12 meses entre todas as faixas de idade analisadas, ressaltando-se a forte participação de trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho do Rio Grande do Sul e, ainda, corroborando com o efeito-experiência citado anteriormente.

Os indivíduos com ensino médio incompleto ou completo apresentaram as menores probabilidades de permanecer desempregados por mais de um ano em comparação com os demais níveis de instrução considerados. Ou seja, esse resultado pode indicar que indivíduos com ensino superior possuem maiores salários de reserva e, portanto, são mais seletivos em sua decisão de retornar ao mercado de trabalho no Rio Grande do Sul, quando comparados àqueles com nível médio.

Por fim, pode-se inferir que o indivíduo com menor probabilidade de permanecer por mais de 12 meses desempregado no Estado do Rio Grande do Sul é homem entre 46 e 65 anos e com ensino médio incompleto ou completo, com apenas 0,6% de chance, enquanto que o indivíduo que apresentou maior probabilidade, com 70%, é mulher entre 15 e 25 anos e analfabeta.

6 Considerações finais

Este trabalho se pautou na análise da severidade do desemprego no Estado do Rio Grande do Sul usando microdados da PNAD de 2013 e um modelo dicotômico baseado em uma distribuição normal.

A incidência da permanência no desemprego por mais de um ano mostrou-se menor para os indivíduos com idade entre 46 e 65 anos, sinalizando para uma forte presença do efeito-experiência, presente em Reis (2015), no mercado de trabalho do Rio Grande do Sul. Os efeitos marginais indicam que os indivíduos pertencentes a essa faixa etária apresentam, em média, uma probabilidade 5% menor quando comparados aos mais jovens.

A variável de instrução formal mostrou-se a mais relevante no combate à severidade do desemprego, ou seja, é a que mais afetou as probabilidades. Os indivíduos com ensino médio incompleto ou completo apresentaram menores chances de permanência no desemprego por mais de 12 meses, resultado que corrobora o encontrado por Menezes Filho e Picchetti (2000) e Penido e Machado (2002), entre outros. Os efeitos marginais revelam que um indivíduo com nível fundamental incompleto ou completo e residente no Rio Grande do Sul possui, em média, uma chance aproximadamente 11% menor de passar mais de um ano desempregado do que a dos indivíduos analfabetos. Essa chance é 20% e 8% menor, respectivamente, para indivíduos com ensino médio e superior completo ou em andamento. Vale destacar que os indivíduos com ensino superior parecem ser mais seletivos na escolha de um trabalho, uma vez que possuem maiores salários de reserva.

As evidências parecem indicar ainda certa discriminação por gênero no mercado de trabalho do Rio Grande do Sul ou, de certa forma, uma predominância das mulheres em atividades do lar, como argumentam Menezes Filho e Picchetti (2000). O efeito marginal revela que um indivíduo do sexo masculino apresenta, em média, uma probabilidade 5% menor do que a de um indivíduo do sexo feminino de permanecer desempregado por mais de um ano.

A análise de cenários probabilísticos revelou que o indivíduo residente no Rio Grande do Sul com menor chance de ingressar na severidade do desemprego é homem entre 46 e 65 anos e com ensino médio completo ou em andamento, com apenas 0,6% de chance. Por outro lado, o indivíduo que possui maior chance é mulher entre 15 e 26 anos e analfabeta, com 70% de probabilidade.

Em suma, esses resultados sugerem que as políticas públicas voltadas para a dinamização do mercado de trabalho no Rio Grande do Sul devem priorizar a educação, sobretudo para a redução no número de analfabetos, as políticas de incentivo à inserção/reinserção dos profissionais mais jovens e uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho.

Uma limitação deste estudo é que, quando se fala em discriminação por gênero ou ausência de discriminação por raça, se tem apenas um indicativo de possibilidade, ou seja, serve para atestar os indicativos de discriminação supracitados. Este trabalho pode ser ampliado para examinar esses fenômenos com técnicas mais adequadas, como a decomposição de Oaxaca-Blinder, por exemplo, embora não seja esse o objetivo do presente artigo.

Referências

- AGUAS, M. F. F.; PERO, V. L.; RIBEIRO, E. P. Heterogeneity in the Labor Market: Unemployment and Non-Participation in Brazil. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 18, n. 3, p. 355-378, 2014.
- ANTIGO, M. F.; MACHADO, A. F. Transições e duração do desemprego: uma revisão da literatura com novas evidências para Belo Horizonte. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p. 375-406, 2006.
- ARRUDA, E. F. *et al.* Determinantes da permanência no desemprego no mercado de trabalho cearense. In: CARVALHO, E. B. S. (Org.). **Economia do Ceará em Debate 2009**. Fortaleza: IPECE, 2010. p. 161-177.
- AVELINO, R. R. G. **Os Determinantes da Duração de Desemprego em São Paulo**. São Paulo: USP/IPE, 2001. (Texto para Discussão, n. 11).
- BIVAR, W. Estimativas da duração média do desemprego no Brasil. **Pesquisa e Planejamento econômico**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 275-312, 1993.
- BORGES, B. K. Situação do mercado de trabalho juvenil nas principais regiões metropolitanas do país: breve análise. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 101-108, 2014.

- BORŠIČ, D.; KAVKLER, A. Modeling unemployment duration in Slovenia using Cox regression models. **Transition Studies Review**, Springer, v. 16, p. 145-156, 2009.
- DAVIDSON, R.; MACKINNON, J. G. **Econometric Theory and Methods**. New York: Oxford University Press, 2004.
- DU, F.; DONG, X. Why do women have longer durations of unemployment than men in post restructuring urban China? **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 33, p. 233-252, 2009.
- EHRENBERG, R. G.; SMITH, R. S. T. **Modern Labor Economics: Theory and Public Policy: International Edition**. Boston: Pearson Education, 2008.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (São Paulo) (Seade); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS (Dieese). **Pesquisa de Emprego e Desemprego — PED: conceitos, metodologia e operacionalização**. São Paulo, 2009.
- KIEFER, N. M. Economic duration data and hazard functions. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, PA, v. 25, p. 646-679, June 1988.
- LANCASTER, T. Econometric methods for the duration of unemployment. **Econometrica**, New York, v. 47, n. 4, p. 939-956, 1979.
- LANCASTER, T.; NICKEL, S. The analysis of reemployment probabilities for the unemployment. **Journal of the Royal Statistical Society**, London, v. 143, n. 2, p. 141-165, 1980.
- MENESES, A. I.; CUNHA, M. S. Evidências sobre a duração do desemprego no Brasil no período recente. In: ENCONTRO DA ANPEC-SUL, 15., 2012, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: PUCRS, 2012. Disponível em: <<http://www.pucrs.br/eventos/encontroeconomia/download/mesas/EvidenciasSobreADuracaoDoDesemprego.pdf>>. Acesso em: 2015.
- MENEZES, W. F.; DEDECA, C. S. Avaliação da duração do desemprego nas regiões metropolitanas de Salvador e de São Paulo. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 35-60, 2006.
- MENEZES-FILHO, N. A.; PICCHETTI, P. Os determinantes da duração do desemprego em São Paulo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 1, p. 23-48, 2000.
- MOREIRA, T. M.; RIBEIRO, L. C. S. Mudanças Estruturais na Economia Brasileira entre 2000-2005 e o novo regime macroeconômico: Uma abordagem multisetorial. **Economia**, [S.l.], v. 14, n. 1C, p. 751-780, 2013.
- NICKEL, S. Estimating the probability of leaving unemployment. **Econometrica**, New York, v. 47, n. 5, p. 1249-1266, 1979.
- OLIVEIRA, V. H.; CARVALHO, J. R. Os Determinantes da Duração do Desemprego no Brasil: Uma Análise com Dados da Pesquisa de Padrão de Vida do IBGE. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 11., 2006, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Banco do Nordeste, 2006. v. 1.
- PENIDO, M.; MACHADO, A. F. **Desemprego: Evidências da Duração no Brasil Metropolitano**. Belo Horizonte: UFMG, 2002. (Texto para discussão, n. 176).
- PENIDO, M.; MACHADO, A. F. Duração de desemprego na Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: SEMINÁRIO SOBRE ECONOMIA MINEIRA, 10, 2000, Belo Horizonte. [**Anais...**]. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/files/153/6519766.pdf>>. Acesso em: 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2013: PNAD 2013**. Rio de Janeiro, 2013. Banco de Dados.
- RAMOS, L. **O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. (Texto para Discussão, n. 1255).
- REIS, M. Uma análise da transição dos jovens para o primeiro emprego no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 69, n. 1, p. 125-143, 2015.
- REIS, M.; AGUAS, M. Duração do desemprego e transições para o emprego formal, a inatividade e a informalidade. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 18, n. 1, p. 35-50, 2014.

ROSE, G.; ORDINE, P. Overeducation and unemployment spells duration. **Procedia: Social and Behavioral Sciences**, [S.l.], v. 9, p. 427-438, 2010.

THEODOSSIOU, I.; ZAROTIADIS, G. Employment and unemployment duration in less developed regions. **Journal of Economic Studies**, Bingley, v. 37, n. 5, p. 505-524, 2010.

VERGARA, D. H. Uma breve caracterização da inserção dos negros no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre: 2001-2010. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 1, p. 109-124, 2014.

Desafios políticos do Rio Grande do Sul: a decisividade do Governador*

Augusto Neftali Corte de Oliveira**

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Pesquisador da Fundação de Economia e Estatística (FEE)

Resumo

Esta investigação não se dedica aos desafios sociais e econômicos do Rio Grande do Sul, mas às condições para que eles sejam enfrentados. Esse é um desafio político. No momento em que o Estado do Rio Grande do Sul convive com uma crise fiscal e a situação socioeconômica se deteriora em todo o País, ganha relevância a capacidade dos atores políticos em construir acordos sobre as políticas públicas desejáveis ou necessárias. A partir de uma abordagem institucionalista, é possível estudar como alcançar acordos sobre reformas em tempos de crise e quais são os requisitos para que tais acordos sejam duradouros. Este artigo inicia um estudo sobre a capacidade de o sistema político gaúcho gerar políticas públicas resilientes. Focando-se nos recursos políticos concentrados pelo Governador, avalia-se a capacidade de inovação política (decisividade) e a resistência das inovações aos ciclos políticos (resolutividade). Apontam-se, em conclusão, algumas perspectivas favoráveis a um processo de decisão equilibrado entre decisividade e resolutividade no Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: política pública; decisividade; resolutividade

Abstract

This study is not dedicated to the social and economic challenges of the State of Rio Grande do Sul, but to the conditions to face these challenges. This is a political challenge. As Rio Grande do Sul deals with a fiscal crisis and the socioeconomic situation deteriorates across the country, the need grows for political ability to build agreements on the desirable or necessary public policies. From an institutionalist approach to politics, it is possible to study how to reach agreements on reforms in times of crisis and to highlight what the requirements are for such agreements to endure over time. This article begins a study on the ability of the political system of Rio Grande do Sul to generate resilient public policies. Focusing on the political resources of the head of the state executive branch, we evaluate the capacity of policy innovation (decisiveness) and the resistance of these innovations to the political cycles (resoluteness). In conclusion, we highlight some favorable prospects to a balanced decision-making process between decisiveness and resoluteness in Rio Grande do Sul.

Keywords: public policy; decisiveness; resoluteness

Introdução

A presente investigação não se dedica aos desafios sociais e econômicos do Rio Grande do Sul, mas às **condições** para que eles sejam enfrentados. Isso é um desafio político. No momento em que o Estado do Rio Grande do Sul lida com uma crise fiscal e a situação socioeconômica se deteriora em todo o País, ganha relevância a capacidade dos atores políticos em construir acordos sobre as reformas desejáveis ou necessárias. A partir de uma abordagem institucionalista da política, é possível estudar como alcançar acordos sobre reformas em

* Artigo recebido em 21 dez. 2015.
Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann

** E-mail: augusto.oliveira@fee.tche.br

Ressalvando sua responsabilidade pela presente versão do artigo, o autor agradece as contribuições dos colegas do Núcleo de Políticas Públicas da FEE, dos pareceristas anônimos e dos revisores da revista **Indicadores Econômicos FEE**.

tempos de crise. Mais do que isso, pode-se investigar quais são os requisitos para que tais acordos e reformas sejam duradouros e não sejam abandonados pelo próximo governo. Esses atributos podem ser interpretados a partir da contribuição da teoria dos atores com poder de veto, tais como: (a) as condições para adotar inovações políticas (decisividade); e (b) a capacidade das inovações adotadas resistirem ao longo do tempo (resolutividade) (Cox; McCubbins, 2001; Tsebelis, 2009).

A análise usual tributa à política gaúcha baixa decisividade, pois os governos possuem dificuldade para conquistar apoio público e político para aprovar suas reformas na Assembleia. Ao mesmo tempo, a política gaúcha também é interpretada como de baixa resolutividade, pois os sucessivos governos tendem a descartar as políticas em curso mesmo quando positivas. A leitura desses fenômenos costuma recorrer à estrutura da disputa partidária gaúcha, que possui uma tradição de bipolarização radical entre forças populistas e/ou populares e forças conservadoras (Trindade; Noll, 1991). Nesta pesquisa, utiliza-se uma abordagem diferente, centrada nas instituições e nos incentivos gerados pela distribuição dos recursos políticos. Em que pesem os limites da engenharia no campo político, instituições e incentivos podem ser trabalhados, transformados e adaptados com vistas à busca de melhores resultados.

Um ponto de partida para a investigação do sistema político estadual é a noção de um ultrapresidencialismo, seja na percepção da política, seja na relação Governador/Assembleia. Com ainda mais força do que ocorre na esfera federal com o presidencialismo de coalizão (Abranches, 2003), o Governador é o ator central do sistema político no nível estadual. Ele é o responsável pela gestão política do estado: deve, ao mesmo tempo, responder aos desafios econômicos e sociais vigentes e ser o principal garantidor da manutenção das políticas em curso. Faz sentido, portanto, focar este estudo inicial no ultrapresidencialismo estadual, na resolutividade e na decisividade política do Rio Grande do Sul. Outros fatores importantes, como as especificidades institucionais da relação entre Governador e Assembleia, a organização do sistema partidário local e a inserção no sistema federativo serão objeto de um esforço de investigação futuro.

A primeira seção do artigo apresenta a teoria dos atores com poder de veto e os atributos de resolutividade e decisividade dos sistemas políticos. A segunda introduz o estudo do tema no contexto do Rio Grande do Sul atual, com foco na posição do Governador. Em seguida, são investigadas seis dimensões do ultrapresidencialismo gaúcho na atualidade: os poderes financeiros do Governador, seus poderes administrativos, os incentivos provenientes do sistema eleitoral, os limites dos contrapesos regionais, a falta de visibilidade do Governador e a atuação dos órgãos de controle.¹ Por fim, a partir de um quadro sinóptico das constatações alcançadas, discute-se como elas afetam a decisividade e a resolutividade no Estado. Também são realizadas algumas indicações sobre como a equação entre decisividade e resolutividade poderia ser melhor equilibrada no contexto político do Rio Grande do Sul.

1 Instituições e política pública: a teoria dos vetos no contexto subnacional

Uma abordagem sobre a capacidade dos sistemas e atores políticos em responder aos desafios sociais e econômicos de uma coletividade recorre à perspectiva dos atores com poder de veto, que investiga como diferentes conjuntos de instituições abrem possibilidades no processo de produção e manutenção de decisões (Tsebelis, 2009). Para que o *status quo* de uma política pública seja alterado, todos os atores capazes de vetar a iniciativa transformadora, sejam eles atores individuais ou coletivos, precisam concordar ou absterem-se de utilizar o mecanismo de veto que dispõem. Todos os atores com poder de veto possuem a opção de preferir a manutenção da situação atual frente à expectativa da situação gerada pela alteração. Nessa opção, os custos da incerteza em relação à transformação também jogam um papel importante. Nesse sentido, os atores com poder de veto podem influenciar o processo decisório para que as políticas públicas aproximem-se do que consideram ideais.

Desenvolvendo essa abordagem para a relação entre Presidentes e parlamentos, Cox e McCubbins (2001) trabalham com dois predicados do sistema político:

- a) **Resolutividade do sistema político:** assume-se que quanto maior for o número de atores com poder de veto participando do processo de decisão política, maiores são os custos de transação envolvidos. Como consequência, quando maior o número de pontos de veto, torna-se mais difícil passar inovações que alterem o *status quo*: o sistema político tende a manter as políticas públicas existentes. Essa característica

¹ Para se investigar o ultrapresidencialismo no Rio Grande do Sul, esta pesquisa parte do quadro analítico de Abrucio (1998). Destaca-se, no entanto, que o interesse em tela diz respeito apenas à dinâmica no interior do Estado e não na relação entre o Governador com o poder central.

aponta para a resolutividade do sistema político, uma situação na qual os acordos adotados tendem a perdurar no tempo.

- b) **Decisividade do sistema político:** por outro lado, à medida que existir um número menor de pontos de veto no sistema político, torna-se menor o custo de transação para alcançar acordos que inovem no *status quo*. Assim, o sistema está mais aberto para gerar decisões inovadoras sobre a política pública. Maior decisividade, portanto, remete à maior capacidade para produzir mudanças.

Os dois valores — resolutividade e decisividade — devem ser equilibrados para que exista boa governabilidade. Imagine-se um sistema com baixa decisividade, no qual existem muitos pontos de veto (e no qual os atores políticos efetivamente utilizam seu poder de vetar). Em primeiro lugar, a gestão política perderia sua capacidade de responder aos desafios sociais e econômicos da comunidade em um tempo viável: o hiato entre o surgimento de problemas, sua absorção pelo sistema político (*input*) e uma resposta como política pública (*output*) pode ter como consequência o agravamento do problema e/ou a perda de confiança das pessoas na capacidade do governo — e da democracia — em responder aos problemas comuns.

Imagine-se, agora, um sistema no qual pontos de veto foram fracamente distribuídos: tem-se uma situação na qual um único ator, seja ele individual (o Presidente) ou coletivo (uma maioria parlamentar), pode decidir sobre a alteração da política pública sem que essa inovação seja viavelmente checada por outros atores. A falta de mecanismos de *checks and balances* permitiria — potencialmente — uma situação na qual todas as decisões pretéritas estão diuturnamente expostas à possibilidade de alteração. O prejuízo dessa baixa resolutividade é da instabilidade das decisões políticas e, como efeito, a perda de confiança dos atores políticos nos compromissos a serem adotados no presente.

Outra questão deriva da usual consideração de que atores políticos operam com uma visão de curto prazo, mesmo quando as decisões em tela possuem impactos de longo prazo. Baixos limiares institucionais para a inovação tendem a exacerbar essa problemática. Por suposição, imagine-se que um sistema com alta decisividade adota uma política pública no momento um (t_1), mas os efeitos benéficos dessa política dependem do longo prazo, enquanto seus custos são imediatos. A consolidação depende de que a maioria da sociedade perceba seus efeitos positivos, o que só é esperado no momento três (t_3). Se houver uma eleição no momento dois (t_2), a política poderá ser julgada: a oposição promete alterar o *status quo* para o *status quo ante*.

Entre os que pretendem eliminar a política (retornar ao *status quo ante*), soma-se uma maioria que sente os efeitos negativos e aqueles que não acreditam que a política possa trazer benefícios em t_3 . Este último é o grupo de ação. Entre os que pretendem manter a política (*status quo*), soma-se uma minoria que já percebe os efeitos positivos e aqueles que possuem expectativas de melhora em t_3 . Esse é o grupo de veto. Nessas condições, a política adotada em t_1 só vai permanecer até t_3 caso existam dispositivos institucionais que compliquem sua alteração em t_2 — exigindo uma margem maior do que a da maioria simples para sua derrogação, permitindo um veto minoritário à inovação. Pensando no sistema e considerando que a ação é predicado de uma maioria simples, isso significa que a manutenção da política depende de que um grupo minoritário alcance os limiares institucionais que permitam o veto.

Portanto, sistemas com alta decisividade e baixa resolutividade tendem à instabilidade da política pública, sobretudo em relação às políticas que exigem o decurso do tempo para que apresentem retornos positivos para a sociedade. A alta decisividade em t_1 , que permitiu adotar certa política, é a mesma capaz de eliminá-la em t_2 . Já sistemas com alta resolutividade podem ser simplesmente incapazes de alterar o *status quo*, permanecendo com uma política ineficiente, ou injusta, ao longo do tempo.

Embora usualmente aplicadas para organizações políticas nacionais, que dispõem de maior autonomia política, a teoria dos atores com poder de veto — e suas derivações — pode servir para a análise de organizações subnacionais. Entretanto, um nível menor de autonomia é esperado nesses contextos onde parte das instituições políticas e parte do conteúdo material da política pública independe, quer da vontade, quer da oportunidade dos atores subnacionais para decidir.

A falta de variação nas principais regras institucionais do jogo político entre as unidades federativas brasileiras parece um desincentivo à pesquisa sobre as relações entre as instituições formais e o desempenho político estadual. No entanto, o contexto dos incentivos provenientes da estrutura administrativa e política, bem como o da disponibilidade de recursos conversíveis em capital político, exerce um impacto importante sobre como a política estadual se desenvolve. Esse aspecto da distribuição de recursos políticos pode ser investigado a partir do papel preponderante do Governador no sistema político estadual.

Em estudo seminal sobre os Governadores na Nova República, Abrucio (1998) aponta a existência de uma hipertrofia do Poder Executivo estadual em uma situação na qual os Governadores regem um sistema ultrapresidencial no âmbito estadual. Se, no plano federal, a Constituição de 1988 fortaleceu as atribuições do legislativo e

do Supremo Tribunal Federal, nos estados, a estrutura da relação de poderes manteve o executivo como peça central do sistema político.

Quanto maior o poder político do Governador — independente da formação partidária da Assembleia — mais decisivo é o sistema político. É, igualmente, menos resolutivo, pois se a manutenção da política depende exclusivamente do Governador, cada nova eleição pode provocar profundas transformações. A situação de completa dominação do Governador sobre o sistema político, a partir do discutido anteriormente, levaria a um sistema político desajustado e tendente à ineficiência de médio ou longo prazo. Existem, contudo, razões para se crer que o Rio Grande do Sul não se ajusta perfeitamente nessa descrição. As seções abaixo procuram averiguar as condições atuais do componente substantivo do poder do Governador no Rio Grande do Sul a partir do controle de recursos políticos.

2 O poder político do Governador proveniente do controle sobre recursos financeiros

Na estrutura governamental dos estados, o Poder Executivo possui uma gama de poderes que derivam do exercício de suas atribuições legais. Abrucio (1998) coleciona evidências sobre como essas atribuições foram politicamente utilizadas para consolidar o predomínio do Governador no sistema político estadual durante as décadas de 80 e 90 do último século. Dentre os mecanismos destacados, salienta-se que o executivo estadual controlava e fazia uso político de importantes fontes de financiamento, inclusive via bancos públicos². Outro meio de concentração do poder no Governador devia-se ao uso político da burocracia, com a contratação de funcionários públicos por indicação política sem concurso público (esse aspecto será estudado na próxima seção).

Segundo a análise de Abrucio, esses eram alguns dos mecanismos capazes de atrelar as lideranças políticas locais ao Governador, garantindo, inclusive, o apoio dos deputados estaduais na Assembleia. A opção pela oposição ao Governador teria o resultado de interromper o acesso aos cargos públicos, às políticas públicas gerenciadas pelo executivo estadual e às fontes de financiamento de obras, serviços, etc. A carreira dos políticos locais e dos deputados, assim, passava por garantir o acesso de apoiadores e eleitores aos cargos e bens públicos controlados pelo governo. Não obstante, o exercício de tais práticas revelou-se uma armadilha para o poder do Governador:

Enquanto os governos estaduais puderam manipular os ganhos inflacionários e os recursos dos bancos estaduais, a patronagem estabeleceu-se como norma da burocracia estadual. Após o Plano Real, os estados perderam boa parte de seus instrumentos de “fabricar receita” — como o ganho inflacionário e o uso indiscriminado dos bancos estaduais — e entraram numa grande crise financeira cujo principal indicador foram, como não poderia deixar de ser pelo indicado anteriormente, os gastos com a folha de pagamento, os quais se tornaram a maior “pedra no sapato” dos governadores da safra 1995-1998 (Abrucio, 1998, p. 130).

A estabilidade econômica, novas normatizações sobre a gestão financeira da administração pública e limites sobre o uso dos bancos públicos criaram um contexto de limitação da liberdade fiscal dos estados brasileiros. Dentre as inovações legais, destacam-se a repactuação das dívidas estaduais, em especial o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira (de 1997) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (de 2000). Em relação à situação financeira do Rio Grande do Sul, Caldas *et al.* (2015, p. 6) revelam que, entre 1994 e 1998, a dívida do Estado passou de 13,3% para 27,1% de seu Produto Interno Bruto (PIB), o que reputam como reflexo da política de juros altos do Governo Central e do fim do mecanismo inflacionário. Não obstante o esforço realizado para o pagamento do contratado, as regras previstas e a adoção de um índice de reajuste pouco adequado à realidade econômica gaúcha tornaram a dívida um peso no orçamento estadual, conforme os autores.

Se, do ponto de vista da atividade governamental, a restrição orçamentária pode levar a impactos negativos na prestação de serviços públicos pelo Estado, ela também possui um reflexo sobre a capacidade de o Governador arregimentar apoio político na sociedade e junto às lideranças políticas locais. Dois indicadores podem lançar luz sobre a capacidade de o Governador dispor de recursos financeiros no período recente: (a) o investimento público do Rio Grande do Sul *versus* os outros entes federados; e (b) as transferências voluntárias de recursos realizadas pelo Estado. Em relação ao investimento — despesas de capital exceto amortização da dívida —, Brunet (2014, p. 169) revela que, entre 1971 e 1998, os Governadores investiram ao menos 1% do PIB gaúcho (por

² Abrucio (1998, p. 125) coleciona exemplos sobre o uso político de financiamentos concedidos por bancos públicos estaduais, com ênfase para o caso de São Paulo. Corroborando esses exemplos, Mora (2002, p. 28) indica que tais bancos possuíam não apenas um papel importante no financiamento dos entes subnacionais, mas também constituíam uma válvula de escape para políticas que limitavam o endividamento dos estados e também dificultavam o conhecimento de suas reais condições financeiras.

ano, na média do mandato). Nenhum dos Governadores com mandatos entre 1999 e 2010 alcançou tal nível, sendo o investimento médio do período na ordem de 0,5%. No ano 2000, o Estado investia mais do que a União e os municípios; em 2002 passou a investir menos que os municípios e, em 2006, menos do que a União (Brunet, 2014, p. 170).

No que concerne às transferências voluntárias, a Tabela 1 apresenta o total, em milhares de reais correntes, pago aos municípios gaúchos por meio de convênios firmados com o Estado do Rio Grande do Sul e com o Governo Federal. Ao contrário das transferências constitucionais e legais, que são vinculadas, as por convênio são discricionárias (voluntárias) e podem expressar: (a) a oportunidade e a disponibilidade do Governo Federal e do Estado em realizar políticas públicas com a participação dos municípios; (b) a interface das questões legais e estratégicas com a dimensão política das relações federativas expressando a capacidade do Presidente e do Governador em articular os seus interesses com os dos líderes municipais e vice-versa.

Tabela 1

Repasse pagos a municípios do Rio Grande do Sul, por meio de convênios, pelo RS e pela União — 2010-14

ANOS	ESTADO DO RS	GOVERNO FEDERAL	RAZÃO GOVERNO FEDERAL/ ESTADO DO RS
2010	204.971	779.067	3,8
2011	53.662	530.812	9,9
2012	91.866	446.568	4,9
2013	64.607	294.126	4,6
2014	39.241	124.327	3,2

NOTA: Valores em R\$ 1.000 correntes.

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Rio Grande do Sul (2015b).
Brasil (2015b).

Nos últimos cinco anos, o Governo Federal realizou repasses em um montante ao menos três vezes maior do que o Governo do Estado, chegando a transferir quase 10 vezes mais em 2011. Esse é um indicador de baixa capacidade de o Governador em angariar apoio político por meio da colaboração na oferta de políticas públicas dos líderes municipais. Embora conexões transversais (apoio do Governador para liberar verbas do Governo Federal, por exemplo) não possam ser descartadas, fato é que os prefeitos puderam contar muito menos com o Governo Estadual do que com o Governo Federal para complementar a prestação de políticas públicas para os seus constituintes. Esse dado, consoante ao investimento realizado pelo Estado, revela que os atuais constrangimentos orçamentários restringem sua capacidade financeira para a realização de políticas públicas. Pode-se inferir, portanto, que a dimensão financeira do poder político do Governador apreendida por Abrucio nas décadas de 80 e 90, que aumentava seu peso dentro dos estados, não possui atualmente a mesma importância no Rio Grande do Sul.

3 Os poderes administrativos do Governador na nomeação de cargos de confiança

Outro aspecto do poder do Governador em influenciar a política local e o legislativo deriva do controle sobre cargos públicos de livre nomeação e exoneração. Faz parte das funções típicas dos partidos políticos que, ao assumirem o poder governamental, completem com seus quadros os postos diretivos da administração. Essa é uma forma de favorecer a política pública para que responda aos resultados eleitorais (King, 1969). Não obstante, discute-se em que medida o número de cargos de livre nomeação e exoneração pelo Governador — e por outros chefes de governo — não exacerba o que seria necessário para a boa implementação do programa de governo, tornando-se, ao contrário, moeda de troca de patronagem. Uma nova comparação entre o Governo Federal e o Estado do Rio Grande do Sul, acrescentando os municípios gaúchos, pode iluminar a importância do Governador na oferta de cargos políticos.

O Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul é responsável por 6,4% dos cargos em comissão (cargos de livre nomeação e exoneração) disponíveis no território gaúcho. A Assembleia Legislativa responde por outros 4,4%. A esfera federal responde por apenas 3,8% deles, somando-se o executivo e o legislativo. Ressalta-se que a estimativa de cargos do executivo federal não considera as oportunidades, certamente aproveitadas, de gaúchos que ocupam cargos em Brasília ou fora da administração direta (está, portanto, subestimada). Por fim, ambos os poderes em âmbito municipal alcançam 85,3% dos cargos em comissão existentes no Estado. Seja pelo

padrão remuneratório, seja por sua relevância política, os cargos federais e estaduais devem ser mais importantes do que a grande massa de cargos disponíveis para dirigentes e militantes políticos nos municípios. Ainda assim, é forçoso admitir que as oportunidades de inserção política na administração pública ocorrem com ênfase muito maior no meio municipal. Em que pese ser muito significativo possuir o poder de nomear e demitir 1.717 funcionários públicos, a importância relativa do Governador sobre as oportunidades de inserção política é contrastada principalmente pelo número de vagas disponíveis nos municípios e, também, pela disponibilidade encontrada no executivo federal e nos legislativos federal e estadual.

Tabela 2

Cargos de livre nomeação e exoneração, por esfera e/ou poder, no Rio Grande do Sul — 2015

ESFERA E/OU PODER	CARGOS DE LIVRE NOMEAÇÃO	PROPORÇÃO DO TOTAL (%)
Executivo Federal (1)	226	0,8
Legislativo Federal (2)	800	3,0
Executivo do RS	1.717	6,4
Legislativo do RS	1.182	4,4
Municípios do RS (3)	22.813	85,3
TOTAL	26.738	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2015).

Brasil (2015, 2015a, 2015c).

Rio Grande do Sul (2015, 2015a).

(1) Número estimado de ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), exceto servidores públicos, conforme proporção total de funcionários federais no Rio Grande do Sul. (2) Cargos em comissão ocupados nos gabinetes dos senadores do Rio Grande do Sul e estimativa do total de servidores da bancada gaúcha na Câmara de Deputados (22 por Deputado). (3) Total de cargos dos poderes Executivo e Legislativo em municípios do Rio Grande do Sul.

Portanto, deve-se relativizar a constatação de Abrucio sobre os poderes financeiros (seção anterior) e administrativos dos “barões da federação” nos primeiros anos da Nova República. Especialmente para o caso do Rio Grande do Sul, o Governador possui participação muito pequena no financiamento discricionário dos municípios, quando cotejada com a ação do Governo Federal. Embora controle um número bastante significativo de empregos públicos — sem contar outras tantas oportunidades em empresas públicas e em funções gratificadas exclusivas de funcionários públicos (em número de 3.200) —, os municípios são atualmente fonte incontestável de empregos públicos para políticos.

Seja qual for o uso que os governos deram a tais recursos no passado, a contratação e posterior efetivação de contingentes de funcionários públicos e a “fabricação de receita” são cartas fora do baralho. Por um lado, se a responsabilidade possui algum valor nas eleições, tais práticas são afastadas por força de coerção legal e também política. Por outro lado, os efeitos deletérios de seus usos no passado cobram um preço atual em termos de baixa capacidade de investimento público do poder estadual e também de restrições para novas contratações, em especial de cargos de confiança. Assim, inclusive por força de sua utilização em governos anteriores, atualmente, os poderes financeiros e administrativos disponíveis ao Governador do Rio Grande do Sul, embora evidentemente importantes, encontram restrições.

4 A formação do secretariado e os incentivos do sistema eleitoral

As regras eleitorais brasileiras para a constituição das Assembleias Legislativas e da Câmara de Deputados (eleição plurinominal em distritos de elevada magnitude com voto em listas abertas ordenadas pelo eleitor) são reconhecidas por seus efeitos de personalização sobre as estratégias de competição política (Mainwaring, 1999). Elas favorecem que eleitores e candidatos prefiram um comportamento personalista ao invés da competição entre partidos políticos. Outro condicionante dos partidos socialmente pouco estruturados decorre da anterioridade e centralidade da atuação de organizações e agências estatais na conexão dos indivíduos e a política pública, o que deixou pouco espaço para o desenvolvimento de partidos com raízes sociais (Souza, 1983).

No cômputo dos incentivos atuais do sistema político e da estrutura política brasileira, a fraqueza social dos partidos políticos, sobretudo na organização das eleições parlamentares, abre espaço para a atuação do Governador. Abrucio (1998, p. 134) destaca que a hegemonia do Governador é favorecida, pois as agências do executivo estadual cumprem a função de estrutura política (substituindo os partidos) na logística da atividade política das lideranças estaduais e também na distribuição dos espaços políticos dos diferentes líderes estaduais, organizando os “distritos informais” entre aliados do governo.

A importância da proximidade com o executivo estadual para os parlamentares eleitos na circunscrição estadual pode ser investigada em um exercício simples. A Tabela 3 apresenta o número de deputados estaduais que se afastaram da atividade legislativa para assumir uma pasta no governo e o número de ocupantes de secretarias de governo que deixaram suas pastas para poderem concorrer a uma vaga de deputado estadual ou federal por força da regra de incompatibilização (Lei Complementar n.º 64/90, art. 1.º, a, 12).

Tabela 3

Composição do secretariado dos governos do Rio Grande do Sul — 1991-2014

LEGISLATURAS	GOVERNADORES	DEPUTADOS ESTADUAIS QUE ASSUMIRAM SECRETARIAS DE ESTADO (1)	SECRETÁRIOS CANDIDATOS A DEPUTADO ESTADUAL OU FEDERAL (2)
1991-95	Collares	1	2
1995-99	Brito	4	11
1999-2003	Dutra	1	6
2003-07	Rigotto	9	15
2007-11	Crusius	8	11
2011-15	Genro	5	7

FONTE: Rio Grande do Sul (2016).

(1) No transcurso da legislatura, conforme dados disponíveis em Rio Grande do Sul (2016). (2) Secretários de Estado que se afastaram no limiar do prazo de incompatibilização segundo levantamento realizado pelo autor.

A Tabela 3 mostra que o gabinete dos últimos três Governadores do Rio Grande do Sul foi formado por relevante número de parlamentares estaduais. Esse número não leva em consideração as possíveis indicações de aliados ou correligionários próximos aos parlamentares, eventualmente contempladas de forma indireta. Nos mandatos Britto, Crusius e Genro, entre cinco e nove Deputados Estaduais afastaram-se, ao menos durante parte de seus mandatos, para ocupar Secretarias de Estado, e quatro no Governo Rigotto. Exceções encontram-se nos Governos Collares e Dutra, os quais Passos (2013) caracteriza como governos minoritários que não privilegiaram a relação com a Assembleia Legislativa.

O desempenho de funções executivas por políticos em cargos parlamentares não é uma especificidade gaúcha ou brasileira. Do ponto de vista dos legisladores, as vantagens normais de servir em um elevado posto do governo, como a formação da imagem pública, os ganhos de experiência, o aumento da rede de contatos profissionais, a oportunidade de mostrar serviço e a relevância para os seus eleitores, fortemente justificam a opção de trocar o legislativo pelo executivo. Contudo, em um contexto de elevada personalização da disputa eleitoral e muita fragilidade das imagens partidárias na sociedade, essa vantagem pode ser uma oportunidade “dourada” de incrementar a carreira política. Cargos com a importância de um secretário estadual é um recurso exclusivamente controlado pelo Governador. A obtenção de postos não eleitos em âmbito nacional é restrita a poucos políticos dos principais estados da Federação. Já os postos não eleitos nos executivos municipais são insuficientes para um político regional, que precisa atrair o voto de eleitores de vários municípios. O número de secretários de Estado que deixam o cargo para competir por uma vaga na Assembleia Legislativa ou na Câmara de Deputados é uma pista sobre o “empurrãozinho” que a passagem pelo executivo pode conferir às carreiras parlamentares no Rio Grande do Sul.

O personalismo incentivado pelas regras eleitorais brasileiras e pelo baixo enraizamento dos partidos políticos aumenta a importância dos cargos de secretários de Estado para as carreiras dos políticos regionais. Ao monopolizar esses postos, o Governador possui um recurso político de grande importância. Essa é uma oportunidade para o Governador formar uma coalizão de governo que transcenda a oferta de recursos administrativos e financeiros e que se baseie no compartilhamento da responsabilidade com os líderes e partidos que compõem seu gabinete. Os recursos de reconhecimento e imagem são importantes para os políticos e podem ser utilizados para fortalecer a decisividade do sistema político.

5 A ausência de contrapesos regionais frente ao Governador

Os Governadores, repara Abrucio (1998, p. 136), não possuem o contraste de organizações político-administrativas intermediárias, como os próprios estados frente ao Presidente no Governo Federal. De fato, o Presidente precisa considerar a importância dos estados e do Distrito Federal em sua relação com o Congresso, uma vez que os deputados federais e os senadores podem ser diretamente responsabilizados por seus compor-

tamentos em plenário caso eles sejam contrários aos interesses do estado que representam. Abranches (2003) mostra como as coalizões presidenciais usualmente respondem não apenas à presença dos partidos no Congresso, mas também à diversidade dos estados.

Assim, a pressão sobre os deputados e senadores não ocorre apenas no sentido Governador-parlamentar-Presidente, mas também no sentido Presidente-Governador-parlamentar. Vários exemplos mostram como propostas de inovação legislativa são desenhadas pela Presidência, conferindo vantagens para os governos estaduais (e mesmo municipais) na esperança de que Governadores e prefeitos pressionem os deputados e senadores de suas circunscrições, especialmente quando a medida não possui apelo popular³.

Não existe, em âmbito estadual, organização intermediária com tal capacidade. Os deputados estaduais, ao contrário dos federais, não representam forçosamente uma determinada circunscrição: são livres para atuar em todo o território estadual. Embora o apoio de prefeitos possa ser relevante, em especial os das maiores cidades de seu distrito informal, fato é que os deputados estaduais do Rio Grande do Sul possuem um *status* superior ao dos prefeitos de quase todos os 497 municípios gaúchos, ao passo que é difícil para um deputado federal contrastar o Governador de seu estado de origem.

Abrucio (1998, p. 136) destaca que as regiões metropolitanas poderiam cumprir o papel dessa organização intermediária, mas sua fraca organização política impede uma ação concentrada, como parece ser o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre e da recentemente criada Região Metropolitana da Serra Gaúcha. Segundo Soares (2015, p. 336), sem a articulação dos agentes políticos, econômicos e sociais dos municípios, a mera criação, por lei, das regiões e aglomerados gaúchos não gerou uma real integração, seja para planejar políticas públicas, seja para atrair a atenção para os interesses regionais.

Duas experiências políticas do Rio Grande do Sul ainda podem ser apontadas. A primeira são as associações regionais de municípios e a FAMURS (Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul). Criada na década de 70, a FAMURS demonstra, atualmente, tanto capacidade de mobilização crítica às políticas do Governador, quanto suporte aos seus projetos na Assembleia Legislativa. Como exemplo, pode-se ressaltar o apoio da organização ao aumento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) encaminhada pelo Governador à Assembleia (FAMURS..., 2015). Novos esforços de pesquisa seriam necessários para compreender o papel da FAMURS na política gaúcha e sua capacidade de influenciar as preferências do Governador.

A segunda experiência diz respeito à estrutura de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) criada pela Lei Estadual n.º 10.283/94. Os Coredes possuem três dimensões concomitantes. A primeira é a área geográfica sobre a qual se regionaliza parte da política pública estadual, notadamente o orçamento do Estado. As seguintes encontram-se no Corede enquanto órgão político ambivalente entre a sociedade civil e o governo, do qual se espera uma atuação que, e esta é a segunda dimensão, confira *inputs* de projetos e demandas da sociedade civil para informar a realização de políticas públicas de desenvolvimento regional. A terceira dimensão configura-se como espaço de participação democrática e de ação política da sociedade local frente às políticas públicas estaduais e mesmo nacionais⁴.

A discussão sobre os Coredes restringe-se, muitas vezes, à primeira dimensão, obliterando as duas outras. O problema de tal visão, além de evidentemente trair o propósito original da instituição, é o da concepção de um território sobre o qual se realizam análises, diagnósticos e projetos. Sem que exista protagonismo efetivo dos empreendedores locais na construção desses projetos, a partir da garantia de legitimidade de seus processos e participantes, um Corede não se configura como ator político, quer no desenvolvimento regional, quer do debate mais amplo sobre os dilemas do Estado. Sobre essas limitações, Veiga (2006, p. 26) destaca que os Coredes deixam de perseguir políticas no “atacado” e se desgastam com pequenas iniciativas de “varejo”, no sentido de garantir a realização, pelo governo, de investimentos pontuais. Continua válida, assim, a observação de Bandeira (1999, p. 49), quando salienta que “[...] a capacidade de mobilização e articulação dos conselhos regionais depende, em muito, do prestígio conferido a sua atuação pelas autoridades governamentais”.

A preocupação com políticas específicas e imediatas não é compatível com um papel politicamente relevante na política estadual. A situação atual dos contrapesos regionais reforça, em última análise, o poder do Governador — e de seus aliados nas secretarias — como detentor de poucos recursos a serem distribuídos entre as regiões. Dessa forma, pouco pode ser obtido à análise de Abrucio sobre o papel do Governador, no caso do Rio Grande do Sul, dada sua elevada autonomia política dentro do Estado, não contrastada por organizações inter-

³ Um exemplo são as idas e vindas da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF). Tributo federal, ela beneficia estados e municípios. Em 2007, mesmo Governadores de oposição manifestaram-se por sua manutenção (Governadores..., 2007). Em 2015, diversos Governadores voltaram a diligenciar junto ao Congresso para sua restauração, quando a Presidência propôs sua repartição (Pasarinho; Calgaro; Alegretti, 2015).

⁴ Para uma ampla abordagem dos atores locais e regionais presentes no Rio Grande do Sul, sob o foco do desenvolvimento regional, consultar Cargnin (2011, p. 268).

mediárias entre a dimensão local e estadual. Mesmo assim, a FAMURS parece dispor de capacidade política autônoma para influenciar e eventualmente impedir o curso de ação preferido pelo Governador.

6 Aspectos atuais da visibilidade política do Governador

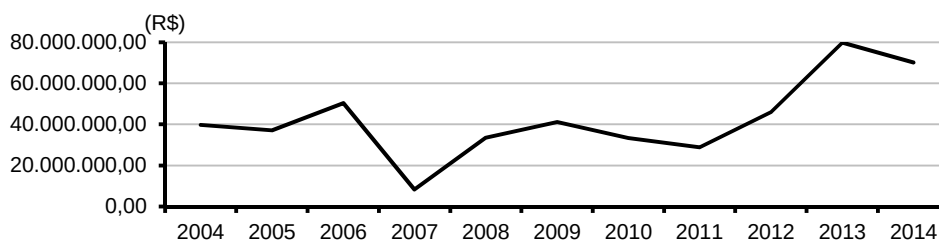
Abrucio (1998, p. 138) afirma que os governos estaduais possuem baixa visibilidade política e que a opinião pública estadual geralmente possui pouco interesse e/ou capacidade de fiscalizar os atos do Governador. Para o autor, dentre outros fatores, as conexões entre Governadores e proprietários dos meios de comunicação regionais manteriam o poder estadual fora do radar do público. Embora seja usual a participação de jornalistas e comunicadores na política gaúcha, levantamento recente, que apontou 40 congressistas como proprietários de emissoras de rádio ou televisão no Brasil, encontrou apenas um representante dessa categoria no Rio Grande do Sul (Mendonça; Reverbel, 2015).

Por outro lado, o Estado possui veículos de imprensa consolidados e com importante penetração social. Na mídia impressa, seis dos 50 maiores jornais brasileiros são gaúchos. Considerando a média anual em 2014 de circulação paga, estes jornais gaúchos alcançaram proporcionalmente mais assinantes que São Paulo ou Rio de Janeiro, que possuem veículos de abrangência nacional⁵. Isto revela uma penetração local mais ampla dos periódicos gaúchos. A questão da pluralidade, no entanto, mostra-se desafiadora. A concentração dos órgãos da mídia em grandes grupos prejudica a diversidade de fontes de informação necessária para livre formação da opinião. Sobre o Rio Grande do Sul, basta referir que quatro dos seis maiores jornais gaúchos pertencem ao mesmo grupo econômico.

Mecanismos de interação entre a mídia e o mundo político também podem alterar a visibilidade e a vigilância pública sobre o Governador. Um deles é o uso da propaganda pública. O Gráfico 1 explora a variação do gasto do executivo do Rio Grande do Sul com divulgação promocional ou institucional (administração direta, autárquica e fundacional). Entre 2004 e 2014, o gasto anual médio foi de 42,5 milhões de reais. A existência e a dimensão do impacto dessa política na opinião pública ou no comportamento da mídia carecem de investigação, bem como de eventuais vínculos ideológicos e outros interesses intervenientes. Não obstante, o Governador dispõe de recursos expressivos para divulgar sua gestão.

Gráfico 1

Gasto na rubrica **Divulgação promocional ou institucional** do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul — 2004-14



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Rio Grande do Sul (2015b).

NOTA: Valores deflacionados segundo o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) para novembro de 2015.

Os aspectos problemáticos da concentração dos órgãos de mídia e da política de divulgação governamental são parcialmente balanceados, atualmente, pela comunicação na *internet*. Portais de informação e opinião, *blogs* pessoais e páginas de organizações da sociedade civil podem ser considerados mecanismos de diversificação de oportunidades de buscar informação sobre as questões políticas. Além disso, as redes sociais virtuais vêm-se mostrando canais hábeis para a disseminação de informação política e para organização política. Os parlamentares possuem a oportunidade de vocalizar suas posições políticas na *internet*, mesmo quando minoritárias ou em temas que não despertam o interesse da mídia tradicional. A própria sociedade civil e os mais diferentes grupos de interesses possuem, nas redes sociais virtuais, uma oportunidade de ampliar a vigilância sobre as ações políti-

⁵ Conforme dados da Associação Nacional de Jornais. Disponíveis em: <<http://www.anj.org.br/maiores-jornais-do-brasil/>>. Acesso em: 19 nov. 2015.

cas e para buscar suporte visando obstar às iniciativas contrárias aos seus interesses ou opiniões. Portanto, possivelmente seja mais fácil colocar as decisões do Governador sob o escrutínio público hoje do que no passado.

7 O poder do Governador frente aos órgãos fiscalizadores

Outro elemento da hipertrofia do poder dos Governadores no Brasil na Nova República é encontrado, por Abrucio (1998, p. 140), na neutralização da capacidade fiscalizadora dos tribunais de contas estaduais e dos Ministérios Públicos. Essa percepção fundamenta-se, conforme o autor, na prerrogativa de os Governadores de nomear parte dos conselheiros dos órgãos de contas estaduais e o Procurador-Geral de Justiça.

O critério político da indicação dos conselheiros dos tribunais de contas é derivado de dispositivo da Constituição Federal. O Rio Grande do Sul não é exceção, sendo que cinco dos sete atuais conselheiros do tribunal gaúcho são pessoas com trajetórias eminentemente políticas e, especialmente, ex-deputados estaduais⁶. Sabe-se da existência, na Assembleia Legislativa, de um acordo para que as indicações às vagas de conselheiros ocorram pela ordem das maiores bancadas. Houve, inclusive, uma tentativa de formalizar esse mecanismo em lei (Oliveira, 2011). Tais fatos parecem indicar que a Assembleia gerencia internamente a nomeação dos conselheiros, influenciando nas vagas formalmente preenchidas por indicação do Governador. Portanto, se é evidente que a formação do órgão máximo da corte de contas gaúcha segue critérios políticos, a capacidade do Governador em controlar este processo parece não ser determinante.

Já a escolha do Procurador-Geral de Justiça, máximo dirigente do Ministério Público estadual, passa pela formação de uma lista tríplice em processo eletivo interno do qual participam apenas membros do parquet. Esse processo permite, embora não garanta, elevado insulamento do órgão em relação à política estadual. Nas últimas oito eleições (2001-15), o mais votado na lista tríplice foi o nomeado pelo Governador em seis casos. Em dois, a escolha recaiu sobre o segundo mais votado, mesmo o primeiro obtendo maioria absoluta. O fato de que o Governador possui a decisão final neste processo não elimina a autonomia do órgão. Como aponta Kerche (2007), a Constituição Federal de 1988 conferiu não apenas grande autonomia ao Ministério Público em relação aos Governadores e à política em geral, como também lhe conferiu o poder de judicializar praticamente qualquer questão pública em um amplo leque de atribuições. O exercício descentralizado dessas atribuições nas promotorias locais confere ao Ministério Público um papel ativo sobre a política pública.

Outro órgão de fiscalização que pode ser enumerado diz respeito ao controle interno. Dentre os órgãos de controladoria subnacionais brasileiros, o gaúcho diferencia-se da maioria por estar subordinado à Secretaria da Fazenda e compartilhar com ela o seu pessoal. Principalmente, diferencia-se pela composição de seu corpo técnico (Ungaro; Soré, 2013): nenhum outro órgão de controle interno possui tantos servidores efetivos no quadro de controle, todo composto por funcionários com nível superior; nenhuma outra possui o mesmo padrão remuneratório inicial. Isso demonstra elevada capacidade burocrática do órgão de fiscalização gaúcho. Braga Neto, Vasconcelos e Luca (2013) revelam que, seguindo parâmetros do Conselho Nacional de Contabilidade, a controladoria interna gaúcha apresenta o segundo melhor desempenho entre os casos analisados e destaca-se pela atividade de controle de riscos. Por outro lado, Speck e Ferreira (2012, p. 29) analisam a transparência e o desempenho nas atividades de controles dos órgãos de controladoria do Brasil. O Rio Grande do Sul recebeu nota zero nos dois parâmetros, pois não são publicados relatórios e não forneceu outras informações sobre suas atividades. Portanto, o órgão de controle interno no Rio Grande do Sul possui elevada capacidade burocrática, mas uma eventual baixa responsividade democrática precisaria ser investigada.

A atuação diuturna do Tribunal de Contas, do Ministério Público e do órgão de controle interno gaúcho (este último em uma posição de baixa visibilidade) deve ser problematizada sob o ponto de vista de seus papéis políticos. Em relação ao Ministério Público, Kerche (2007) pontua que o argumento de que seus agentes **apenas cumprem a lei** não se sustenta em face da elevada autonomia e discricionariedade garantida a esses atores não eleitos. Esta observação pode ser interpretada também para os outros órgãos de controle, para destacar que mecanismos de *accountability* seriam convenientes.

⁶ Conforme dados disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://portal.tce.rs.gov.br/>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

Uma vez verificada a coabitação de alta capacidade e baixa responsividade nos órgãos de controle, poder-se-ia inferir a existência de insulamento burocrático⁷, fenômeno com efeitos deletérios para a governabilidade em uma democracia. O insulamento burocrático impede que os políticos eleitos, no caso, o Governador, exerçam adequadamente o mandato que receberam nas urnas. Se o controle é geralmente uma limitação da decisividade política e um reforço de sua resolutividade, deve-se cuidar para que ele não se torne uma limitação extralegal da democracia ou um entrave injustificado para a governabilidade. Uma realidade como a brasileira, na qual a malversação dos recursos públicos é tão presente, pode colocar em segundo plano essa dimensão dicotômica dos órgãos de controle.

8 Decisividade e resolutividade do sistema político gaúcho, com foco nos poderes do Governador

Esta investigação apresenta seis fatores que influenciam a decisividade e a resolutividade do sistema político gaúcho sob o ponto de vista, primeiro, do predomínio do Governador na esfera estadual e, segundo, dos atributos substantivos da distribuição de recursos políticos. Na presente seção apresentam-se algumas conclusões da análise e proposições sobre como tornar o sistema político gaúcho mais equilibrado. O objetivo de um sistema bem balanceado entre decisividade e resolutividade é a abertura de possibilidade para a adoção de políticas públicas que não apenas respondam imediatamente aos desafios sociais e econômicos do Estado, mas que também apresentem resiliência para resistir ao tempo e às trocas de governos.

O Quadro 1 apresenta um resumo dos efeitos das seis características estudadas na decisividade e na resolutividade do sistema político (visão do Governador) e a importância desses efeitos na atual conjuntura.

Quadro 1

Decisividade e resolutividade do poder do Governador no Rio Grande do Sul

DESCRIÇÃO	DECISIVIDADE	RESOLUTIVIDADE	EFEITO
Poder financeiro do Governador	+	-	Forte, tende a diminuir
Poder administrativo do Governador	+	-	Forte, tende a diminuir
Sistema eleitoral	+	-	Forte
Contrapesos regionais	-	+	Fraco
Visibilidade do Governador	-	+	Fraco, tende a aumentar
Órgãos de controle	-	+	Forte em certos temas (?)

Os poderes financeiros e administrativos do Governador e os incentivos do sistema eleitoral são fatores muito importantes (fortes) que apoiam a decisividade. Os contrapesos regionais e a visibilidade do Governador são fatores favoráveis à resolutividade, mas possuem atualmente pouca força para influenciar o processo de decisão política. A influência dos órgãos de controles é o fator mais difícil de perscrutar, o que exigiria um esforço de pesquisa maior do que o empreendido aqui. Pode-se supor, contudo, que os órgãos de controle possuem o poder de vetar determinadas políticas antes mesmo que elas venham a público, podendo também, alterar sua implementação.

Embora muito relevantes, o poder financeiro e o administrativo do Governador sofrem, atualmente, limitações substantivas (especialmente o primeiro). A literatura costuma destacar esses poderes como a base para a negociação com o legislativo e a razão do predomínio do executivo na gestão da política pública. Para garantir a aprovação das medidas do Governador, ele retribui a esses deputados recursos do orçamento para suas bases eleitorais e cargos públicos para seus aliados. Embora essas práticas garantam a decisividade centrada nas posições do Governador no mandato, elas comprometem sua resolutividade. Acordos formados dessa maneira não são duradouros e dependem, unicamente, da permanência do Governador nas próximas eleições. O enfraquecimento de tais recursos seria uma oportunidade para gerir a construção da política pública em novas bases.

Os incentivos do sistema eleitoral, por outro lado, podem favorecer a decisividade do sistema político de uma maneira mais produtiva. Os políticos regionais aproveitam a participação no executivo para reforçarem sua imagem, crescendo em envergadura política à medida que ocupam altos postos da hierarquia governamental. Essa

⁷ Insulamento burocrático é definido por (Nunes, 2003) como o processo que visando proteger o núcleo técnico de estado contra pressões vindas da política, elide os controles democráticos que poderiam incidir sobre determinado órgão e abre espaço para práticas ocultas da supervisão pública.

participação pode ser útil para levar políticas seletivas aos eleitores ou para formar uma imagem de competência e compromisso com o serviço destinado ao público (as visões não são excludentes). O Governador pode reforçar o segundo incentivo na medida em que fortalece a coalizão de governo, comprometendo os secretários e seus partidos não apenas na execução da política pública e nas votações na Assembleia, mas também na formação da agenda política e no desenho das políticas públicas propostas. Se isso fosse feito, os deputados/secretários não reforçariam apenas a decisividade do sistema político, mas também sua resolutividade. O compromisso público dos atores políticos com determinada inovação na política pública tende a valorizar sua manutenção, mesmo com a eventual substituição do Governador.

O mesmo efeito pode surgir com os contrapesos regionais (regiões metropolitanas, Coredes e FAMURS). Hoje, eles possuem importância política restrita, sendo que apenas a FAMURS apresenta capacidade de se mobilizar quando as políticas governamentais atingem diretamente os municípios. O papel dos contrapesos regionais é essencialmente de veto, ou seja, de limitação à liberdade de o Governador em inovar nas políticas públicas, podendo também, serem aliados poderosos caso o Governador alcance seu respaldo para as políticas que defende. Se as associações regionais conquistarem suficiente legitimidade democrática e atuarem em nome dos atores locais, poderão constituir-se em um centro de poder do Estado, capaz de influenciar a política pública no sentido de aproximá-la do interesse local e protegê-la das mudanças políticas.

Com a comunicação via *internet*, cresce a pluralidade de meios para se informar sobre política. Ao lado da mídia tradicional, esse fenômeno coloca o Governador sob o escrutínio público. O aumento da vigilância sobre os governantes é positivo para a democracia, mesmo sob o custo de uma decisividade mais complicada. As políticas públicas adotadas sob a vigilância pública, com a expressão do apoio e da oposição que vêm da sociedade, tendem a ser mais resistentes à derrogação no futuro (pois venceriam um **veto não institucional**). Quando os governantes se convencem de que determinada ideia é a melhor solução possível para o interesse do bem-comum, eles devem discuti-la em público. O expressivo gasto em divulgação pode ser direcionado para realizar uma espécie de discussão pública. Se os custos sociais e econômicos das decisões forem conhecidos e julgados razoáveis, é mais provável que os cidadãos concordem em manter as políticas em curso à espera de retornos positivos no futuro. Se os cidadãos forem surpreendidos, pode-se esperar que rejeitem a política e os políticos responsáveis na próxima eleição.

Dos temas abrangidos, o papel dos órgãos de controle é o mais desafiador, tanto do ponto de vista teórico, quanto do ponto de vista empírico. Parece possível afirmar, de qualquer maneira, que um valor a ser defendido é o da transparência da atuação desses órgãos perante a sociedade. Quanto mais transparente, mais positiva será sua contribuição, não apenas para uma política pública **legal** ou **eficiente**, mas também para um processo de decisão mais democrático e resolutivo. O Tribunal de Contas e o Ministério Público, por suas naturezas de controle extrínseco e suas institucionalidades próprias, estão melhor posicionados para reconhecer esse papel. O órgão de controle interno, contudo, encontra-se em uma posição mais delicada. Uma medida favorável para lhe dar maior visibilidade e incentivar sua responsividade seria destacar essas funções em uma secretaria ou órgão próprio, a exemplo da Controladoria-Geral da União e da existência de órgãos específicos em diversos estados.

Conclusão

O presente artigo explorou os recursos substantivos de poder que influenciam a capacidade política do Governador do Rio Grande do Sul, utilizando uma abordagem baseada na noção de atores com poder de veto. Um sistema político com poucos pontos de veto possui elevada decisividade (capacidade de inovar nas políticas públicas), porém também possui baixa resolutividade (capacidade das políticas adotadas perdurarem ao longo do tempo, entre diferentes governos). Buscou-se investigar a permanência de alguns elementos percebidos por Abrucio (1998) como favoráveis ao ultrapresidencialismo nos estados, destacando transformações recentes. Quanto maiores os poderes substantivos do Governador frente aos outros atores políticos, menores são as possibilidades de que eles atuem como pontos de veto nas inovações de políticas públicas.

O sistema político gaúcho está mal equilibrado. A distribuição de recursos políticos favorece uma decisividade forte, mas os mecanismos necessários para a garantia da resolutividade não são adequados. Além disso, uma fragilização dos recursos financeiros e administrativos do Governador pode estar em curso. Ao mesmo tempo em que esse fenômeno colabora para diminuir a hipertrofia do Poder Executivo, traz o problema de enfraquecer a decisividade, isto é, torna mais difícil, para o sistema político, alcançar acordos de inovação em políticas públicas, na medida em que aumenta os custos da governabilidade. Os parágrafos anteriores lançaram algumas sugestões sobre como aproveitar esse espaço para reforçar a decisividade de uma forma mais próxima ao ideal democrático, por meio de coalizões de governo efetivas. Também apresentaram sugestões de como aumentar a resolutividade

do sistema político para que as decisões sobre políticas públicas façam frente aos desafios eleitorais e perdurem no tempo. Evidentemente, as inferências apresentadas exigem redobrados esforços investigativos. Um próximo passo é estudar os incentivos provenientes das regras formais da relação entre o executivo e o legislativo estadual, dado o contexto do sistema partidário gaúcho e das coalizões entabuladas pelo Governador.

Referências

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: TAVARES, J. A. G. (Org.). **O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira**. Brasília, DF: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 21-74.
- ABRUCIO, L. F. **Os Barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.
- BANDEIRA, P. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 630).
- BRAGA NETO, J.; VASCONCELOS, A.; LUCA, M. Controle Interno nos Relatórios Anuais dos Estados Brasileiros à Luz da NBC 16.8. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 62, p. 123-142, jan. 2013.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara de Deputados. **Recursos Humanos**. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/transparencia/recursos-humanos/quadro-remuneratorio>>. Acesso em 15 nov. 2015.
- BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. **Transparência**. 2015a. Disponível em: <<https://www12.senado.gov.br/transparencia/rh/HP-recursos-humanos>>. Acesso em 15 nov. 2015.
- BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Portal da Transparência**: Convênios. 2015b. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 1 nov. 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais**. 2015c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/arquivos-e-publicacoes/BEP>>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- BRUNET, J. F. G. As Finanças Públicas do Estado do Rio Grande do Sul entre 2000 e 2011. In: MATTOS, E. J.; BAGOLIN, I. P. (Org.). **Desenvolvimento Econômico no Rio Grande do Sul**: já não somos o que éramos? Porto Alegre: EdIPUCRS, 2014. p. 153-180.
- CALDAS, B. B. *et al.* **Relatório de Análise da Dívida Pública do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 2015.
- CARGNIN, A. P. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul**: vestígios, marcas e repercussões territoriais. 2011. 318 f. (Doutorado em Geografia) — Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- COX, G. W.; McCUBBINS, M. The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. In: HAGGARD, S.; McCUBBINS, M. **Presidents, Parliaments, and Policy**. Cambridge: Cambridge University, 2001. p. 21-63.
- FAMURS Anuncia Apoio ao Aumento de ICMS no RS. **G1**, Rio de Janeiro, 3 set. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/09/famurs-anuncia-apoio-ao-aumento-de-icms-no-rs-e-novo-imposto-federal.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- GOVERNADORES Pressionam por Prorrogação da CPMF. **Estadão**, São Paulo, 19 out. 2007. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,governadores-pressionam-por-prorrogacao-da-cpmf,67349>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros 2014**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2014/>>. Acesso em: 2 jan. 2015.
- KERCHE, F. Autonomia e Discrecionalidade do Ministério Público no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 259-279, set. 2007.
- KING, A. Political Parties in Western Democracies. **Polity**, n. 2, p. 111-141, 1969.

- MAINWARING, S. P. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1999.
- MENDONÇA, R.; REVERBEL, P. Ações Visam Cassar Licenças de Rádio e TV de 40 Congressistas. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 de nov. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1709360-acoes-visam-cassar-licencas-de-radio-e-tv-de-40-congressistas.shtml>>. Acesso em: 10 dez. 2015.
- MORA, M. **Federalismo e Dívida Estadual no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para Discussão, n. 866).
- NUNES, E. **A Gramática Política do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.
- OLIVEIRA, S. Rodízio Entre Deputados Encontra Resistência nas Siglas Menores. **Jornal do Comércio**, Porto Alegre, 28 nov. 2011. Disponível em: <<http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=74187>>. Acesso em: 10 out. 2015.
- PASSARINHO, N.; CALGARO, F.; ALEGRETTI, L. Governadores Pedem ao Congresso CPMF com Alíquota de 0,38%. **G1**, Rio de Janeiro, 16 set. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/09/governadores-pedem-deputados-cpmf-com-aliquota-de-038.html>>. Acesso em: 13 nov. 2015.
- PASSOS, M. **Estabilidade e Rotatividade do Secretariado no Rio Grande do Sul: 1991-2002 — governos de minoria e governos de maioria**. 2013. 179f. (Doutorado em Ciência Política) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Memorial do Legislativo**: quadro de legislaturas. 2016. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/memorial/>>. Acesso em: 26 abr. 2016.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Transparência no Legislativo**: quadro de pessoal. 2015. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/transparenciaalrs/>>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Transparência Fiscal**. 2015a. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_transp_inf_servidores>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Transparência RS: Gastos por poderes/órgãos**. 2015b. Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br/>>. Acesso em: 1 nov. 2015.
- SOARES, P. R. Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas? Contribuição para o debate no Rio Grande do Sul. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 2, p. 323-342, set. 2015.
- SOUZA, M. C. C de. **Estado e Partidos Políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1983.
- SPECK, B. W.; FERREIRA, V. M. **Sistema de Integridade nos Estados Brasileiros**. São Paulo: Ethos, 2012.
- TRINDADE, H.; NOLL, M. I. **Rio Grande da América do Sul**. Porto Alegre: UFRGS, 1991.
- TSEBELIS, G. **Atores com Poder de Veto**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- UNGARO, G.; SORÉ, R. **Panorama do Controle Interno no Brasil**. Brasília, DF: CONACI, 2013.
- VEIGA, J. E. Vicissitudes da Governança Cidadã: os Conselhos Regionais gaúchos. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, ano 8, n. 13, p. 19-27, jan. 2006.

Política de saneamento básico de Porto Alegre entre 1995 e 2015*

Renato Antonio Dal Maso**

Pesquisador em Economia da Fundação de Economia e Estatística

Resumo

O trabalho analisa a evolução da infraestrutura de água e de esgoto e a capacidade de atendimento da população urbana em Porto Alegre. Destaca a prática virtuosa do planejamento setorial para desenvolvimento das atividades, que aumentou, significativamente, a capacidade de atendimento e propiciou ganhos socioambientais para a população. Entretanto a plena universalização do esgotamento sanitário foi projetada para os próximos anos e dependerá da participação consciente da população e do engajamento da sociedade civil e das organizações não governamentais (ONGs), para assegurar as condições ambientais da Cidade.

Palavras-chave: saneamento básico; infraestrutura de água e esgoto; política de serviços públicos urbanos

Abstract

This paper analyzes the evolution of the infrastructure of water and sewage and its capacity to attend to the needs of the urban population in Porto Alegre. It highlights the virtuous practice of sectoral planning for developing these activities, which significantly increased service capacity and provided social and environmental gains for the population. However, the full universalization of sewage was projected for the coming years and will depend on the conscious participation of the population and the engagement of civil society and NGOs to ensure the environmental conditions of the city.

Keywords: Basic sanitation; infrastructure of water and sewage; urban public services policy

1 Introdução

Na sociedade moderna, os serviços públicos cumprem funções estruturais e essenciais para o funcionamento das cidades. Tradicionalmente, políticas e financiamento público têm sido alternativas virtuosas na construção da infraestrutura de serviços públicos, diante da falta de interesse do setor privado, seja por razões de baixo retorno, seja por imobilização de vultosos capitais ou por plantas industriais indivisíveis.

O trabalho aborda a infraestrutura de saneamento básico da Cidade de Porto Alegre, focando os resultados da política de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e avaliando a evolução da capacidade de oferta de serviços e o grau de atendimento urbano no período 1995-2015. A modalidade de abastecimento inclui atividades de captação de água bruta, tratamento e distribuição de água potável, formando um sistema integrado, e o esgotamento sanitário compõe um sistema com rede de coleta de esgoto, condução, tratamento e disposição final no meio ambiente.

Inicialmente, observa-se que as políticas sempre alçaram o abastecimento de água como prioritário, razão pela qual as municipalidades atingiram a universalização dos serviços para a população urbana. Por sua vez, falta

* Artigo recebido em 29 dez. 2015.

Revisão de língua portuguesa: Breno Camargo Serafini

** E-mail: dalmazo@fee.tche.br

O autor agradece aos colegas do Núcleo de Políticas Públicas pela discussão e pelas sugestões ao texto.

infraestrutura de esgoto adequada nas cidades do Rio Grande do Sul (RS), ou os sistemas existentes são precários, nos quais predomina o tipo de rede coletora mista (pluvial e cloacal), que despeja as águas poluídas diretamente nos arroios, nos rios, nos lagos e no mar.

A lei geral do saneamento básico, Lei n.º 11.445 de jan./07 (Brasil, 2007), estabelece as diretrizes nacionais para tal serviço. Os decretos n.º 7.217/2010 e n.º 8.211/2014 (Brasil, 2010; 2014) regulamentam o conjunto de serviços urbanos previstos na lei que são geradores do saneamento ambiental das cidades, como os de água e esgoto, disposição adequada dos resíduos sólidos e assoreamento urbano. Estabelecem também as diretrizes para a organização nas municipalidades, a definição das responsabilidades dos agentes, a vinculação às bacias de recursos hídricos, dentre outros. Definem como titular do poder de concessão e a atribuição da provisão dos serviços ao município. Ou seja, as cidades já contam com marco legal desde janeiro de 2007. No entanto, os prefeitos têm dado pouca importância à proteção dos rios e das fontes naturais de captação para garantir a qualidade da água. E omitem-se, amparados na dispersão de responsabilidades, na aplicação dessa legislação, particularmente em relação às bacias hidrográficas.

A falta de infraestrutura de esgoto afeta a salubridade ambiental e a qualidade de vida nas cidades. Um exemplo emblemático e oposto às convergências do bem-estar na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) é o da omissão dos prefeitos com a qualidade das águas dos rios Sinos, Jacuí, Gravataí, Vacacaí-Mirim, Taquari-Antas, Caí e lago Guaíba, seriamente agravada pelos despejos poluídos. O caso se repete em cada bacia hidrográfica: a montante, as cidades captam a água do rio para abastecimento; a jusante, despejam as águas poluídas no mesmo rio que serve de fonte para as demais cidades. A localização muito próxima destas não possibilita tempo e processos naturais de decomposição e despoluição.

Na condição de metrópole e de capital estadual, Porto Alegre concentra diversas atividades nas áreas de serviços, principalmente de empregos e de comércio, e uma menor parte do setor industrial, que mobilizam fluxos de pessoas e de trânsito com outras cidades, além de prolongar-se por espaços urbanos lindeiros. Nesses termos, as questões do saneamento ambiental transcendem as políticas locais e municipais e, por exigências legais, envolvem o planejamento integrado por bacia hidrográfica. Tem-se o exemplo do Consórcio Pró-Sinos, na bacia do rio dos Sinos, que foi criado para elaborar, especialmente, o respectivo plano municipal de saneamento ambiental das 26 municipalidades que aderiram a ele.

Em Porto Alegre, o Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) é o órgão responsável pela provisão dos serviços de água e esgoto. Os sistemas de água foram implantados, progressivamente, com a expansão urbana e já atingiram a universalização, sendo continuamente promovidas melhorias nos sete sistemas existentes. Mas os sistemas e subsistemas de esgoto sempre foram incompletos, inexistentes nas áreas de expansão imobiliária, bem como truncados pela falta de financiamento público, especialmente nas áreas de ocupação irregular. Portanto, a Cidade-Capital despejou, diretamente, o esgoto no rio Gravataí e no lago Guaíba, e apenas um pequeno volume tem sido conduzido para as estações de tratamento de esgoto (ETE). Estas dispõem de baixa capacidade e utilizam técnicas de tratamento que não atendem às normas ambientais. A falta de ETE facultava à Prefeitura aceitar os projetos condominiais com o tradicional sistema primário e provisório, com a fossa séptica mais filtro anaeróbio.

Esse quadro precário do esgotamento se arrastou até 2013, quando foram concluídos grandes projetos estruturantes, que mudaram a funcionalidade da Cidade e, progressivamente, propiciaram ganhos de saúde ambiental. Importante destacar que os 11 sistemas de esgoto existentes de então receberam obras de melhoria estruturais e foram ampliados, especialmente com a rede do tipo separador absoluto. Além disso, foram construídas novas ETES, que elevaram de 27% para 80% a capacidade para tratar os efluentes gerados no final de 2012.

As proposições do trabalho investigam a capacidade de atendimento urbano da infraestrutura, tendo em vista as metas de universalização dos serviços de água e esgoto. Cabe escrever sobre as razões do não funcionamento pleno das novas ETES e o motivo por que só operarão, plenamente, nos próximos anos, inclusive considerando se as bacias dos arroios da Cidade já foram despoluídas. Enfim, quando será liberada a balneabilidade da praia de Ipanema? E quando se poderá pescar na orla do Guaíba?

Em relação à perspectiva de análise, entende-se que a infraestrutura de serviços públicos é uma precondição necessária, porém não suficiente, para o desenvolvimento das cidades. Naturalmente, melhores serviços elevam a universalização do acesso, a cidadania, o bem-estar urbano e a saúde ambiental. Essa proposição se insere nas especificidades de uma economia em desenvolvimento, em que a falta de infraestrutura se agravou, com a explosão da concentração urbana nos anos recentes, bem como pondera a importância desses serviços essenciais frente à realidade da sociedade brasileira, que se caracteriza por grande desigualdade de renda.

As fontes de informações foram o banco de dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Ministério das Cidades, para o período de 1995 a 2013, os documentos e dados gerais divulgados no site da Prefeitura de Porto Alegre, os planos municipais de saneamento básico de 2013 e 2015, a Revista Ecos,

que é focada no saneamento ambiental, e outros documentos, bem como os trabalhos realizados na Fundação de Economia e Estatística (FEE).

O texto foi organizado em dois eixos de análise. Um relaciona a visão de coletivização e universalização dos serviços de saneamento; outro apresenta a política do DMAE, que projeta a infraestrutura para os anos 2050. Então, no item 2, apresenta-se a perspectiva de análise dos serviços públicos de saneamento básico, ponderando o papel fundamental do Estado na provisão dessa infraestrutura. No 3, examina-se a política de saneamento básico de Porto Alegre e avalia-se a capacidade da infraestrutura para atendimento urbano. No item 4, a título de considerações finais, apresenta-se a política planejada para a universalização dos serviços de esgotamento sanitário.

2 Características dos mercados de infraestrutura

Cabe examinar as características da infraestrutura econômica, em geral, e dos mercados de água, em particular, para ponderar a importância do papel estatal na provisão dos serviços.

Os serviços de saneamento têm os atributos de serem utilidades únicas e singulares, que devem ser ofertadas em grande escala, porém similares àqueles dos sistemas monetários, de educação, comunicações, energia elétrica, etc. (Solanes, 1999, p. 11). Esses atributos reafirmam a responsabilidade estatal, a necessidade da orientação por políticas públicas e da regulação para garantir o interesse público. Se o Estado cria os mercados, em geral, e, particularmente, de serviços públicos, a regulação vem imbricada por uma razão adicional: a competição não vigora nesses mercados, e os seus mecanismos de preços e tarifas não funcionam, mas restringem o acesso e uso dos cidadãos. Por isso, cabe, ao poder público, criar mercados com regime de monopólio ou de oligopólio e regular para a proteção do interesse público, determinar tarifas razoáveis e/ou módicas e regulá-las e garantir a disponibilidade e a acessibilidade e os padrões de qualidade dos serviços (Phillips, 1993, p. 56).

Em geral, as atividades de infraestrutura econômica constituem economias de escala; quanto maior a produção (*output*), menor o custo médio, por unidade, do bem ou serviço produzido. Isso significa que certos tipos de serviços são mais baratos, quando forem produzidos pela mesma firma do que por duas ou mais. Essas situações surgem, por exemplo, quando a escala de produção apresenta rendimentos crescentes para um bem ou serviço e custos médios decrescentes, bem como complementaridade na produção de vários bens ou serviços (Solanes, 1999, p. 13-15). O saneamento básico é um exemplo cabal de monopólio natural¹. O grande número de usuários, nas grandes cidades, torna os custos dos serviços relativamente menores e reduz o custo médio da empresa prestadora. Por suposto, a integração e a complementaridade dos serviços de água e esgoto ampliam os ganhos de escala da firma operadora. Assim, cria economias de rede com estruturas de monopólio vertical abrangendo todo o ciclo da utilização da água. A planta industrial, em geral, configura estruturas de grande porte e de longa durabilidade e demanda grande capital para a construção de obras indivisíveis, com ativos de capital social ilíquidos. As decisões de investimentos envolvem sempre riscos, a implantação dos projetos é demorada, e os capitais aplicados dificilmente poderão ser reconvertidos na sua forma líquida ou reutilizados.

Segundo Solanes (1998, p. 166), *“El agua no es un bien ordinario. Es un elemento natural, fundamental para los procesos ambientales, el bienestar social, la actividad económica y el desarrollo.”* A água reúne características distintas dos produtos comuns do mercado, por ser um bem público essencial, que não tem substituto para consumo humano. Os mercados podem gerar ineficiências sociais e ambientais e falta de qualidade, por consequência, criam riscos, além de causarem externalidades negativas (Dal Maso, 2012).

Nesses termos, questiona-se a aplicação, no mercado dos serviços públicos, do direito exclusivo da propriedade sobre bens e serviços, um requisito do mercado privado. Observa-se que a produção de alguns serviços não legitima a aplicação desse direito privado perante o direito absoluto dos cidadãos de acesso e uso à água potável — um bem sem substituto. As características físicas da água, como propriedades cinéticas, fluidez, multiplicitude de usos e de natureza vital à vida, conferem singularidades de bem público. Por isso, os direitos de água privados concedidos para sua exploração têm sido definidos como “[...] direitos de utilização e não de domínio exclusivo, já que este último é público” (Bauer, 1993, p. 80). Isso significa dizer que uma mesma porção ou volume de água pode ocorrer em momentos e lugares diferentes, conformando um direito de utilização condicional e não de propriedade privada.

Nesse sentido, a uso da água natural tem um duplo efeito singular que não é comum a todos os recursos e bens comercializados no mercado: em primeiro lugar, retira-se a água do meio ambiente para consumo em diferentes formas; em segundo, devolve-se a água ao meio ambiente natural dos rios, lagos e/ou do subsolo, em quantidade e qualidade modificadas. Portanto, a economia da água deve considerar as atividades tanto de abas-

¹ Esse mercado se configura, naturalmente, em monopólio, única empresa.

tecimento (captação e distribuição), como de tratamento adequado para sua devolução à natureza, em termos de quantidade, qualidade, lugar e tempo. Assim, a busca da eficiência no abastecimento de água ou em qualquer uso regular dela deve considerar toda a cadeia de infraestrutura necessária: as atividades de extração, de distribuição para uso, de coleta das águas residuais e de devolução, novamente, numa condição natural despoluída. Por suposto, isso deveria ser adicionado na tarifa de água ou dever-se-ia criar uma tarifa específica, para cobrir custos de despoluição, antes de devolvê-la ao meio ambiente (Dourojeanni, 1994, p. 121).

Hoje, enfrenta-se um problema adicional de captar água poluída das fontes naturais. Assim, o abastecimento de água ou qualquer uso dela implica a preservação das fontes de captação, o tratamento para consumo e a despoluição, para despejo final no meio ambiente. Nesses termos, a prestação verticalizada dos sistemas de água e de esgoto num único prestador minimiza custos, possibilita definirem-se tarifas módicas e facilita a regulação e a aplicação do princípio poluidor-pagador.

3 A política de saneamento básico de Porto Alegre

3.1 A política continuada de abastecimento de água

A singularidade da política de saneamento de Porto Alegre induziu a adotar-se um enfoque bem informativo e descritivo, além do analítico. Espera-se sintetizar as informações dispersas sobre o desenvolvimento dos sistemas de água e de esgoto da Cidade.

A estrutura dos serviços prestados foi o resultado da política continuada de saneamento, da construção e melhorias das redes e das ETEs, especialmente a partir da criação do DMAE, em dezembro de 1961. O órgão substituiu a Secretaria Municipal de Águas e Saneamento, com a missão de operar a captação, o tratamento e a distribuição de água, a coleta, a condução e o tratamento do esgoto sanitário, bem como de planejar e promover seu melhoramento e ampliação e a fiscalização dos serviços. A reconversão para autarquia, além de viabilizar a contratação de empréstimos, deu maior autonomia financeira, de comando e de gestão operacional.

A universalização do abastecimento de água sempre foi prioridade nas políticas do DMAE. Cada estação de tratamento de água (ETA) constitui um sistema de abastecimento, e cada sistema é dividido em diversos subsistemas, conforme as zonas de pressão a serem abastecidas. Assim, os serviços são prestados através de seis sistemas (Moinhos de Vento, São João, Menino Deus, Tristeza, Belém Novo/Lomba do Sabão e Ilha da Pintada). A divisão dos sistemas resultou em 111 subsistemas, o que revela a complexidade para operar o abastecimento da Cidade. O Órgão monitora, mensalmente, a qualidade da água em 290 pontos representativos de coleta, bem como das fontes de captação. Importante destacar que a universalização do acesso à água atinge 99,5% da população urbana desde o início da década de 90 (Tabela 2 e Plano..., 2011, p. 24). O pleno abastecimento é a expressão maior da política continuada e virtuosa que espalhou as redes por ruas e bairros da Cidade. Não obstante, alguns caminhões-pipa ainda abastecem comunidades de áreas irregulares.

Em relação à experiência de planejamento dos sistemas, ela tem sido fundamental, considerando sua importância para projetar a capacidade de atendimento e a revisão continuadas das metas definidas frente à expansão demográfica e urbana. O primeiro Plano Diretor de Águas (PDA), referente a 1981 e 1982 (Plano..., 2011, p. 22), compunha o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, editado em 1979. Dentre seus propósitos, objetivou enfrentar a acelerada aglomeração urbana e a falta de planificação e controle das áreas ocupadas, especialmente nas sem disponibilidade de água, em zonas acidentadas de morros e encostas e em ilhas desprovidas dos serviços. Em suma, o plano de 1979 “[...] criou uma expectativa de crescimento ordenado na cidade” (Plano..., 2011, p. 22). No entanto, apesar de as diretrizes da política estabelecerem normas para a ocupação das novas áreas, a expansão urbana foi conduzida pelos projetos imobiliários e por ocupações desordenadas, por vezes em áreas problemáticas para prover os serviços.

A edição seguinte do PDA referiu-se ao período 1991-92. Nessa época, havia restrição de crédito dos bancos públicos para infraestrutura em geral, e os recursos próprios minguaram, por conta da utilização das tarifas públicas em geral pela política econômica de controle da inflação. Mais tarde, no final do decênio, a área urbana da bacia do rio Gravataí foi beneficiada com investimentos do Projeto Pró-Guaíba, do Governo Estadual, executado entre 1998 e 2001. O projeto original previa financiar três módulos de empreendimentos destinados aos sistemas de água e esgoto das cidades da Região Metropolitana. No entanto, apenas o primeiro módulo foi executado nas áreas urbanas da bacia do rio Gravataí e vinculadas às Cidades de Porto Alegre, Cachoeirinha e Gravataí.

Mais recentemente, foi criado o Plano Diretor de Águas e Esgotos (PDAE), referente ao período 2003-04 (Plano..., 2011, p. 22), cujos projetos atendiam a demandas sociais eleitas no processo do Orçamento Participativo (OP) e a obras operacionais dos sistemas. Citam-se a substituição das redes antigas (tubulações de PVC e cimento) por redes de polietileno de alta densidade (PEAD), que reduz as perdas de água na rede de distribuição (diferença entre a água produzida e o consumo autorizado contabilizado); o redimensionamento e a troca das redes nas ruas dos espaços urbanos, que se tornaram verticalizados; a implantação e a substituição de hidrômetros de micromedição; a eliminação de ligações irregulares; a adoção da tarifa social; e outras instalações e melhorias. Em suma, importa destacar que os vários planos consolidaram uma política continuada de abastecimento de água, orientando as obras de melhorias e a implantação de novas redes nos seis sistemas da Cidade.

A universalização do abastecimento de Porto Alegre gerou uma expectativa de que a infraestrutura de esgoto sanitário, por sua vez, fosse, naturalmente, alçada às prioridades do DMAE. Justificaria, por isso, a dotação de maiores investimentos nessa modalidade, mas ela não se confirmou de imediato. Em verdade, a inversão de prioridade materializou-se como alternativa para a Cidade, quando o setor foi alçado às políticas prioritárias do Governo Federal, a partir de 2003. O Ministério das Cidades priorizou o saneamento básico e instituiu a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, com poder de comando burocrático e político para definir a política nacional do setor. Em sequência, definiu a forma de financiamento e editou a Lei do Saneamento Básico Ambiental (Brasil, 2007). Essa lei geral integrou a totalidade dos serviços de saneamento geradores das condições ambientais das cidades: abastecimento de água, esgoto sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais urbanas, como já referido. Em maio de 2013, publicou o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) (Brasil, 2013), estabelecendo as diretrizes e metas para a totalidade dos serviços urbanos ambientais para 2018, 2023 e 2033 e particularizando-as para o nível de regiões e estados. Portanto, a nova orientação da política nacional demarcou o ponto de inflexão nas políticas, no âmbito da municipalidade.

Cabe fazer um adendo em relação às políticas nacional e municipal que prevaleciam até 2002. Em geral, elas objetivavam resolver os problemas de desabastecimento de água e realizar melhorias operacionais nos sistemas existentes. A preservação dos recursos hídricos estava nas preocupações governamentais municipal e estadual, cujas fontes naturais sucumbiam à degradação permanente pelas cargas poluidoras das cidades, pela poluição industrial e agrícola, etc. A degradação das fontes elevaram os custos do abastecimento, não obstante as políticas estaduais e municipais focarem o problema do desabastecimento². A exceção foi o Projeto Pró-Guaíba, Módulo I, executado entre 1998 e 2001, que também financiou o cadastramento das fontes poluidoras das bacias hidrográficas do Vacacaí-Mirim, do Jacuí, do Taquari-Antas, do Caí, do Sinos, do Gravataí e do lago Guaíba.

A carência de saneamento nas grandes cidades agravou-se pela perda de prioridade na política governamental, até 2002, pelo crédito restringido e pelos poucos recursos de bancos públicos e próprios. Foi nesse contexto que as empresas públicas em geral, inclusive as prestadoras de saneamento básico, entraram na pauta das privatizações dos anos 90. Entretanto, a partir de 2003, a orientação da política federal mudou significativamente, tendo alçado o setor saneamento às prioridades governamentais e criado um padrão de financiamento. Segue conteúdo da nova forma de financiamento público e privado³:

- a) recursos próprios dos prestadores, resultantes de superávits na arrecadação;
- b) recursos onerosos dos fundos públicos (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Fundo de Amparo ao Trabalhador), especialmente através da Caixa Econômica Federal e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cujos encargos dos contratos são compatíveis com as taxas de retorno dos serviços de água e de esgoto;
- c) recursos dos bancos públicos, também denominados recursos onerosos;
- d) recursos não onerosos, derivados da Lei Orçamentária Anual (LOA), também conhecido como Orçamento Geral da União (OGU), dos estados e dos municípios;
- e) recursos provenientes de empréstimos internacionais, contraídos junto às agências multilaterais de crédito, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial);
- f) fundo de universalização: os fundos especiais de universalização dos serviços de saneamento básico previstos na Lei nº 11.445/2007, art. 13;
- g) desoneração de encargos fiscais e tributários (Imposto de Renda, Contribuição para Financiamento da Seguridade Social e Programa Formação do Serviço Público (Pasep); e
- h) cobrança pelo uso dos recursos hídricos e compensações ambientais (Brasil, 2015).

² Ver, sobre política estadual, Dal Maso (2011).

³ Ver, sobre os programas especiais de financiamento do Governo Federal, Dal Maso (2015).

Portanto, a forma de financiamento público foi determinante para o progresso da infraestrutura de saneamento básico nas cidades brasileiras, especialmente para os sistemas de esgoto. Importante observar que, na contratação de créditos, as operadoras se comprometem a atingir indicadores de melhorias nos sistemas de água já existentes. São condições oportunas, como sanar problemas de desabastecimento, realizar melhorias para reduzir as perdas de água, implantar automações, reduzir gastos com energia elétrica, otimizar a medição do consumo, renovar o parque de hidrômetros, etc.

O caso do DMAE tem sido emblemático na busca de uma gestão mais eficiente, no abastecimento de água. A seguir apontam-se alguns exemplos:

- a) monitoramento da potabilidade da água, através da coleta de amostras nos sistemas e subsistemas de abastecimento (Serviço..., 2011, p. 16);
- b) substituição das redes por tubulações de polietileno de alta densidade para as redes distribuidoras e adutoras até 300mm e de ferro dúctil e aço para grandes adutoras, bem como criação de um programa para substituir todas as redes de fibrocimento existentes (Oliveira, 2015, p. 55);
- c) programas de educação ambiental nas escolas e reeducação da população adulta, como recurso para reduzir os desperdícios, fazer uso racional da água, incentivar as ligações às redes de esgoto, a disposição adequada dos resíduos sólidos, a preservação das fontes naturais de água, etc. (Inmetro..., 2010);
- d) promoção de melhorias no sistema de cobrança, como a leitura eletrônica do hidrômetro e a emissão da conta instantânea, que representa mais de 70% das guias emitidas, e leitura por radiofrequência dos grandes consumidores (Coletor..., 2011);
- e) substituição dos medidores comuns baseados na velocidade da água por hidrômetros mais precisos, com tecnologia ultrassônica e eletromagnética (Medidores..., 2011, p. 54);
- f) recadastramento dos usuários com ligações de água, de esgoto e de esgoto misto, o que agiliza o atendimento e a solução de problemas; e
- g) criação de postos de atendimento informatizados e fiscalização para combater ligações clandestinas e avarias nos hidrômetros instalados (Fiscalização..., 2011, p. 55).

Em suma, as melhorias nos serviços, além de facilitarem sua gestão, preservaram os espaços físicos urbanos e constituíram estruturas que organizam o funcionamento da Cidade. Essas ações do DMAE absorveram parcela significativa dos investimentos anuais para consolidar as melhorias e os ganhos no atendimento do abastecimento de água. Escreve-se a, seguir, sobre a política de esgotamento sanitário.

3.2 A política de esgotamento sanitário

A política de esgotamento sanitário registra uma experiência de planejamento dos sistemas de esgoto sanitário (SES) que viabilizaram o progresso da infraestrutura. A maior dificuldade sempre foi o alto custo das grandes obras e instalações que centralizam e conduzem o esgotamento para as unidades de ETE, bem com a falta de um padrão de financiamento público de longo prazo. Então, apesar da louvável experiência de planejamento do DMAE, a trajetória da expansão dos sistemas planejados foi truncada, basicamente, pela falta de uma política nacional para o setor.

Um sistema compõe-se de redes coletoras, redes-tronco de condução, emissários e um conjunto de instalações com estações de bombeamento, estações de tratamento e emissários de despejo final. Na gestão do esgotamento, o DMAE, inicialmente, criou 11 SES na Cidade, os quais foram reordenados em 10 sistemas, em 2013: Sarandi, Rubem Berta, Navegantes, Ponta da Cadeia, Zona Sul/Ipanema, Cavahada, Salso (Salso-Restinga e Salso-Lomba), Belém Novo, Lami e Ilhas (Quadro 1). O tratamento dos efluentes sanitários foi estruturado para operar, de forma centralizada, nos SES Navegantes, Belém Novo, Lami e Ilhas, e operar, de forma integrada, nos SES Ponta da Cadeia, Cavahada, Zona Sul e Salso. No caso dos SES Rubem Berta e Sarandi, que operam de forma centralizada, poderão ser integrados, conforme o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) 2015 (DMAE, 2015a, p. 77). E os lançamentos finais dos efluentes tratados convergem para as bacias do rio Gravataí (SES Rubem Berta, SES Sarandi e parcela do SES Navegantes) e do lago Guaíba.

O primeiro Plano Diretor de Esgotos (PDE) foi criado nos idos de novembro de 1966. O segundo PDE data de 1973, e o terceiro foi implantado em 1980 e, basicamente, atualizava e revisava as metas do plano anterior. Em 1995, foi executado o quarto Plano, distinguindo-se por estabelecer a divisão geográfica de cada SES, em conformidade com as 28 bacias hidrográficas da Cidade. A disponibilidade de crédito público e dos organismos internacionais, no final da década de 90, viabilizou obras que integraram o Projeto Pró-Guaíba, especialmente de redes de esgoto.

Em sequência, o PDE de 1999 registra o planejamento de um empreendimento pioneiro para a Cidade, que foi o Programa Integrado Sócio Ambiental (PISA). Ele projetava a coleta de esgoto do sistema Ponta da Cadeia e

de outros SES próximos e contíguos, cujos emissários terrestres e subaquáticos conduziriam até o bairro Serraria, onde se localizaria a nova ETE Serraria. A ideia original dessa obra gigantesca surgiu nas discussões do 3º. Congresso da Cidade, no ano 2000, que colocava a necessidade de empreendimento similar e arrojado para aumentar a capacidade de tratamento. Vale notar que os dois planos posteriores aperfeiçoaram e ampliaram o PISA.

Os 11 sistemas de esgoto e as 28 bacias hidrográficas integrantes são apresentados no Quadro 1, bem como os respectivos subsistemas e as áreas de abrangência. O SES Sarandi e o SES Rubem Berta estão localizados, integralmente, na bacia do rio Gravataí, bem como na bacia do arroio Areia. Nesse caso, o planejamento dos emissários direcionou a coleta das águas residuais para o SES Navegantes, que conduz o despejo final no lago Guaíba (ou no delta do Jacuí). Os demais SES Ponta da Cadeia, Cavalhada, Zona Sul/Ipanema, Salso-Restinga, Salso-Lomba, Belém Novo, Lami e Ilhas lançavam os despejos finais no lago Guaíba.

Quadro 1

Os sistemas de esgoto sanitários e os seus subsistemas integrantes
e as bacias hidrográficas de Porto Alegre — 2006

SISTEMAS	BACIAS	ÁREA
1. SARANDI	Várzea do Gravataí	Total
	Arroio Passo das Pedras	Total
	Arroio Santo Agostinho	Parcial
2. RUBEM BERTA	Arroio Feijó	Parcial
	Arroio Santo Agostinho	Parcial
3. NAVEGANTES	Arroio da Areia	Total
	Humaitá	Total
	Arroio Tamandaré	Parcial
4. PONTA DA CADEIA	Arroio Tamandaré	Parcial
	Arroio Dilúvio	Total
	Santa Teresa	Total
	Ponta do Melo	Total
5. CAVALHADA	Arroio Sanga da Morte	Total
	Arroio Cavalhada	Total
6. ZONA SUL	Arroio Capivara	Total
	Arroio Espírito Santo	Total
	Arroio Guarujá	Total
	Assunção	Total
	Morro do Osso	Total
	Ponta da Serraria	Total
7. SALSO-RESTINGA	Arroio do Salso	Parcial
	Arroio Guabiroba	Parcial
	Ponta Grossa Norte	Total
	Ponta Grossa Sul	Total
8. SALSO-LOMBA	Arroio do Salso	Parcial
9. BELÉM NOVO	Arroio Guabiroba	Parcial
	Belém Novo	Total
	Ponta dos Coatis	Total
10. LAMI	Arroio Lami	Total
	Arroio Manecão	Total
	Arroio Chico Barcelos	Total
11. ILHAS	Ilha da Pintada	Total
	Ilha Grande dos Marinheiros	Total
	Ilha das Flores	Total
	Ilha do Pavão	Total
TOTAL DE 28 BACIAS HIDROGRÁFICAS		

FONTE: DMAE (2006, p. 78).

Em suma, o planejamento dessa infraestrutura, até a década de 90, possibilitou implantar, parcialmente, projetos de esgotamento nos SES, convergindo para as redes-tronco e para as ETEs. A expansão das redes foi continuada, especialmente a partir dos anos 90, porém estampava sua precariedade quase absoluta, pelas razões seguintes: por um lado, dispunha de baixíssima capacidade de tratamento (algo em torno de 2%, em 1990), depois se elevando para 27%, em 2001, quando foram instaladas as unidades de ETEs Navegantes, Zona Sul (Ipa-

nema), Belém Novo, Lami e Rubem Berta e outras pequenas; por outro lado, despejava, diretamente, no rio Gravataí e no lago Guaíba.

No entanto, importa destacar que a política passou a ser orientada pelo PDE e pela revisão periódica das metas de longo prazo. Isto porque as revisões do Plano são protagonizadas por novas tecnologias que passam a ser adotadas, por menores custos, pela definição de novas formas de financiamento do setor e por grandes eventos. Certamente, a principal motivação das revisões nas metas estabelecidas são, precisamente, os impactos nos elevados custos da infraestrutura.

Particularmente, foi o PDAE do período 2003-04 que definiu uma política arrojada de saneamento para as modalidades de água e, principalmente, de esgoto. Ele planejou as grandes obras de expansão dos 11 SES, definindo os projetos de estações de bombeamento (EBEs), emissários terrestres e um emissário subaquático, de estações de tratamento de esgotos e de emissários de despejos final no rio Gravataí e no lago Guaíba. Esse plano teve suas metas revisadas e atualizadas pelo PDAE referente a 2006-09, que serviu de base para contratar os financiamentos do BID e da Caixa Econômica Federal, cujos recursos foram destinados a grandes projetos e a diversas obras nos SES, que mereceram grande destaque nas recentes realizações da Cidade.

O Plano Diretor de Esgoto 2006/2009 aperfeiçoou o Programa Integrado Socioambiental, que reúne um conjunto de empreendimentos do sistema Ponta da Cadeia e dos outros SES, que foram integrados (Quadro 1). O Plano revisa as metas do anterior, especialmente sobre o PISA, por sua importância e complexidade. Ele projetou ações derivadas, como a drenagem urbana, o reassentamento, num conjunto habitacional, de 1.680 famílias, que moravam, precariamente, às margens do arroio Cavalhada, além de obras de pavimentação e outras. O PISA teve início com a implantação da rede de esgoto no SES Restinga, em dezembro de 2007.

Os investimentos do PISA somaram R\$ 672,9 milhões, financiados por três fontes: R\$ 316,2 milhões pela Caixa Econômica Federal; R\$ 193,2 milhões, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento; e a contrapartida da Prefeitura de R\$ 163,5 milhões (Porto Alegre, 2014, p. 3). As principais obras representativas do PISA foram as seguintes:

- EBE Baronesa do Gravataí: reforma e gradeamento da estação de bombeamento;
- EBE Ponta da Cadeia: reforma e ampliação da EBE e da chaminé de equilíbrio;
- construção de quatro EBEs: duas localizadas no arroio Cavalhada; uma, no Cristal, mais a chaminé de equilíbrio e mirante; e uma na sub-bacia Chapéu do Sol, mais emissário com 250 metros;
- emissário terrestre: construção de emissário entre a EBE Ponta da Cadeia e a EBE Cristal, com 7,1 km de rede;
- emissário subaquático: construção de 12,5km de tubulações submersas;
- redes coletoras de esgoto: construção de 139,5 km de redes coletoras, sendo 79km no bairro Cavalhada e 60,5km nos bairros Restinga e Ponta Grossa;
- no bairro Restinga: construção de uma EBE, um emissário terrestre com 3,2km e um interceptor com 5,6km de rede;
- no bairro Ponta Grossa: construção de duas EBEs e de dois emissários, tendo um 1,2km; outro, 300m;
- ETE Serraria: construção da estação de tratamento de esgoto em nível terciário, com capacidade para tratar 4.761 litros por segundo — sistema anaeróbico UASB mais aeróbico lodos ativado;
- emissário final do esgoto tratado: construção do emissário da ETE Serraria para o lago Guaíba, tendo um trecho terrestre com 1,15 km e outro subaquático com 1,6 km (Porto Alegre, 2014, p. 5-7).

O Plano Diretor de Esgoto 2006/2009 apresentou modificações importantes de melhorias em todos os SES, especialmente para os Restinga e Sarandi, mais carentes de infraestrutura, bem como para os demais, que apresentavam baixo percentual de cobertura de rede (Quadro 2). Uma mudança importante foi a integração dos SES Salso-Restinga (bacia do arroio Salso) e Cavalhada (bacias dos arroios Cavalhada e Sanga da Morte) por redes-tronco, EBE e emissários para condução do esgoto para a ETE Serraria, no bairro de mesmo nome. Nesse sentido, também o SES Zona Sul/Ipanema será integrado à ETE Serraria, cuja ação deverá ocorrer após completar a rede cloacal.

O SES Sarandi foi beneficiado com uma unidade de ETE, próxima à BR-290, cujos primeiros módulos foram inaugurados em outubro de 2013. Localiza-se numa área de várzea do rio Gravataí, alimentada pelas bacias do arroio Passo das Pedras e, parcialmente, pelos arroios Santo Agostinho e Feijó. Esse sistema integra diversos bairros populosos, representando em torno de 18% dos porto-alegrenses. No entanto, o esgoto é coletado, basicamente, por rede pluvial e é tratado em nível inadequado, prevalecendo serviços tradicionais (fossa séptica mais filtro anaeróbico) e sem canalização para a ETE.

Quadro 2

Principais obras previstas no **Plano de Diretor de Esgoto** 2006/2009, nos sistemas de esgotamento sanitário de Porto Alegre — 2006

SISTEMAS DE ESGOTO SANITÁRIO	POPULAÇÃO RESIDENTE (%)	COBERTURA DA REDE DE ESGOTO TIPO SEPARADOR ABSOLUTO (%)	PRINCIPAIS OBRAS PREVISTAS NO PLANO DIRETOR DE ESGOTO 2006/2009
2. Rubem Berta	4,89	29,0	Redes coletoras e ETE Nova Rubem Berta
1. Sarandi	18,30	22,0	Redes coletoras, ETE Sarandi e desativação de dois ETES
3. Navegantes	10,00	Aproximadamente 50,00	Redes coletoras e mais um módulo na ETE
4. Ponta da Cadeia	32,20	Aproximadamente 60,0	Redes coletoras, interligação das redes existentes e ETE Serraria
5. Cavahada	11,09	17,0	Redes coletoras e emissário de esgoto para a ETE Serraria
6. Zona Sul/Ipanema	7,71	70,0	Ligações domiciliares à rede coletora e desativação de ETE Zona Sul
7. Salso-Restinga	12,60	15,0	Redes coletoras, emissário para ETE Serraria e desativação de ETE
8. Salso-Lomba	0,93	16,0	Redes coletoras e ETE
9. Belém Novo	1,04	21,3	Redes coletoras
10. Lami	0,88	11,0	Redes coletoras
11. Ilhas	0,52	0,00	Redes coletoras e três ETES nas ilhas

FONTE: DMAE (2006, p. 300).

A política de esgotamento de Porto Alegre sempre contou com planos de desenvolvimento, porém sua expansão foi truncada pela falta de prioridade na política nacional de saneamento básico e, por suposto, pela falta de financiamento público. Enfim, a inversão de prioridade foi possível com a articulação das políticas nacional e municipal e com a volta do financiamento público, em 2003. Portanto, os pesados investimentos nos SES estruturaram grandes obras e instalações necessárias, como as redes de coleta, as rede-tronco, as EBE e os emissários condutos para as unidades de tratamento, que são centrais para complementar os sistemas de esgoto e integrá-los às ETES. A universalização do atendimento depende, no entanto, principalmente da realização dos projetos previstos no **Plano Municipal de Saneamento Básico 2013**, examinado a seguir.

3.3 Os resultados das políticas de atendimento de água e esgoto

Tendo sido realizado esse caminho informativo e descritivo dos principais traços da política do DMAE, revelada aqui sua orientação continuada e o planejamento da expansão dos abastecimentos de água, bem como a política truncada de esgotamento sanitário, examina-se, a seguir, a evolução dos indicadores para o período 1995-2014. Selecionaram-se alguns indicadores agregados sobre os investimentos, o percentual de atendimento urbano com abastecimento de água, o número de ligações de água, a rede de água implantada, o percentual de perdas de água, o percentual de atendimento urbano com esgotamento sanitário, a rede cloacal existente, o número de ligações de esgoto e a capacidade de tratamento de esgoto. Esses indicadores relativos, de alguma forma, materializam e quantificam os resultados das políticas realizadas, ainda que limitados, para evidenciar os ganhos ambientais e a qualidade de vida na Cidade.

O atendimento urbano com abastecimento de água foi universalizado em 99,5%, tornando os serviços acessíveis a todos. A expansão da rede de água foi de 52,8% no período analisado, refletindo-se no aumento do número de economias ativas em 43,5% e no índice de micromedicação do consumo, que alcançou 98,0% das ligações à rede. O percentual de perdas de água na distribuição foi reduzido de 39,2% em 1998 para 24,6% em 2014, um patamar aceitável pelos organismos internacionais. Portanto, a Cidade desfrutava de uma infraestrutura completa de abastecimento de água (Tabela 2).

No caso do atendimento urbano com esgotamento sanitário, atingiu 89,4% em 2014, sendo que 65,6% dos logradouros têm acesso à rede cloacal do tipo separador absoluto, e o restante, 23,8%, acessa por rede mista (pluvial e cloacal). Comparativamente, as ligações de esgoto nos 11 SES já representam 79,6% das ligações de água existentes. Esses resultados se apoiam no aumento da extensão das redes de 85,5%, no período (Tabela 3). Em termos quantitativos, a universalização do esgotamento sanitário já atingiu alto índice de atendimento e mantém-se como prioridade maior da política atual e futura do DMAE.

A seguir, analisa-se a evolução dos investimentos, cujos dados ilustram a singularidade da política planejada, como já descrita, mas com fases truncadas, pela falta de crédito público. Considerando, inicialmente, o total das inversões no período, os sistemas de esgoto absorveram 47,7% das aplicações, e os sistemas de água, 43,3% (Tabela 1 e Gráfico 1). No entanto, cabe explicar essa aparente inversão de prioridade na política, também revela-

da nos indicadores selecionados. Na fase entre 1995 a 2001, ocorreram expressivas inversões em ambos os sistemas, de água e de esgoto. Uma parte deles financiou obras do projeto Pró-Guaíba, e, nos demais sistemas, contou-se com financiamento com recursos próprios e de terceiros, cujas prioridades na alocação dos investimentos se estabeleciam através do Orçamento Participativo. O aporte de recursos refletiu-se nos dados de expansão das redes dos dois sistemas. A rede de abastecimento cresceu 24,2% nesses anos, ou uma extensão de 528,9km de tubulações, as ligações ativas de água se elevaram em 16,6%, o percentual de perdas de água na distribuição foi reduzido de 39,21% para 34,3%, além de inúmeros melhoramentos operacionais decorrentes (Tabela 2). A rede de esgoto teve expansão de 42,0%, equivalente a 432km de tubulações implantadas a mais, e as ligações de esgoto aumentaram de 60,4% para 70,2% (Tabela 3). Nessa fase, inclusive, implantou-se a ETE Navegantes.

Tabela 1

Investimentos nos sistemas de água e esgoto de Porto Alegre — 1995-2014

ANOS	INVESTIMENTOS (R\$ milhões)				ÍNDICES		DESTINO DOS RECURSOS (%)		FONTES DOS RECURSOS (%)	
	Água	Esgoto	Outros	Total	Água	Esgoto	Água	Esgoto	Próprios	Terceiros
1995	36,76	24,93	-	61,69	100,0	100,0	59,6	40,4	-	-
1996	32,55	29,92	-	62,47	88,5	120,0	52,1	47,9	-	-
1997	50,80	30,48	-	81,28	138,2	122,3	62,5	37,5	-	-
1998	49,17	63,92	5,44	118,53	133,8	256,4	41,5	53,9	53,24	46,76
1999	37,18	37,39	6,77	81,33	101,1	150,0	45,7	46,0	61,16	38,84
2000	31,12	24,02	5,42	60,56	84,7	96,3	51,4	39,7	66,10	33,90
2001	18,96	16,23	2,44	37,62	51,6	65,1	50,4	43,1	78,08	21,92
2002	18,19	16,82	2,31	37,33	49,5	67,5	48,7	45,1	92,92	7,08
2003	21,38	14,16	5,50	41,04	58,2	56,8	52,1	34,5	99,03	0,97
2004	17,54	10,22	3,92	31,68	47,7	41,0	55,4	32,3	99,61	0,39
2005	17,32	6,09	5,10	28,51	47,1	24,4	60,8	21,3	100,00	0,00
2006	31,61	10,38	9,05	51,03	86,0	41,6	61,9	20,3	100,00	0,00
2007	36,27	22,20	8,58	67,05	98,7	89,1	54,1	33,1	84,98	15,02
2008	17,99	33,18	7,53	58,70	48,9	133,1	30,6	56,5	72,38	27,62
2009	19,36	52,00	6,73	78,10	52,7	208,6	24,8	66,6	51,38	48,62
2010	15,00	101,62	4,96	121,58	40,8	407,6	12,3	83,6	40,28	59,72
2011	16,29	126,24	6,44	148,97	44,3	506,4	10,9	84,7	39,46	60,54
2012	23,37	108,00	23,79	155,16	63,6	433,2	15,1	69,6	53,41	46,59
2013	13,79	46,26	5,94	65,99	37,5	185,6	20,9	70,1	67,25	32,75
2014 (1)	25,90	13,00	8,10	47,00	70,5	52,1	55,1	27,7	90,75	9,25

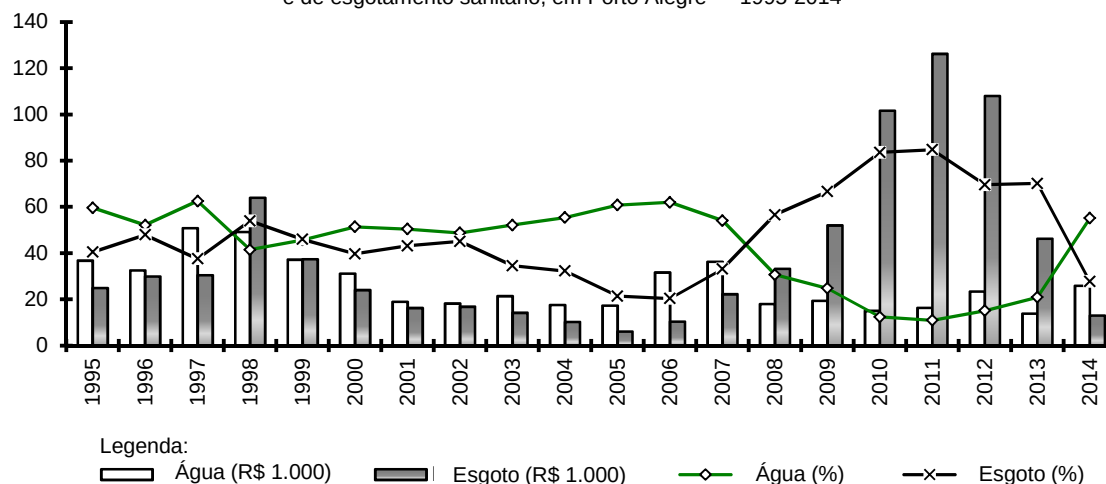
FONTE: Brasil (2015a).

NOTA: Valores deflacionados pelo IGP-DI; a base é o ano de 1994, agosto = 100.

(1) DMAE (2015).

Gráfico 1

Investimentos em saneamento básico e destino dos recursos na infraestrutura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, em Porto Alegre — 1995-2014



FONTE: Tabela 1.

No subperíodo 2002-07, ocorreram maiores inversões nos sistemas de água, financiados, basicamente, com recursos próprios, realçando-os novamente como prioridade da política. Vale lembrar que o DMAE buscava financiamentos, no BID e na CEF, para infraestrutura de esgoto desde 1999, que só foram contratados no final de 2007, fato que adiou a execução dos projetos planejados nos PDEs editados nesse subperíodo. Os dados agregados do sistema de água apontam uma expansão das redes de 14,3%, uma redução das perdas de água para 33,1% e outras melhorias materiais, operacionais e especialmente relacionadas ao controle e à qualidade da água distribuída (Tabela 2).

Tabela 2

Indicadores do sistema de abastecimento urbano de água de Porto Alegre — 1995-2014

ANOS	ATENDIMENTO URBANO (%)	REDE (km)	ÍNDICE	LIGAÇÕES ATIVAS	ECONOMIAS ATIVAS	ÍNDICE	ÍNDICE DE HIDROMETRAÇÃO (%)	MICROMETRIAÇÃO NO CONSUMO (%)	PERDAS NA DISTRIBUIÇÃO
1995	100,0	2.651,00	100,00	210.690	464.084	100,00	89,50	98,15	-
1996	100,0	2.750,00	103,73	215.703	473.260	101,98	89,36	98,65	-
1997	100,0	2.794,68	105,42	221.402	482.916	104,06	89,22	98,79	-
1998	100,0	2.964,93	111,84	230.789	499.417	107,61	89,07	98,42	39,21
1999	100,0	3.015,82	113,76	237.437	509.289	109,74	88,86	98,12	36,59
2000	99,6	3.068,19	115,74	244.600	529.559	114,11	88,18	97,21	34,68
2001	99,5	3.179,93	119,95	250.468	541.175	116,61	87,62	94,52	34,30
2002	99,5	3.292,00	124,18	254.364	549.619	118,43	87,60	93,00	35,68
2003	100,0	3.353,30	126,49	259.765	560.199	120,71	87,56	93,42	36,51
2004	100,0	3.474,50	131,06	256.832	558.809	120,41	87,61	94,99	37,26
2005	100,0	3.553,60	134,05	261.178	566.281	122,02	87,70	96,27	38,96
2006	100,0	3.615,30	136,37	265.546	574.874	123,87	87,71	96,40	38,74
2007	100,0	3.672,16	138,52	270.685	...	...	84,45	96,41	33,08
2008	100,0	3.716,52	140,19	271.741	588.383	126,78	84,53	96,20	30,84
2009	100,0	3.788,00	142,89	275.150	596.641	128,56	87,82	97,33	29,80
2010	100,0	3.853,00	145,34	271.528	592.906	127,76	87,67	96,72	23,22
2011	100,0	3.884,00	146,51	276.755	622.736	134,19	87,63	96,17	24,76
2012	100,0	3.929,24	148,22	280.811	636.111	137,07	87,70	96,35	24,76
2013	100,0	4.000,22	150,89	284.582	649.086	139,86	87,66	96,35	26,26
2014(1)	100,0	4.052,00	152,85	289.938	665.845	143,48	87,51	98,04	24,63

FONTE: Brasil (2015a).

(1) DMAE (2015).

Por último, no subperíodo 2008-13, foram destinados, majoritariamente, em torno de 71,8% dos recursos totais de investimentos para a modalidade esgoto. A inversão de prioridade explica-se, assim, pela contratação de recursos para grandes empreendimentos e projetos com alta densidade social, como, por exemplo, o SES Restinga e o SES Sarandi, que envolveram altos custos para sua construção. Dessa vez, a participação das inversões nos sistemas de água representou 19,1% dos investimentos totais (Tabela 1 e Gráfico 1). Os ganhos em melhorias podem ser sintetizados em dois indicadores: a expansão de 14,3% das redes de distribuição de água rebateu na redução das perdas de água para o patamar de 24,6%, em 2014.

Por sua vez, o grande porte das inversões assegurou a implantação das ETEs, das redes coletoras e dos equipamentos complementares que estruturam a coleta, que centralizam a condução num determinado SES ou que integram emissários de alguns SES, possibilitando, assim, o tratamento de 80% do esgoto gerado pela Cidade. Os grandes projetos implantados potencializaram o atendimento na Cidade. Conforme citação, a utilização da capacidade da ETE Serraria encontra-se em fase de expansão, bem como o nível de atendimento projetado: “Como a ETE Serraria receberá inicialmente uma vazão de esgoto de 2.500 l/s e tendo uma vazão máxima de 4.761 l/s que possibilitará doravante que o DMAE amplie as redes coletoras nas bacias dos arroios Dilúvio, Cavalhada e do Salso que pertencem ao PISA” (Porto Alegre, 2014, p. 7).

A Cidade, que sempre despejou esgoto no rio Gravataí e no lago Guaíba, poluindo as águas e as praias ribeirinhas, e que sempre captou água bruta dessas mesmas fontes, agora entrou para o rol das grandes cidades com infraestrutura de esgoto. Nesses termos, os porto-alegrenses desfrutam de melhor salubridade ambiental, a funcionalidade da Cidade aumenta progressivamente, e aguarda-se a liberação das praias e da pesca no Guaíba. Porém, a conscientização e a participação são fundamentais, para completar a infraestrutura, aumentando as

ligações residenciais à rede cloacal, para descartar os resíduos sólidos adequadamente e para reivindicar das cidades da RMPA que preservem as fontes naturais dos arroios e dos grandes rios.

Tabela 3

Informações sobre o sistema de esgoto urbano de Porto Alegre — 1995-2014

ANOS	REDE (km)	ÍNDICE	ECONOMIAS COM LIGAÇÕES (%) (1)	ECONOMIAS RESIDENCIAIS ATIVAS (%) (2)	CAPACIDADE DAS ETES (%)	ATENDIMENTO URBANO (%) (3)	COLETA (%)	ÍNDICE DE TRATAMENTO (%)
1995	1.028,00	100,00	75,23	73,85	5,00	77,25	32,09	2,19
1996	1.105,25	107,51	77,64	78,00	5,00	...	28,83	2,50
1997	1.186,30	115,40	80,24	76,66	15,00	76,66	...	4,18
1998	1.313,18	127,74	82,93	81,75	15,00	...	...	...
1999	1.373,58	133,62	83,74	82,55	15,00	...	...	...
2000	1.416,08	137,75	83,70	82,28	25,00	81,92	...	4,24
2001	1.460,10	142,03	83,80	82,35	25,00	84,17	40,47	10,21
2002	1.506,20	...	84,38	82,94	27,00	83,99	45,65	14,10
2003	1.592,70	...	84,68	83,26	27,00	86,53	52,94	18,70
2004	1.641,90	...	85,58	84,19	27,00	88,12	64,53	16,10
2005	1.649,10	...	85,69	84,30	27,00	88,12	64,86	16,80
2006	1.481,50	144,11	86,03	84,66	27,00	87,56	65,20	20,60
2007	1.522,42	148,10	...	85,56	27,00	87,56	65,68	17,40
2008	1.540,00	149,81	...	87,07	27,00	87,56	66,91	16,80
2009	1.541,00	149,90	86,94	85,58	27,00	87,56	66,68	18,10
2010	1.733,00	168,58	87,68	86,46	27,00	87,70	65,72	17,70
2011	1.777,00	172,86	88,02	86,85	27,00	88,00	62,78	18,50
2012	1.809,98	176,07	88,21	87,11	77,00	88,20	63,69	19,00
2013	1.868,00	181,71	88,64	88,66	77,00	89,40	63,83	18,20
2014 (4)	1.907,00	185,51	89,44	89,44	80,00	89,40	65,40	33,70
2015 (4)	1.915,12	186,30	-	-	-	-	-	66,00

FONTE: Brasil (2015a).

(1) Percentual de ligações ativas de esgoto sobre o número de ligações ativas de água. (2) Número de economias com ligações de esgoto sobre o número de economias com ligações de água. (3) Economias residenciais ativas de esgoto sobre economias residenciais ativas de água. (4) DMAE (2015).

4 O planejamento da universalização dos serviços de esgoto

Neste item, fazem-se as considerações finais, focando a política de esgotamento sanitário que sintetiza os propósitos do texto. O **Plano Municipal de Saneamento Básico**, versões 2013 e 2015, registra a política de saneamento ambiental para as modalidades de serviços de água, esgoto, drenagem e limpeza urbana e resíduos sólidos. Para os serviços de abastecimento e esgotamento, projetam-se metas de curto, médio e longo prazos, para atingir a universalização até 2035. Vale notar que o Plano atende às diretrizes da política nacional⁴ e habilita o DMAE a obter recursos dos fundos e dos bancos públicos e do Orçamento Geral da União e demais fontes já citadas.

O Plano manteve o esgotamento sanitário como prioridade, planejando a infraestrutura de obras e instalações que completam as grandes obras realizadas até 2012, o que colocou a Cidade em destaque nacional, na área de saneamento básico. No entanto, os porto-alegrenses se defrontam com os índices de tratamento de esgoto, que atingiram 33,3% em 2014 e 66,0% em 2015, além de manutenção da poluição das águas do arroio Dilúvio e das outras bacias hidrográficas. Esse desempenho suscitou questões: quando será utilizada a capacidade máxima das ETES? Quando os arroios ficarão despoluídos e voltará a balneabilidade das praias do Guaíba?

O diagnóstico do Plano mostra, com clareza, as condições reais do saneamento da Cidade e projeta a rede de esgoto necessária para completar em cada bairro e em cada SES, bem como a utilização progressiva das ETES e das que faltam construir até 2035, para atingir a universalização do atendimento. Trata-se de planejamento com metas arrojadas de atendimento, projetando o volume de investimentos anuais para complementar a infraestrutura de redes, de instalações e de ETES.

⁴ Política expressa na Lei 11.445/2007, no Decreto n.º 7.217/2010 e no Plansab/2013.

A maior carência revela-se nas redes de esgoto (tipo separador absoluto), em todos os 10 sistemas de esgoto operados pelo DMAE. A estimativa das redes existentes, em 2015, era de 1,915km, e o Plano projetou a necessidade de mais 1,572km. Portanto, atualmente o atendimento com a rede implantada beneficia 54,91% dos logradouros da Cidade. Cabe destaque para o SES Ponta da Cadeia, cuja cobertura da rede cloacal se espalha por 82,94% dos logradouros, vindo, em seguida, o SES Zona Sul, com 77,51%, e o SES Navegantes, com 62,09%. Nos demais SES, registra-se déficit significativo de atendimento, especialmente nos menos populosos, como os SES Belém Novo, Lami e Ilhas (Tabela 4).

Nos bairros populosos, as maiores carências de rede com separador absoluto localizam-se no SES Sarandi, que concentrava em torno de 17,25% de moradores, segundo o censo de 2010, e o déficit de rede alcançava 69,76% dos logradouros em 2015. Neste SES, projetou-se a maior extensão de rede necessária para cobertura plena, com 427km. No SES Salso, a falta de rede de esgoto afeta 54,32% dos logradouros, e projetou-se a necessidade de mais 255km. No SES Cavalhada, registrou-se déficit de 57,08% de rede cloacal nos logradouros, necessitando implantar mais 165km (Tabela 4).

Nos demais SES, com menor concentração populacional, a demanda por infraestrutura de rede é superior, como no Rubem Berta, onde a cobertura atinge apenas 39,23% dos logradouros, além de déficits de 56,92% no Belém Novo, de 79,59% no Lami e de 99,3% no Ilhas. Não obstante, importante destacar também a grande extensão de rede cloacal por implantar nos SES mais populosos da Cidade: no Ponta da Cadeia, projetou-se a necessidade de mais 159km; o Navegantes carece de 189km de rede; o Salso precisa 255km e mais a rede do Sarandi (Tabela 4). Precisamente para esses grandes sistemas, foram destinados os maiores investimentos, para a construção das redes com separador absoluto.

O DMAE está construindo a ETE Sarandi, tendo implantado o primeiro módulo em 2014, o segundo foi projetado para 2017, e mais outros quatro estão previstos até 2027 (Quadro 3 e Gráfico 2). A sua integração com o SES Rubem Berta visa estruturar os serviços nessa área urbana, pois o maior volume coletado escorre por rede pluvial; inclusive está prevista a ETE Nova Rubem Berta (Quadro 3 e Gráfico 2).

Na verdade, é importante registrar que a gestão dos 10 sistemas é muito complexa, pela dimensão das áreas, pelas diversas bacias hidrográficas que formam muitos subsistemas, pela geografia acidentada, pela existência de ocupação irregular, pela ocupação de áreas de preservação ambiental, etc. Nota-se que o DMAE não tem respaldo legal para implantar a infraestrutura de saneamento nessas áreas com ocupação irregular, especialmente nas margens dos diversos arroios no perímetro urbano de Porto Alegre, além de confrontar-se com descartes inadequados dos resíduos sólidos recicláveis que danificam o funcionamento das redes e das instalações e/ou com a falta de adesão de grande parte dos porto-alegrenses à política de coleta seletiva.

Quadro 3

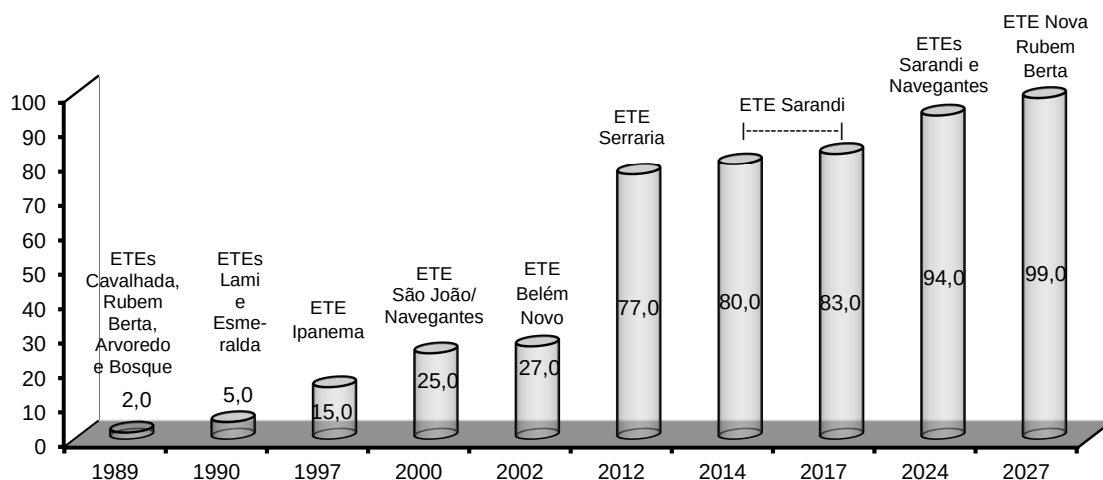
Estações de tratamento de esgotos, existentes e planejadas, para a universalização do esgotamento sanitário em Porto Alegre — 2013-27

SES	ETEs	VAZÃO (l/s)	ÁREA ATENDIDA	SITUAÇÃO ATUAL	SITUAÇÃO FUTURA
RUBEM BERTA	Rubem Berta	42,6	Conjunto Rubem Berta	Existente	Será desativada
	Nova Rubem Berta	251,0	Todo o SES	Planejada	Projeto, execução e operação
SARANDI	Arvoredo e Bosque	16,3 7,3	Parque do Arvoredo e Loteamento do Bosque	Existentes	Serão desativadas
	1º módulo	133,0	SES parcial	Existente	Em operação
	2º módulo	133,0	Subsistemas do SES	Projeto em execução	Projeto, execução e operação
	3º ao 6º módulos	692,0	Subsistemas do SES	Planejados	Projeto, execução e operação
SÃO JOÃO/NAVEGANTES	1º e 2º módulos	444,0	SES parcial	Existente	Em operação
	3º módulo	432,0	Área do SES	Projeto a iniciar	Projeto, execução e operação
PONTA DA CADEIA	Esmeralda	5,8	Vila Esmeralda	Existente	Será desativada
	Serraria	4.761,0	Todo o SES Ponta da Cadeia e outros	Existente	Aguardando licença ambiental para operação
CAVALHADA	Serraria	4.761,0	Todo o SES Cavalhada	Existente	Aguardando licença ambiental
ZONA SUL	Ipanema	246,0	Todo o SES	Existente	Será desativada
	Serraria	4.761,0	Todo o SES Zona Sul e outros	Existente	Aguardando licença ambiental
SALSO	Nova Restinga	4,0	Área parcial bairro Restinga	Existente	Será desativada
	Serraria	4.761,0	Todo o SES Salso e outros	Existente	Aguardando licença ambiental
BELÉM NOVO	Belém Novo	60,0	Área urbana Belém Novo	Existente	Em operação, com adequações
LAMI	Lami	83,0	Área urbana bairro Lami	Existente	Em operação, sob avaliação
ILHAS	Pintada	20,3	Ilha da Pintada	Planejada	Projeto, execução e operação
	Marinheiros	62,7	Ilha dos Marinheiros	Planejada	Projeto, execução e operação

FONTE: DMAE (2013, p. 181, Tabela 8.4). DMAE (2015a, v. 2, p. 75-121).

Gráfico 2

Capacidade das estações de tratamento de esgoto, existentes e planejadas, em Porto Alegre — 1989-2027



FONTE: DMAE (2015, p. 21).

A seguir registra-se uma síntese das principais carências de infraestrutura, que orientou a alocação dos novos investimentos.

- Os SES que apresentam maior carência de rede de esgoto com tipo separador absoluto, com percentual superior a 50%, são, por ordem, o Ilhas, o Lami, o Sarandi, o Rubem Berta, o Cavalhada, o Belém Novo e o Salso.
- SES Cavalhada e SES Salso: grande parte das demandas foram supridas, com o planejamento da integração dos respectivos sistemas à ETE Serraria. O déficit de serviços localiza-se na falta de rede do tipo cloacal, bem como nas áreas de ocupação irregular, basicamente (DMAE, 2013, p. 97, Tabela 4).
- SES Navegantes: o déficit de rede cloacal na bacia do arroio Areia foi estimado em 189km, e a cobertura existente atende 62,1% da demanda (DMAE, 2013, p. 65).
- SES Ponta da Cadeia: o arroio Dilúvio recebe elevada carga de esgotos lançados por ligações irregulares na rede pluvial, pelo padrão das redes existentes *versus* a verticalização dos imóveis nos bairros que exigem revisão do dimensionamento e sua substituição, bem como pelas águas residuais lançadas nas suas nascentes pelo subsistema da Vila Santa Isabel, Município de Viamão, etc. (DMAE, 2013, p. 79).
- SES Zona Sul: as obras planejadas visam a melhorias na separação das redes do tipo cloacal mista, para integrá-lo à ETE Serraria.

Tabela 4

Estimativa das redes de esgotamento sanitário, existentes e necessárias, do tipo separador absoluto, em Porto Alegre — 2015

SES	REDES NECES-SÁRIAS (km) (A)	REDES EXISTEN-TES (km) (B)	ATENDIMENTO URBANO (%) (B/A)	DÉFICIT DE REDES (km) (C)	DÉFICIT DE REDES (A/C) (%)	POPULAÇÃO RESIDENTE (%) (1)
Rubem Berta	151,27	59,35	39,23	91,92	60,77	3,89
Sarandi	612,48	185,21	30,24	427,27	69,76	17,25
Navegantes	498,50	309,53	62,09	188,97	37,91	13,11
Ponta da Cadeia	932,22	773,19	82,94	159,03	17,06	37,90
Cavalhada	289,66	124,31	42,92	165,35	57,08	10,26
Zona Sul	245,89	190,58	77,51	55,31	22,49	6,32
Salso	470,11	214,73	45,68	255,38	54,32	9,03
Belém Novo	89,02	38,35	43,08	50,67	56,92	0,97
Lami	94,15	19,22	20,41	74,93	79,59	0,67
Ilhas	104,15	0,65	0,62	103,5	99,38	0,60
TOTAL	3.487,45	1.915,12	54,91	1.572,33	45,09	100,00

FONTE: DMAE (2015a, p. 75-121).

(1) Os dados referem-se ao ano de 2010.

Em suma, a infraestrutura de rede de esgoto atendia 89,4% da população da Cidade até 2014, sendo 65,4% da população beneficiada com rede cloacal, e 23,0%, com rede mista (cloacal e pluvial). Por sua vez, segundo a estimativa do **Plano Municipal de Saneamento Básico 2015**, a cobertura da rede cloacal espalhava-se em 54,9% dos logradouros da Cidade. Essa realidade revela a significativa necessidade de infraestrutura que falta implantar no Município, remontando investimentos para construir em torno de 45,1% a mais de novas redes (Tabela 4), para universalizar os serviços (DMAE, 2015a, v. 1, p. 96).

Em relação à capacidade das ETEs, os primeiros registros apontam ser de apenas 2% o esgoto coletado até 1990. Em geral, compunham-se de pequenas unidades, as quais já foram, ou serão, desativadas ou reformadas, para adequar o tipo de tratamento às normas da legislação ambiental. Na década de 90, implantaram-se as estações Lami, Esmeralda e Ipanema (Gráfico 2 e Gráfico 3), sendo as duas últimas futuramente desativadas, por não atenderem às normas ambientais.

Porém, os projetos mais estruturantes realizados foram as construções e melhorias das ETEs, bem como as redes de esgoto, instalações e emissários condutores, todas planejadas com capacidade potencial para atender à demanda presente e futura da Cidade. O empreendimento mais simbólico e grandioso foi o Programa Integrado Socioambiental, que reuniu um conjunto de obras, instalações e emissários (condutor e final), para integrar os quatro SES, Ponta da Cadeia, Cavahada, Salso e Zona-Sul, à ETE Serraria. Esses SES, formados pelas bacias dos arroios Dilúvio, Santa Teresa, Ponta do Melo e parte da área do Almirante Tamandaré, integrando 23 bairros e parte de outros oito bairros, atendem 37,9% dos porto-alegrenses. Também demarcam importância estruturante as obras, instalações e emissários para a integração de alguns sistemas às ETEs Navegantes e Sarandi. Portanto, no total, a ETE Serraria tem capacidade de tratar 50% do esgoto gerado, a ETE Navegantes opera com dois módulos e será complementada com melhorias e mais um módulo, somando-se a isso a construção, em módulos, da ETE Sarandi (Gráfico 2 e Gráfico 3).

Essa capacidade de tratamento de esgoto vem sendo ocupada, progressivamente, desde 2013. Particularmente, a ETE Serraria aguarda licença ambiental para operar plenamente. Por isso, o volume total de tratamento elevou-se de 27% em 2013 para 33,3% em 2014 e para 66,0% em 2015, segundo as projeções do DMAE. Nesse processo de utilização progressiva das ETEs, as metas preveem tratar 69,0% em 2016 e 80% em 2017 do esgoto gerado pela Cidade, bem como a expansão, progressivamente, para 100% em 2025 (Gráfico 3).

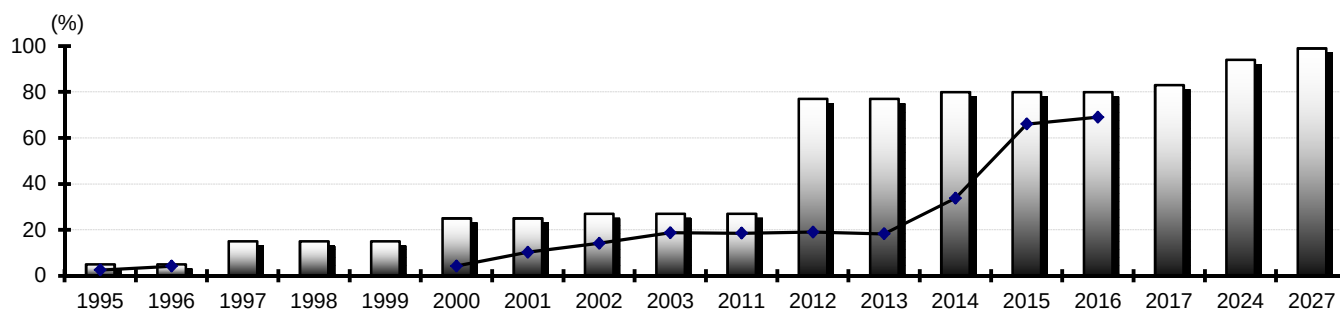
Entretanto, a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) autorizou a ETE Serraria a operar sob um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), envolvendo o lançamento de efluentes tratados no Guaíba. O emissário, com 1,6km, que lança os efluentes tratados, configurou uma extensão menor do que a prevista no projeto original. A justificativa do DMAE é a de ter implantado nova técnica de tratamento de esgoto na ETE Serraria, a qual garante um resíduo final mais limpo e menos poluente. Porém, os técnicos da Fepam temiam a contaminação da orla com coliformes, nitrogênio e fósforo na água, gerando a proliferação de algas e dano ambiental. Por isso ainda monitoram as emissões dos efluentes lançados pela ETE Serraria.

Nesses termos, o diretor-geral do DMAE, Sr. Antonio Elisandro de Oliveira, expressa o cenário seguinte.

Também estamos trabalhando para fechar 2015 com média de 56,5% de esgoto tratado em Porto Alegre, que é o percentual assumido como meta no contrato de gestão [...]. **(Dados recentes registram ter tratado 66% de esgoto – grifo do autor)**. Precisamos avançar na expansão das redes coletoras, coletores troncos e interceptores, tanto as redes mais finas quanto as de maior diâmetro. Esse é o grande desafio atual, para que possamos, dentro dos prazos estabelecidos no Plano Municipal de Saneamento Básico, eliminar todas as redes mistas e trabalhar com 100% de separação entre as redes cloacal e pluvial, bem como universalizar o serviço de esgotamento sanitário em todas as regiões da cidade. (Oliveira, 2015, p. 17).

Gráfico 3

Percentual da capacidade das estações de tratamento de esgoto e índice de esgoto tratado em Porto Alegre — 1995-2027



FONTE: DMAE (2015).

Em suma, desvela-se a questão da utilização progressiva da ETE Serraria, que depende da licença ambiental da Fepam para operar com capacidade máxima, bem como o grande desafio de completar as redes coletoras do tipo separador absoluto nos SES e eliminar as redes mistas existentes. Esse acréscimo de infraestrutura exigirá inversões anuais estimadas em R\$ 90,10 milhões, entre 2015 e 2035, segundo projeções do **Plano Municipal de Saneamento Básico 2015**. Em relação às fontes de financiamento, o Plano aponta as mesmas referidas no item anterior, especialmente com recursos próprios das tarifas (DMAE, 2013, 2015a).

Dessa forma, examinaram-se a complexidade e as vicissitudes da gigantesca infraestrutura construída por décadas, com potencial estruturante, progressista e de melhoramento da funcionalidade da Cidade, apesar do seu espraiamento desordenado e da significativa carência de rede do tipo separador absoluto em diversos SES. Observou-se que a política de saneamento de Porto Alegre não só construiu as obras necessárias das ETES, como destinou pesados investimentos para implantar redes e também priorizou a substituição das obsoletas.

No entanto, os objetivos e metas dos PMSB não se resumem à falta de rede e de ETES, para atingir a universalização em 2035. Em absoluto, o Plano de 2013 alerta que “[...] o alto índice de capacidade de tratamento de esgoto não significa esgoto efetivamente coletado e tratado”. E pondera a necessidade da mobilização e do despertar da conscientização da população para exigir as obras complementares planejadas (Porto Alegre, 2013, p. 206). Coloca-se também o grande desafio de eliminar as ligações irregulares nas áreas centrais e periféricas, onde já existe rede cloacal, e, especialmente, da adesão à coleta seletiva, além da disposição adequada dos resíduos sólidos recicláveis. Sem dúvida, o grande dilema do DMAE é a impossibilidade legal de implantar redes coletoras nas áreas de ocupação irregular, de risco e de preservação ambiental, especialmente àquelas próximas das margens dos arroios que cortam a Cidade.

Nesse sentido, o papel municipal e nacional na gestão do saneamento, orientado pelas políticas públicas, tem sido inexorável e virtuoso para prover os serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, porque tão essenciais para a saúde ambiental. Afirma-se, assim, a extraordinária conquista da Cidade, ainda que tardiamente estruture os sistemas de esgoto com emissários para as ETES. Mais do que isso, criou-se uma forma de financiamento das políticas de saneamento básico, que validou e condicionou metas de universalização dos serviços para todos. O papel estatal estruturou a funcionalidade da Cidade, e os cidadãos desfrutam os benefícios crescentes de qualidade de vida ambiental. Esses ganhos serão desfrutáveis e progressivos no amanhã, mas dependem da realização de investimentos em projetos importantes, que completam a infraestrutura existente nos 10 sistemas de esgoto. Conforme o **Plano Municipal de Saneamento Básico 2015**, a parcela da população que conta com rede do tipo separador absoluto é menor do que a metade (47,91%), fato que representa um **colossal desafio a ser trilhado pelo DMAE nos próximos 20 anos**. Além disso, depende da atitude comprometida dos porto-alegrenses, para assegurar as condições ambientais da Cidade em relação ao descarte adequado das águas residuais e dos resíduos sólidos e da participação da sociedade civil e ONGs, que sempre batalharam pelo provimento adequado do saneamento básico ambiental.

Referências

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial — 1994**: infraestrutura para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

BANCO MUNDIAL. **Water resources sector strategy**: strategic directions for World Bank Engagement. Washington, DF, 2003.

BAUER, C. J. Regimen jurídico del agua: la experiencia de Estados Unidos. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 49, p. 75-90, abr. 1993.

BRASIL. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2010. Edição extra, seção 1, p. 1-7.

BRASIL. Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Seção 1, p. 3-7.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Financiamento**. 2015. Disponível em:

<<http://www.cidades.gov.br/saneamento-cidades/financiamentos>>. Acesso em: jul. 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)**. 2015a. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>>. Acesso em: jul. 2015.

COLETOR eletrônico para emitir conta instantaneamente. **Revista Ecos**, Porto Alegre, n. 31, p. 50, 2011. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/revista_ecos_31_50_anos_dmae.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **La privatización de servicios públicos basados en agua**. San Tiago, 1994. Documento elaborado pela Divisão de Recursos Naturales y Energía. Disponível em: <www.cepal.org>. Acesso em: maio 2006.

DAL MASO, R. A. **A regulação como espaço da política pública**. Porto Alegre: FEE, 2012. (Textos para Discussão FEE, n. 106).

DAL MASO, R. A. **Saneamento básico no Brasil: a política nacional entre 1995-2007**. Porto Alegre: FEE, 2012a. (Textos para Discussão FEE, n. 105).

DAL MASO, R. A. Saneamento básico: a política do Governo do RS — 1995-2002. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 39, n. 1, p. 83-102, 2011.

DAL MASO, R. A. Universalização do abastecimento de água *versus* a construção tardia dos sistemas de esgoto na RMPA (2000 a 2014). **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 123-142, 2015.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS DE PORTO ALEGRE (DMAE). **Dados Gerais**: edição 2014. Porto Alegre, 2014. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/relatorio_dados_gerais_2014_web.pdf>. Acesso em: set. 2015.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS DE PORTO ALEGRE (DMAE). **Dados Gerais**: edição de 2015. Porto Alegre, 2015. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/relatorio_dados_gerais_2015_-_18-06-15.pdf>. Acesso em: out. 2015.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS DE PORTO ALEGRE (DMAE). **Planejamento estratégico 2015**. Porto Alegre, 2014a. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/planejamento_estrategico_2015versao_online.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS DE PORTO ALEGRE (DMAE). **Plano Diretor de Esgoto**: atualização 2006/2009. Porto Alegre, 2006. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/pde_2009_revisao_5.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS DE PORTO ALEGRE (DMAE). **Plano Municipal de Saneamento Básico 2013**. Porto Alegre, 2013. Disponível em:

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/default.php?p_secao=352>. Acesso em: ago. 2015.

DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTOS DE PORTO ALEGRE (DMAE). **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Porto Alegre, 2015a. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/01_pmsb_diagnostico_web.pdf>. Acesso em: dez. 2015.

DOUROJEANNI, A. La gestion del agua y las cuencas en America Latina. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 53, p. 111-127, 1994.

DOUROJEANNI, A.; JOURAVLEV, A. **Gestión de cuencas y ríos vinculados con centros urbanos**. Santiago de Chile: CEPAL, 1999.

FISCALIZAÇÃO intensa para combater as fraudes. **Revista Ecos**, Porto Alegre, n. 31, p. 55, 2011. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/revista_ecos_31_50_anos_dmae.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

INMETRO incentiva mudanças na indústria. **Revista Ecos**, Porto Alegre, n. 30, p. 22-23, 2010. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/revista_ecos_30_e_encarte.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

MEDIDORES mais precisos e renovação constante do parque de hidrômetros. **Revista Ecos**, Porto Alegre, n. 31, p. 54, 2011. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/revista_ecos_31_50_anos_dmae.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

OLIVEIRA, A. E. Dmae está pronto para consolidar o plano municipal de saneamento. **Revista Ecos**, Porto Alegre, n. 36, p. 14-17, 2015. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/revista_ecos_ed_36.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

PHILLIPS, C. F. **The Regulation of Public Utilities**. Arlington, VA: Public Utilities Reports, 1993.

PLANO Diretor de Água prepara Porto Alegre para os próximos 20 anos. **Revista Ecos**, Porto Alegre, n. 31, p. 22-25, 2011. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/revista_ecos_31_50_anos_dmae.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

PORTO ALEGRE. **Socioambiental**: uma referencia nacional no cenário do saneamento. 2014. Disponível em: <https://portoimagem.files.wordpress.com/2014/04/socioambiental_-_uma_referencia_nacional_no_cenario_do_saneamento.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

SERVIÇO de qualidade exige sistema de gestão. **Revista Ecos**, Porto Alegre, n. 31, p. 16-21, 2011. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/dmae/usu_doc/revista_ecos_31_50_anos_dmae.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

SOLANES, M. Manejo integrado del recurso agua, con la perspectiva de los Principios de Dublin. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 64, p. 165-185, 1998.

SOLANES, M. Mercados de derechos de agua: componentes institucionales. **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 59, p. 83-96, 1996.

SOLANES, M. **Servicios públicos y regulación**: consecuencias legales de las fallas de mercado. Santiago de Chile: Naciones Unidas / CEPAL, 1999.



ANEXO ESTADÍSTICO

Indicadores selecionados do RS*

Tabela 1

Previsão da safra para produção, área colhida e produtividade dos principais produtos da lavoura no Rio Grande do Sul — 2015/16

PRODUTOS	2015			2016 (1)		
	Produção (t)	Área (ha)	Produtividade (kg/ha)	Produção (t)	Área (ha)	Produtividade (kg/ha)
Cereais, leguminosas e oleaginosas	31.893.724	8.420.316	3.788	30.801.702	8.442.869	3.648
Soja	15.700.264	5.262.520	2.983	15.971.461	5.467.438	2.921
Arroz	8.679.490	1.121.675	7.738	8.207.836	1.072.150	7.655
Trigo	1.391.985	874.492	1.592	1.391.985	874.492	1.592
Milho (1. ^a safra)	5.633.650	863.550	6.524	4.743.847	737.535	6.432
Fumo	414.936	199.661	2.078	326.616	186.120	1.755
Aveia	310.696	178.995	1.736	310.696	178.995	1.736
Mandioca	1.150.447	65.597	17.538	1.110.642	62.993	17.631
Uva	876.286	49.737	17.618	409.297	49.298	8.303
Feijão (1. ^a safra)	60.786	42.404	1.433	62.008	40.140	1.545
Cevada	47.395	34.998	1.354	47.395	34.998	1.354
Laranja	356.395	24.873	14.329	354.083	24.801	14.277
Feijão (2. ^a safra)	34.941	24.394	1.432	31.141	19.828	1.571
Cana-de-açúcar	834.500	19.501	42.793	775.674	17.950	43.213

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE/LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA. Rio de Janeiro, IBGE.

(1) Dados de mar./16.

* Tabelas atualizadas por Renan Xavier Cortes (Coordenador do Núcleo de Dados e Estudos Conjunturais (NDEC) do Centro de Indicadores Econômicos e Sociais (CIES) da FEE).

Revisora de Língua Portuguesa: Susana Kerschner

Tabela 2

Taxas de crescimento da produção, da área colhida e da produtividade dos principais produtos da lavoura no Rio Grande do Sul — 2015/16

PRODUTOS	2016/2015		
	Produção	Área	Produtividade
Cereais, leguminosas e oleaginosas	-3,4	0,3	-3,7
Soja	1,7	3,9	-2,1
Arroz	-5,4	-4,4	-1,1
Trigo	0,0	0,0	0,0
Milho (1. ^a safra)	-15,8	-14,6	-1,4
Fumo	-21,3	-6,8	-15,6
Aveia	0,0	0,0	0,0
Mandioca	-3,5	-4,0	0,5
Uva	-53,3	-0,9	-52,9
Feijão (1. ^a safra)	2,0	-5,3	7,8
Cevada	0,0	0,0	0,0
Laranja	-0,6	-0,3	-0,4
Feijão (2. ^a safra)	-10,9	-18,7	9,6
Cana-de-açúcar	-7,0	-8,0	1,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE/LEVANTAMENTO SISTEMÁTICO DA PRODUÇÃO AGRÍCOLA. Rio de Janeiro, IBGE.

NOTA: Dados de mar./16.

Tabela 3

Taxas de crescimento da produção da indústria de transformação, segundo os setores de atividade, no Rio Grande do Sul — 2014-15

SETORES	2014				
	2013	1º TRIM/15 1º TRIM/14	2º TRIM/15 2º TRIM/14	3º TRIM/15 3º TRIM/14	4º TRIM/15 4º TRIM/14
Alimentos	-1,4	-1,6	-2,3	3,0	-1,6
Bebidas	0,1	12,2	-11,3	-2,5	-9,2
Borracha e plástico	-4,6	-7,9	-9,3	-10,0	-15,4
Artigos de couro	-5,5	-1,1	-3,4	-5,8	-11,2
Celulose, papel e produtos de papel	-2,8	-5,7	13,0	73,2	72,9
Produtos minerais não metálicos	-3,8	-7,3	-11,1	-15,1	-16,4
Fumo	-0,3	-10,5	-4,3	-22,2	-23,0
Máquinas e equipamentos	-4,8	-24,6	-25,1	-28,1	-27,4
Metalurgia	-16,0	-16,2	-15,5	-27,1	-20,9
Móveis	-7,0	-8,6	-9,6	-11,4	-21,9
Outros produtos químicos	-6,3	3,8	12,3	-5,5	2,3
Produtos de metal — exclusive máquinas e equipamentos	-5,1	-11,8	-12,3	-12,4	-9,5
Coque, derivados de petróleo e biocombustíveis	-0,8	-7,0	6,2	1,1	-4,9
Veículos automotores, reboques e carrocerias	-4,4	-31,8	-28,4	-35,0	-39,6
Total da indústria de transformação	-4,3	-11,3	-9,5	-12,5	-14,3

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA INDUSTRIAL MENSAL: produção física. Rio de Janeiro, IBGE.

Tabela 4

Taxas de crescimento do nível de ocupação, segundo os setores de atividade,
na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2014-15

	(%)				
SETORES	<u>2014</u> 2013	<u>1º TRIM/15</u> 1º TRIM/14	<u>2º TRIM/15</u> 2º TRIM/14	<u>3º TRIM/15</u> 3º TRIM/14	<u>4º TRIM/15</u> 4º TRIM/14
Indústria de transformação	-3,5	-3,3	1,5	-6,7	-3,5
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas	-3,5	-8,0	-1,6	-3,3	-8,7
Serviços	-1,5	2,5	2,7	1,2	2,8
Construção civil	2,2	-15,9	-8,7	4,1	1,9
Total	-2,0	-2,2	0,7	-0,7	-0,4

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Tabela 5

Taxas de crescimento do nível de emprego, do rendimento médio real e da massa de rendimentos reais dos ocupados e dos
assalariados na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2014-15

	(%)				
DISCRIMINAÇÃO	<u>2014</u> 2013	<u>1º TRIM/15</u> 1º TRIM/14	<u>2º TRIM/15</u> 2º TRIM/14	<u>3º TRIM/15</u> 3º TRIM/14	<u>4º TRIM/15</u> 4º TRIM/14
Ocupados					
Emprego	9,1	-1,9	0,9	-0,5	9,1
Rendimento real	0,0	-6,4	-7,2	-8,4	0,0
Massa de rendimentos reais	0,0	-8,1	-6,4	-8,8	0,0
Assalariados					
Emprego	-0,2	-1,1	0,7	-1,2	-0,2
Rendimento real	-0,2	-6,8	-7,5	-8,6	-0,2
Massa de rendimentos reais	-0,4	-7,8	-6,9	-9,6	-0,4

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, PMPA, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Tabela 6

Taxas reais de crescimento do ICMS arrecadado, segundo os setores de atividade, no Rio Grande do Sul — 2014-15

	(%)				
SETORES	<u>2014</u> 2013	<u>1º TRIM/15</u> 1º TRIM/14	<u>2º TRIM/15</u> 2º TRIM/14	<u>3º TRIM/15</u> 3º TRIM/14	<u>4º TRIM/15</u> 4º TRIM/14
Produção animal e extração vegetal	-7,4	-6,2	-9,1	-2,7	27,7
Extrativa mineral	-1,4	-38,2	-9,2	-19,2	-41,3
Indústria de transformação	1,3	-2,1	-2,8	-6,1	-16,4
Comércio varejista	3,9	-1,4	-8,0	-9,5	-7,2
Comércio atacadista	11,2	11,3	23,8	16,9	3,4
Serviços e outros	-4,0	0,1	-6,7	-11,9	-16,9
Total	7,8	1,0	2,8	-0,3	-9,9

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Rio Grande do Sul. Secretaria Estadual da Fazenda.

NOTA: ICMS deflacionado pelo IGP-DI.

Tabela 7

Inflação mensal e acumulada no ano e nos últimos 12 meses, na
Região Metropolitana de Porto Alegre — 2014-15

	(%)	
PERÍODOS	IPC-IEPE	INPC-IBGE
Dez./13-dez./14	6,91	6,66
Out./15	0,70	0,72
Nov./15	0,33	1,08
Dez./15	0,61	0,71
Acumulada no ano	9,30	11,76
Acumulada nos últimos 12 meses	11,87	11,76

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE.
IEPE.