

**IE**

# Indicadores Econômicos

## FEE

E-ISSN 1806-8987  
ISSN 0103-3905

**v. 44 n. 3 2017**

### **RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA ECONÔMICA**

Gestão fiscal do Governo Dilma e a depreciação do resultado primário — Augusto Pinho de Bem

Reservas internacionais em tempos de instabilidade financeira: uma avaliação empírica para o caso do Brasil — Caroline Pelisser, André Moreira Cunha e Marcos Tadeu Caputi Lélis

### **ECONOMIA REGIONAL E ANÁLISE SETORIAL**

Doença holandesa e desindustrialização no Brasil: 1995-2014 — Arthur Marcelino de Souza e Jose Alderir da Silva

Análise das exportações gaúchas, de acordo com a intensidade tecnológica, mediante um modelo VAR — Alice Saccaro e Augusto Mussi Alvim

### **DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

A interiorização do ensino superior no Rio Grande do Sul — Lívio Luiz Soares de Oliveira

Provisão de habitação de interesse social nos municípios gaúchos: resultados de programas federais entre 2007 e 2016 — Daiane Boelhouwer Menezes

Estratificação centílica de renda e de patrimônio dos declarantes de imposto de renda no Brasil e no Rio Grande do Sul — Róber Iturriet Avila e João Batista Santos Conceição

Uma nota sobre o desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre, no período recente — Raul Luís Assumpção Bastos

### **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

<b>Indic. Econ. FEE</b>	<b>Porto Alegre</b>	<b>v. 44</b>	<b>n. 3</b>	<b>p. 1-146</b>	<b>2017</b>
-------------------------	---------------------	--------------	-------------	-----------------	-------------



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

**SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO**

**FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser**

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

CONSELHO CURADOR: Mayara Penna Dias, Olavo Cesar Dias Monteiro e Irma Carina Brum Macolmes

**DIRETORIA**

**PRESIDENTE:** JOSÉ REOVALDO OLTRAMARI

**DIRETOR TÉCNICO:** MARTINHO ROBERTO LAZZARI

**DIRETOR ADMINISTRATIVO:** DANIELLA BALDASSO

**CENTROS**

**ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS:** Vancler Zanin

**PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO:** Rafael Bassegio Caumo

**INDICADORES ECONÔMICOS E SOCIAIS:** Juarez Meneghetti

**INFORMÁTICA:** Valter Helmut 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: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988- .  
v. : il.

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 1806-8987

1. Economia – periódico. 2. Estatística – periódico. I. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

CDU 33(05)

Bibliotecário responsável: João Vítor Ditter Wallauer — CRB 10/2016

© 2017 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 de Língua Portuguesa e editoração: Breno Camargo Serafini, Elen Jane Medeiros Azambuja, Mateus da Rosa Pereira (coordenador) e Tatiana Zismann.

Revisão de Língua Inglesa: Elen Jane Medeiros Azambuja e Mateus da Rosa Pereira

Composição, diagramação e arte final: Susana Kerschner

Revisão bibliográfica: João Vítor 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

<b>RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA ECONÔMICA</b> .....	7-46
Gestão fiscal do Governo Dilma e a depreciação do resultado primário — <b>Augusto Pinho de Bem</b> .....	9
Reservas internacionais em tempos de instabilidade financeira: uma avaliação empírica para o caso do Brasil — <b>Caroline Pelisser, André Moreira Cunha e Marcos Tadeu Caputi Lélis</b> .....	27
<b>ECONOMIA REGIONAL E ANÁLISE SETORIAL</b> .....	47-78
Doença holandesa e desindustrialização no Brasil: 1995-2014 — <b>Arthur Marcelino de Souza e Jose Alderir da Silva</b> .....	49
Análise das exportações gaúchas, de acordo com a intensidade tecnológica, mediante um modelo VAR — <b>Alice Saccaro e Augusto Mussi Alvim</b> .....	61
<b>DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	79-140
A interiorização do ensino superior no Rio Grande do Sul — <b>Lívio Luiz Soares de Oliveira</b> .....	81
Provisão de habitação de interesse social nos municípios gaúchos: resultados de programas federais entre 2007 e 2016 — <b>Daiane Boelhouver Menezes</b> .....	97
Estratificação centílica de renda e de patrimônio dos declarantes de imposto de renda no Brasil e no Rio Grande do Sul — <b>Róber Iturriet Avila e João Batista Santos Conceição</b> .....	113
Uma nota sobre o desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre, no período recente — <b>Raul Luís Assumpção Bastos</b> .....	127
<b>ANEXO ESTATÍSTICO</b> .....	141-146
Indicadores selecionados do RS .....	143



# Table of Contents

<b>INTERNATIONAL RELATIONS AND ECONOMIC POLICY</b> .....	7-46
Fiscal management of Dilma's Government and the primary deficit increase — <b>Augusto Pinho de Bem</b> .....	9
International reserves in times of financial instability: an empirical analysis about Brazil — <b>Caroline Pelisser, André Moreira Cunha</b> and <b>Marcos Tadeu Caputi Lélis</b> .....	27
<b>REGIONAL ECONOMICS AND SECTORAL ANALYSIS</b> .....	47-78
Dutch disease and deindustrialization in Brazil: 1995-2014 — <b>Arthur Marcelino de Souza</b> and <b>Jose Alderir da Silva</b> .....	49
Analyzing the technological intensity of the exports of the State of Rio Grande do Sul by using a VAI model — <b>Alice Saccaro</b> and <b>Augusto Mussi Alvim</b> .....	61
<b>SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT AND PUBLIC POLICIES</b> .....	79-140
The spread of higher education institutions into the cities of the State of Rio Grande do Sul other than the capital — <b>Lívio Luiz Soares de Oliveira</b> .....	81
Social housing provision in the municipalities of the State of Rio Grande do Sul: results of federal housing programs between 2007 and 2016 — <b>Daiane Boelhouwer Menezes</b> .....	97
Centile stratification of income tax return filers' wealth and income in Brazil and in the State of Rio Grande do Sul — <b>Róber Iturriet Avila</b> and <b>João Batista Santos Conceição</b> .....	113
A note on unemployment in the Metropolitan Area of Porto Alegre in recent years — <b>Raul Luís Assumpção Bastos</b> .....	127
<b>STATISTICAL APPENDIX</b> .....	141-146
Selected indicators of the State of Rio Grande do Sul .....	143





RELAÇÕES INTERNACIONAIS E POLÍTICA ECONÔMICA



# Gestão fiscal do Governo Dilma e a depreciação do resultado primário\*

Augusto Pinho de Bem\*\*

Graduado em Economia e Mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Pesquisador da Fundação de Economia e Estatística

## Resumo

Este artigo faz uma análise da gestão fiscal sob o comando de Dilma Rousseff, contrapondo a visão predominante de que ela foi marcada pelo descontrole com os gastos públicos. O argumento apresentado é de que, durante o primeiro mandato de Dilma, o crescimento das despesas foi o menor dentre os mandatos presidenciais da série histórica, o que refuta a tese de descontrole de gastos, sendo a depreciação do resultado primária definida por conta da queda nas receitas devido à desaceleração econômica e à ampliação da política de desonerações. Já no segundo mandato, a política econômica deu uma guinada ortodoxa e o Governo iniciou um profundo ajuste fiscal, com grandes cortes nas despesas discricionárias e investimentos, com a política fiscal contracionista em um momento de profunda queda na atividade econômica, o que colaborou para ampliar a recessão e piorar o resultado primário, refutando a tese de que o ajuste havia sido fraco ou nem se iniciado por conta do resultado primário apresentado.

**Palavras-chave:** finanças públicas; política fiscal, economia brasileira

## Abstract

This article reviews the fiscal management under Dilma Rousseff's administration, opposing the prevailing view that it was marked by uncontrolled public spending. The argument is that during the first term of Dilma's government expenditure growth was the lowest among the presidential terms of the series, which refutes the thesis of uncontrolled spending, and the depreciation of the primary outcome was defined due to the decrease in revenues resulting from the economic slowdown and the extension of the tax relief policy. In the second term, the economic policy took an orthodox turn and the government started a deep fiscal adjustment, with large cuts in discretionary spending and investments, with contractionary fiscal policy at a time of a deep decline in economic activity, which helped to deepen the recession and worsen the primary outcome, debunking the argument that the adjustment was weak or that it had not even started due to the primary result.

**Keywords:** public finances; fiscal policy; Brazilian economy

## Introdução

---

Após uma campanha eleitoral acirrada em que obteve a vitória por uma margem pequena, a Presidente Dilma Rousseff teve, em seu segundo mandato, um dos períodos mais conturbados de nossa história política recente. Já nos dias seguintes às eleições, sofreu um intenso ataque político de seus adversários, que desde então buscavam o encurtamento de seu mandato, e também de parcela expressiva dos grandes meios de

---

\* Artigo recebido em 14 jun. 2016.  
Revisor de Língua Portuguesa: Mateus da Rosa Pereira

\*\* E-mail: [augusto@fee.tche.br](mailto:augusto@fee.tche.br)

comunicação, que estampavam diariamente manchetes negativas, criando um clima de crise política permanente, que, ao se mesclarem com indicadores econômicos que passaram a se deteriorar, colaboraram para que a Presidente perdesse grande parte de seu apoio popular poucos meses após eleita. Esse processo acabou resultando no *impeachment* da Presidente, que terminou por ser afastada definitivamente de seu cargo em 31 de agosto de 2016.

Esse segundo mandato fora marcado por uma virada ortodoxa na política econômica. Pôs-se em prática um pesado ajuste fiscal, focado principalmente no corte de gastos discricionários e investimentos públicos. O resultado de um corte tão profundo de despesas em um período de desaceleração acabou por ser uma força a majorar a intensidade da recessão, e o Produto Interno Bruto (PIB) caiu 3,8% em 2015. Entretanto, no debate sobre os motivos que levaram o produto a apresentar tal queda, grande parte dos analistas afirmou que derivam do fato do Governo Rousseff ter sido marcado por descontrole com os gastos públicos, o que minou a confiança e fez com que empresários deixassem de investir, culminando com a urgente necessidade de um pesado ajuste fiscal. Alguns analistas ainda vão mais longe e afirmam que tal ajuste nem teria se iniciado em 2015, e o resultado primário de queda da 2,0% do PIB, o pior da história, provaria tal afirmação.

O objetivo deste artigo é analisar a gestão da receita e da despesa pública brasileira no período governado por Dilma Rousseff, buscando-se contrapor a visão — que parece ser majoritária — de que a depreciação do resultado primário nos anos de seu governo foi decorrente do descontrole nos gastos públicos. O primeiro mandato de Rousseff apresentou a menor média de crescimento real da despesa primária dentre os mandatos presidenciais integrantes da série histórica, e, em seu segundo mandato, pôs-se em curso forte ajuste fiscal, o que refuta a tese do descontrole de gastos. O que os dados mostram é que o resultado primário se depreciou por conta de uma forte desaceleração do crescimento das receitas primárias, problema que acabou sendo agravado por um ajuste fiscal focado no corte de despesas.

Além disso, a concepção de que o resultado orçamentário por si só é indicador de expansionismo fiscal é problemática. Pode coexistir o ajuste fiscal com cortes de despesas e depreciação do resultado primário devido ao efeito recessivo da redução da demanda do Governo sobre a atividade econômica, que por sua vez impacta negativamente sobre a arrecadação. Em momentos de queda generalizada na demanda privada, o ajuste fiscal se transforma em um dos principais entraves à obtenção de resultados primários positivos devido ao seu efeito recessivo sobre a arrecadação.

O texto é organizado em três seções. Na primeira, uma breve revisão teórica a partir de um modelo básico tem a finalidade de apresentar como as diferentes formas de atuação da política fiscal têm impacto diferenciado sobre o produto. A segunda seção faz uma análise que contrapõe a tese de que os descontroles dos gastos públicos no primeiro mandato de Dilma e a inexistência de ajuste fiscal em 2015 depreciaram o resultado primário, sendo este fruto do baixo crescimento das receitas. A terceira seção se divide em duas subseções, com a primeira apresentando a evolução de algumas contas selecionadas, com objetivo de demonstrar a inexistência de descontrole de gastos no Governo Dilma, bem como ilustrar as diferentes opções de política econômica quando comparada ao mandato presidencial antecessor. Em seguida, versa sobre a política de desonerações fiscais ampliada no governo de Dilma Rousseff, que, além de se tornar uma renúncia direta de receita, somou-se à ampliação de subsídios e subvenções e configurou-se em uma escolha de política econômica com menor potencial de estímulo ao produto. Isso não foi suficiente para conter a desaceleração de nossa economia, que fora amplificada pelo ajuste fiscal de 2015, sendo esses os fatores a determinar a depreciação do resultado primário brasileiro. Por fim, conclui-se o artigo com considerações finais.

## 1 A atuação estatal via política fiscal

---

Nesta primeira seção, faremos uma rápida revisão teórica a partir de um modelo simples que buscará explicitar as diferentes formas como diversos instrumentos de política fiscal impactam sobre o produto. Esse arcabouço servirá de subsídio à análise sobre a gestão orçamentária do Governo Dilma Rousseff que será realizada nas seções subsequentes<sup>1</sup>.

Dentre as ferramentas de política econômica de que o Estado dispõe para alcançar seus objetivos, denomina-se política fiscal aquela que se dá através da utilização dos recursos que o Estado arrecada com a tributação incidente sobre a atividade econômica e as remunerações de dada localidade. Ela é conduzida principalmente por meio de variações nas compras governamentais, transferências e alterações na tributação com

---

<sup>1</sup> O referencial teórico aqui apresentado é baseado em Shapiro (1985).

fins de estimular ou desestimular a demanda agregada. Quando busca o estímulo da demanda agregada, com aumentos em suas compras — sejam gastos correntes ou investimentos, aumento de transferências e redução de impostos —, são chamadas de política fiscal expansionista<sup>2</sup>. Do contrário, com redução nos gastos e transferências e aumento de impostos, afirma-se que a política monetária é chamada de contracionista. Esses diferentes instrumentos têm diferentes impactos sobre a política fiscal.

Para exemplificar, utilizaremos um modelo fiscal básico, em uma economia com governo, mas sem mercado externo.

A determinação do produto ( $Y$ ) pela demanda efetiva em uma modelo de orientação keynesiana pode ser entendida através das seguintes equações:

$$Y = C + I + G \quad (1)$$

sendo  $C$  = Consumo,  $I$  = Investimento e  $G$  = Gastos do Governo;

$$C = C_A + c(Y - T) \quad (2)$$

sendo  $C_A$  = Consumo Autônomo,  $c$  = propensão marginal a consumir,  $T$  = Tributação;

$$I = I_A \quad (3)$$

sendo  $I_A$  = os investimentos autônomos;

$$G = G_A \quad (4)$$

sendo  $G_A$  = gastos autônomos;

$$T = T_A + tY - R \quad (5)$$

sendo  $T_A$  = Impostos indiretos e  $tY$  = impostos sobre a renda, sendo  $t$  a taxa marginal de tributação e  $R$  = Transferências do governo.

Dadas essas cinco equações, o equilíbrio do produto é dado por

$$Y = \frac{C_A + I_A + G_A + cR - cT_A}{1 - c(1 - t)} = \alpha \cdot [C_A + I_A + G_A + cR - cT_A] \quad (6)$$

$$\alpha = \frac{1}{1 - c(1 - t)} \quad (7)$$

sendo  $\alpha$  = multiplicador da renda.

Das equações acima, depreendemos que o produto será definido pelo comportamento dos gastos privados ( $C_A$  e  $I_A$ ) e da política fiscal do Governo, na forma das compras governamentais ( $G_A$ ), das transferências ( $cR$ ) e do manuseio da tributação ( $cT_A$ ), que terão maior ou menor magnitude a partir do multiplicador da renda da economia.

Conforme podemos verificar a partir de (6) e (7), as diversas formas de interação das variáveis da demanda agregada terão multiplicadores diferenciados. Os multiplicadores das variáveis afetadas pela política fiscal são:

$$\left(\frac{\Delta Y}{\Delta G}\right) = \frac{1}{1 - c(1 - t)}; \left(\frac{\Delta Y}{\Delta R}\right) = \frac{c}{1 - c(1 - t)}; \left(\frac{\Delta Y}{\Delta T}\right) = \frac{-c}{1 - c(1 - t)} \quad (8)$$

Em (8), vemos que o multiplicador de  $G_A$  funciona como o de  $I_A$  e  $C_A$ , sendo que seu impacto na renda é integral a partir de determinada propensão marginal ao consumo e alíquota de imposto sobre a renda. Já os multiplicadores das transferências e impostos não terão impacto integral sobre a renda, tendo seu impacto minorado pela parcela dos mesmos que acaba por ser poupada. Sendo assim, as ferramentas de política fiscal exacerbam o efeito das flutuações do gasto privado sobre o PIB, mas o efeito é mais intenso no caso da política executada via variação dos gastos do que no caso da política executada via variação da tributação autônoma e transferências governamentais. Em outras palavras, espera-se que o efeito multiplicador do dispêndio estatal via gasto público seja maior que o de transferências, mesmo quando de igual montante.

Vale também ressaltar que esse é um modelo simplificado. Dentre as convenções utilizadas, está a de que a propensão marginal ao consumo é constante, o que faz com que qualquer alteração na alíquota de impostos ou qualquer forma de transferências para o setor privado tenha igual impacto multiplicador, mas de forma alguma se espera que na realidade isso ocorra. Por exemplo, não parece factível que transferências na forma de programas sociais às camadas mais pobres da população tendam a ter maior impacto do que subsídios a grandes agricultores devido à maior propensão ao consumo dos primeiros, bem como a redução ou o aumento de impostos sobre os mais ricos não terá o mesmo impacto do que sobre as populações mais pobres por

<sup>2</sup> O autor compreende que esta é uma definição rudimentar e insuficiente para a classificação adequada de uma política fiscal como expansionista ou contracionista. Porém, como a discussão do conceito de política fiscal não é a temática deste artigo, utilizaremos esta simplificação que não impactará no objetivo desta seção e do artigo como um todo.

supostamente terem a mesma propensão ao consumo. A análise de tal modelo simplificado não afeta, porém, a utilidade de utilizá-lo para demonstrar o impacto diferenciado das ferramentas de política fiscal sobre o produto.

Podemos definir o déficit público como:

$$D = (G_A - T_A) - tY$$

Sendo assim, *ceteris paribus*, se o gasto autônomo privado cresce ( $\Delta C_A > 0$  ou  $\Delta I_A > 0$ ), conseqüentemente o produto cresce ( $\Delta Y > 0$ ), o déficit público cai tanto em termos absolutos ( $\Delta D < 0$ ) como também em proporção do PIB ( $D/Y$ ). Desse modo, as flutuações do gasto privado se refletiriam sobre o déficit como proporção do PIB ( $D/Y$ ) de maneira contracíclica: quanto maior o gasto privado, maior o produto e menor o déficit como proporção do PIB; quando menor o gasto privado, menor o produto e maior o déficit como proporção do PIB.

Cabe aqui ressaltar que o fato de se obter déficit não é condição automática para se afirmar que a política fiscal é expansionista, assim como obtenção de superávit para política contracionista. O corte ou aumento de gastos impacta a demanda agregada, que, por sua vez, impacta na receita, mas os demais componentes do produto também virão a influir na arrecadação do governo, tornando possíveis resultados como, por exemplo, corte de gastos e aumento no déficit primário, devido ao fato do impacto negativo dessa ação sobre produto não ter sido compensado por aumentos na contribuição do gasto privado sobre a economia que viessem a compensar na arrecadação a diminuição da contribuição do Estado. A arrecadação de impostos é endógena e depende tanto do gasto público quanto do privado.

A partir das ferramentas de política fiscal, ela poderá ser gerida de forma contracíclica, buscando reativar o produto em períodos de queda e amenizar um superaquecimento nos períodos de baixa. Entretanto, seus efeitos serão diversos de acordo com a ferramenta de política fiscal utilizada. Elas irão exacerbar o efeito das flutuações do gasto privado sobre o PIB, mas a intensidade do efeito é mais forte no caso da política executada via variação dos gastos do que no caso da política executada via variação da tributação autônoma, conforme o modelo verificado acima.

## 2 A gestão fiscal do Governo Dilma

Nesta seção, analisaremos a gestão das finanças públicas do Governo Federal na gestão Dilma Rousseff, buscando contrapor a visão majoritária entre os analistas de que ela fora marcada pelo descontrole com os gastos públicos. Segundo tal visão, a expansão do gasto público e o aprofundamento da política anticíclica marcada pela nova matriz macroeconômica seriam culpados pela deterioração do resultado fiscal<sup>3</sup> e o desajuste nas contas públicas um dos principais motivos para a perda de confiança dos agentes, sendo este último o principal fator na derrocada do PIB brasileiro em 2015. Há também quem enxergue que, mesmo em 2015, a postura fiscal seria de irresponsabilidade e o ajuste fiscal não haveria se iniciado<sup>4</sup>, sendo necessário aprofundar o corte de despesas do Governo para que a confiança do empresariado voltasse e com ela o crescimento econômico.

Porém, conforme podemos ver na Tabela 1, que apresenta a variação real média das receitas e despesas primárias divididas por períodos de mandatos presidenciais a partir da base de dados do Tesouro Nacional<sup>5</sup>, essa tese não se mostra procedente. Nela, verifica-se que o Governo Dilma I apresentou o menor crescimento médio da despesa primária. Entretanto, as receitas primárias apresentaram crescimento ainda menor.

<sup>3</sup> Segundo Cruz (2016), entre 2011 e 2014 foi posta a cabo uma expansão de medidas anticíclicas e acelerou-se o expansionismo da política fiscal, que, combinada com afastamento de princípios de transparência fiscal, deteriorou o quadro fiscal brasileiro.

<sup>4</sup> Como, por exemplo, o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Paulo Skaff, que, em jantar com o então vice-presidente Michel Temer, criticou a inoperância do Governo em cortar gastos, comparando o ajuste fiscal do ex-ministro da Fazenda Joaquin Levy a uma miragem, pois "Em vez de reduzir despesas e aquecer a economia, para produzir mais e gerar mais arrecadação, faz o contrário, aumenta juros, acaba com o crédito e eleva os impostos. Isso esfria mais a economia, e a receita cai de novo. E nunca conclui o ajuste fiscal." E prossegue, afirmando que "Não vi até agora o ministro da Fazenda fazer nada efetivo em relação à redução de despesas. O gasto com juros subiu 50% este ano, os gastos de custeio subiram." (Skaf, 2015).

<sup>5</sup> A série histórica se inicia em 1997. Como o autor calculou os valores em médias de quatro anos, tempo de um mandato presidencial, optou-se por retirar os anos correspondentes ao Governo FHC I, bem como o de 2015, único ano disponível do Governo Dilma II.

Tabela 1

Variação real média das receitas e despesas primárias, por períodos de mandatos presidenciais, no Brasil — 1999-2014

	(%)	
MANDATO	RECEITA PRIMÁRIA	DESPESA PRIMÁRIA
FHC II (1999-2002) .....	7,57	4,83
Lula I (2003-06) .....	6,52	6,27
Lula II (2007-10) .....	8,80	9,61
Dilma I (2011-14) .....	1,22	3,78

FONTE: STN (2016a).

NOTA: Média geométrica da variação anual em valores reais.

Para os defensores da tese do descontrole dos gastos públicos, a deterioração do resultado primário e nominal do Governo Central seria a prova de seu argumento. De fato, o resultado primário/PIB apresentou resultados menores no Governo Dilma com relação ao do Governo Lula, seu antecessor. Porém, como afirmar que houve aceleração do expansionismo fiscal no Governo Dilma com uma redução em quase um terço no crescimento da despesa primária com relação ao presidente anterior?

Basear-se somente nesses indicadores para analisar a evolução da despesa e existência de ajuste fiscal é uma abordagem problemática. Dado o efeito que o crescimento econômico tem sobre a arrecadação de impostos a partir de determinada carga tributária, em períodos de crescimento econômico o saldo primário pode ser positivo ao mesmo tempo em que receitas cresçam menos do que despesas, bem como esse indicador pode-se depreciar com despesas em queda devido a uma queda mais acelerada das receitas, fruto do impacto que a desaceleração do produto tem sobre estas. Em cenários de queda do produto, o ajuste fiscal se torna uma das principais forças a atuar na depreciação do resultado primário<sup>6</sup> devido ao seu efeito recessivo e ao fato de que o consumo do Governo não é substituído pelo privado.

Já no resultado nominal, o País apresentou um aumento considerável do déficit em 2015 que chegou a -8,7% do PIB com -6,7% resultantes da conta de juros<sup>7</sup>. Isso se deveu à escalada da taxa do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), que voltou ao topo do *ranking* das maiores taxas de juro real no mundo<sup>8</sup>. A escolha de uma política monetária contracionista de aumento de juros básicos em meio à recessão com fins de controle do nível de preços, sendo que a inflação fora propagada em sua maior parte por choques de oferta, resultou em uma conta de juros nominais negativa de R\$ 397 bilhões, sendo o principal componente do déficit público brasileiro e para o crescimento da dívida pública, que o ajuste fiscal busca combater.

O Gráfico 1 apresenta a variação real da despesa e da receita total em percentual sobre o ano anterior, além do resultado primário. Ele mostra que desde 2013 há quedas concomitantes no crescimento da despesa primária total e no resultado primário, com a receita caindo ainda mais aceleradamente. Não há uma relação inversamente proporcional, ou entre expansão do gasto público e depreciação do resultado primário. Pelo contrário, em diversos momentos de retração da despesa o resultado primário depreciou, pois as receitas responderam com uma queda em maior intensidade.

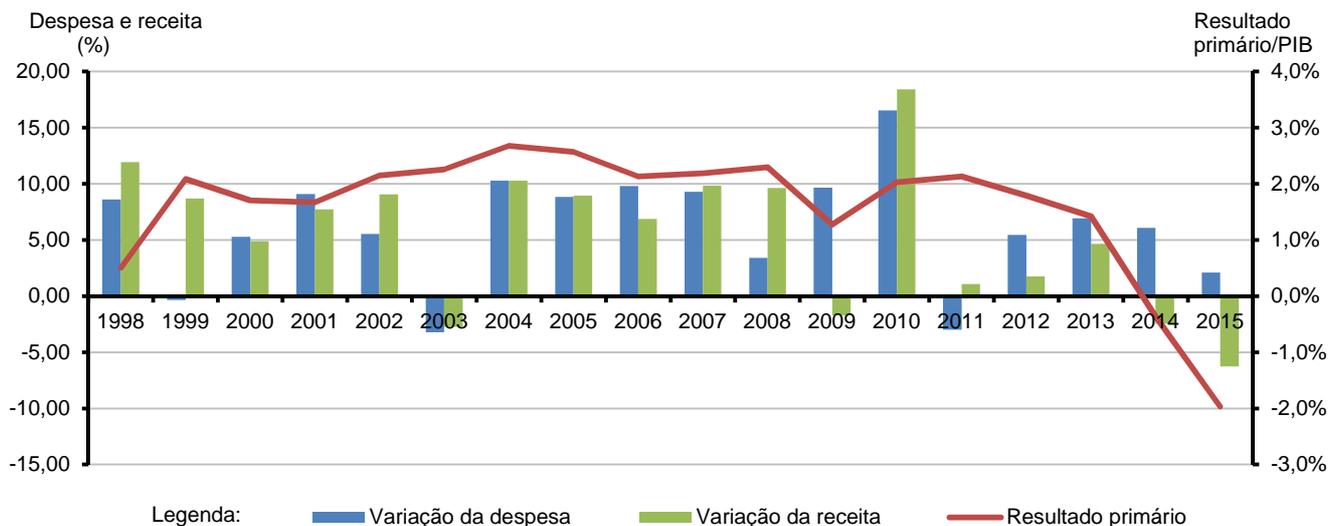
<sup>6</sup> Como afirma Shapiro (1985), dado que os aumentos e as diminuições nas despesas do governo têm efeitos de expansão ou de contração sobre o nível da renda, as receitas tributárias dependem, em parte, do nível das despesas do governo.

<sup>7</sup> Como visto em Bem (2015), o Brasil convive persistentemente com taxas de juros reais em patamar elevado, que se tornam fator preponderante na expansão da dívida pública. Nesse contexto, torna-se impossível estabilizar a relação dívida/PIB a partir de resultados primários elevados, pois seriam necessários cortes de gastos tão profundos que, além de se configurarem em uma profunda pressão recessiva sobre a economia, inviabilizariam grande parte dos serviços públicos prestados.

<sup>8</sup> O Brasil havia deixado a liderança em juros reais quando a Presidente Dilma iniciou o período de baixa da Selic no final de 2011. Voltou a encabeçar o *ranking* em outubro de 2013 e só deixou a liderança durante o período de 17 de dezembro de 2014 a 13 de março de 2015, quando retomou a liderança. Ver **O Globo** (Sorima Neto, 2015).

Gráfico 1

Varição real da despesa e da receita primária total versus resultado primário/Produto Interno Bruto (PIB) do Governo Federal do Brasil — 1998-2015



FONTE: STN (2016a).

NOTA: Série com valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Em 2015, em meio a uma pronunciada desaceleração econômica, a escolha política foi a de buscar consolidação fiscal<sup>9</sup>. O resultado esperado não poderia ser diferente que a intensificação da recessão, em um momento em que o Estado poderia ter papel fundamental em minorar a queda do produto, compensando em parte a queda dos gastos privados, o que possivelmente resultaria em obtenção de uma menor depreciação do resultado primário.

## 2.1 O pior déficit da história e 2015. Ajuste fiscal inexistente?

Após sua eleição em outubro de 2014, a presidente Dilma Rousseff já indicava que haveria mudanças na orientação de sua política econômica. Desde a campanha presidencial, já afirmara que seria feita a troca do então Ministro da Fazenda Guido Mantega. Ele viria a ser substituído pelo ex-economista do Bradesco Joaquin Levy, de orientação ortodoxa.

O novo ministro elegeu como sua prioridade de política o ajuste fiscal<sup>10</sup>. Somente com a sua implementação, seria possível (a) que o PIB voltasse a uma trajetória de aceleração do crescimento; (b) estancar a depreciação do resultado primário e estabilizar a relação dívida líquida/PIB, essenciais para a recuperação da credibilidade da política econômica; (c) que o Brasil mantivesse o selo de grau de investimento. Segundo o ex-ministro, com o retorno da credibilidade na política econômica os empresários voltariam a investir, invertendo a desaceleração da economia brasileira<sup>11</sup>.

Fora então posto em prática um severo ajuste fiscal. Devido ao fato de que a maior parcela do orçamento da União conter despesas vinculadas, foram cortadas as despesas passíveis de cortes no curto prazo, com as despesas discricionárias caindo 11,15% e os investimentos públicos 34,34%, ambos em termos reais, durante o

<sup>9</sup> Estratégia que fora seguida por diversas nações da Europa no período pós-crise de 2008, de considerável desaceleração econômica. O resultado obtido foi o de seguidas quedas no PIB. De 2009 a 2015, o PIB caiu em sete anos na Grécia, cinco na Itália e quatro em Portugal e Espanha, com o desemprego se mantendo em alta durante o todo período, e ainda hoje se encontra acima dos 20% na Espanha e Grécia. Por outro lado, nações como os EUA expandiram gastos e o déficit primário como resposta à crise, e os efeitos contracíclicos de tais medidas fizeram com que fosse a nação desenvolvida a apresentar o melhor desempenho no pós-crise. A estratégia da austeridade em meio à crise é analisada em Bem (2014). Uma análise mais detalhada sobre atual conjuntura da Zona do Euro, com maior foco sobre o caso grego, o mais dramático da região, pode ser obtida em De Bem (2014) e De Bem e Jubran (2016).

<sup>10</sup> Levy (O ajuste...,2015).

<sup>11</sup> Segundo Levy (O ajuste...,2015), “[...] As medidas de ajustes nas contas do governo federal não atrapalharão o crescimento econômico em 2015.”, pois existe a percepção no mercado de que as medidas propostas pelo Governo são importantes para melhorar o desempenho da economia. Também afirmara na ocasião que havia o risco de o Brasil perder o grau de investimento quando ele assumiu o ministério da Fazenda e que o ajuste era necessário para preservar empregos e os ganhos sociais das classes menos favorecidas. (O ajuste...,2015)

ano de 2015. Também foram revistas e revertidas partes das desonerações e dos subsídios, buscando minorar seus impactos na redução da receita.

Porém, os resultados que Levy afirmara publicamente alcançar com o ajuste fiscal não se concretizaram. Primeiramente, mesmo com o contingenciamento de gastos, o resultado primário se depreciou devido à desaceleração mais forte das receitas do que das despesas. De nada também adiantaram os esforços de corte de gastos para evitar a perda do grau de investimento do Brasil<sup>12</sup>. A relação dívida/PIB saltou na medida em que mesmo um crescimento menor da despesa pública não fora capaz de compensar os efeitos da queda do produto sobre o índice. E por último, o mais crítico dos efeitos, o profundo corte de gastos em um momento de queda na atividade econômica serviu como força amplificadora da intensidade da recessão, colaborando para que a queda do produto chegasse a expressivos 3,8%. Aqui, a acentuada redução nos dispêndios com investimentos públicos teve papel fundamental.<sup>13</sup>

No entanto, deve-se ressaltar que outros objetivos do ajuste fiscal defendidos por economistas que compartilham as mesmas crenças que o ex-ministro da Fazenda foram alcançados<sup>14</sup>. Ilan Goldjafaen (2013), que fora empossado presidente do Banco Central (Bacen) com a queda de Dilma Rousseff, afirmara que “[...] talvez seja necessário desaquecer temporariamente tanto o consumo, adequando-o, no curto prazo, à oferta mais restrita, quanto o mercado de trabalho, para permitir adequar os aumentos de salários ao crescimento da produtividade do trabalho.” Mendonça de Barros (2015) também foi na mesma linha, afirmando que a taxa de desemprego de 4,6% observada no início de 2015 era baixa e estaria “trazendo pressões horríveis ao mercado de trabalho”, e de alguma medida ela teria de ser ampliada, aliviando também as pressões inflacionárias com a redução do consumo. Esses objetivos acabaram concretizando-se em 2015, com o crescimento de reposições salariais abaixo da inflação, colaborando para a queda no consumo, na renda dos assalariados e aumento na taxa de desemprego.

Em 2015, o resultado primário foi o pior desde o início da série em 1997, chegando o déficit a 2,0% do PIB. Frente a isso, diversos analistas afirmaram que o ajuste fiscal era um mito. Entretanto, a ocorrência de um déficit fiscal desse montante teve forte influência do resultado do mês de dezembro, que correspondeu a cerca de 65% desse valor. Nesse mês, houve impacto da necessidade de quitação de diversos débitos com instituições de fomento devido à decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), que obrigou o Governo Federal a saldar todas as contas referentes à gestão de programas sociais<sup>15</sup> por bancos públicos federais e das equalizações das taxas de juros de subvenções que não estavam sendo pagas de maneira tempestiva segundo o Tribunal, em manobras que ficaram pejorativamente conhecidas como “pedaladas fiscais”.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> A Standard & Poor's tirou o grau de investimento dos títulos brasileiros em 9 de setembro de 2015 e rebaixou em mais um degrau a nota em 17 de fevereiro. A segunda agência a retirar o selo dos títulos brasileiros foi a Fitch, que rebaixou a nota brasileira em um degrau em 16 de dezembro e novamente em 5 de maio de 2016. A Moody's foi a última a fazer esse movimento, rebaixando os títulos em dois níveis em 24 de fevereiro de 2016. Em todas as agências, a nota brasileira estava no último nível que classifica em grau de investimento e agora se encontra dois níveis abaixo de tal classificação.

<sup>13</sup> O Fundo Monetário Internacional (FMI) tem revisto parte de sua aversão a gastos públicos recentes. Um exemplo disso é o texto em IMF (2014), que afirma que os investimentos públicos têm papel fundamental em promover o crescimento econômico em épocas de retração na demanda privada, condições nas quais apresentam seu potencial máximo de incentivo ao PIB.

<sup>14</sup> Como esses objetivos não foram defendidos publicamente por Joaquin Levy, seria leviano afirmar que o ex-ministro defendia tais medidas, embora elas fossem comumente defendidas por economistas que compartilham sua matriz teórica. Também se deve ressaltar o fato de que eram medidas claramente impopulares e, por isso, seria pouco provável que fossem tratadas de forma explícita dentro de discursos de caráter político.

<sup>15</sup> Devido a esta mudança no entendimento do TCU, o Governo Federal seguiu as recomendações dos acórdãos n.º 825/2015 e n.º 3297/2015 e efetuou o pagamento de R\$ 72,4 bilhões em dezembro de 2015, referentes a: (a) R\$ 16,8 bilhões de obrigações do exercício financeiro de 2015, sendo R\$ 1,5 bilhão para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) referentes a adiantamentos do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), R\$ 8,582 bi de equalizações de taxas de juros do Programa de Sustentação ao Investimento (PSI) para com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), R\$ 6,097 bilhões de programas de crédito rural para com o Banco do Brasil (BB) e R\$ 627 milhões a títulos de remuneração bancária de serviços prestados pela Caixa Economia Federal (CEF); e (b) R\$ 55,6 bilhões de restos a pagar de 2014 com correção monetária, correspondendo a R\$ 12,151 bilhões referentes a atrasos em repasses do FGTS em razão do que estabelece a Lei Complementar 110/2001, R\$ 8,989 bilhões referentes a atrasos do MCMV, R\$ 21,455 bilhões para com BNDES referentes ao PSI, R\$ 12,110 bilhões relativos aos programas agrários do BB e R\$ 882 milhões de remuneração bancária de serviços prestados pela CEF (STN, 2016).

<sup>15</sup> Em novembro de 2015, o Tesouro Nacional apresentava um superávit de R\$ 23 bilhões, com uma queda real de suas despesas de 6,57% em 12 meses. O déficit fiscal do Governo Central era de R\$ 41 bilhões, mas as despesas totais apresentavam queda real de 3,40% (Bem, 2015).

<sup>16</sup> Após a polêmica sobre a demora no prazo de quitação de repasses devidos a instituições públicas, que ficaram popularmente conhecidos como “pedaladas fiscais”, o TCU mudou seu entendimento quanto aos prazos para quitação de repasses do tesouro para as instituições públicas após o julgamento das contas presidenciais de 2014, o que após todos os recursos se consumou em dezembro de 2015. É necessário ressaltar que não há consenso sobre a questão de a forma como se procediam tais pagamentos ser irregular ou incorrer em atrasos, pois, por exemplo, no caso do Plano Safra não havia prazo definido para o pagamento da subvenção econômica devida ao Banco

Muito embora o resultado de dezembro tenha sido bastante negativo, conforme explicitado, ele não invalida a existência do ajuste fiscal<sup>17</sup>. Um fato que ilustra isso é que, até novembro de 2015, o resultado primário obtido apresentava a maior queda real das despesas da série histórica<sup>18</sup>. Sem os pagamentos efetuados em dezembro, o déficit primário seria de R\$ 59 bilhões, quase metade do que fora verificado, e as despesas totais apresentariam queda real de 2,8% no ano.

Alguns analistas ainda veem no déficit fiscal componente primordial da aceleração da inflação verificada em 2015. Essa visão é pouco crível devido ao fato de que, em 2015, o Brasil passou por intensos choques de custos<sup>19</sup>. Em 2016, o resultado primário depreciou-se, apresentando em diversos meses os piores resultados da série histórica<sup>20</sup> concomitantemente com a desaceleração da inflação.

A política fiscal no segundo mandato de Dilma Rousseff foi claramente contracionista, pois juntou corte de despesas primárias e reversão de subsídios, subvenções e desonerações, como será visto nas próximas seções. O objetivo de apresentar resultado primário em meio à desaceleração econômica que, em 2016, resultou em uma queda real de 6,8% nas receitas, seria impossível sem praticamente inviabilizar a prestação de até mesmo serviços básicos pelo Estado. Além disso, é mais uma força a contribuir para a contração da demanda e ampliar a recessão.

## 3 Evolução de contas selecionadas e desonerações

---

Nesta seção, faremos uma análise mais detalhada de algumas questões relacionadas à gestão fiscal do Governo Dilma Rousseff. Será apresentada a evolução de algumas contas de despesas que são importantes para demonstrar a orientação da política fiscal empreendida, bem como serão analisadas as desonerações instituídas, que foram uma ferramenta central na estratégia de política do governo e que está entre os motivos da forte queda da arrecadação ocorrida no período analisado.

### 3.1 Análise de contas selecionadas

Nesta seção, será analisada a evolução da despesa em rubricas que apresentam gastos da gestão fiscal da Presidente Dilma. Em um orçamento em que grande parte dos gastos são vinculados, foram selecionadas algumas despesas com maior ou total grau de discricionariedade, o que acaba por trazer subsídios para uma análise mais refinada da gestão fiscal, sendo exceção a isso a despesa com pessoal, selecionada para analisar se

---

do Brasil, ou quanto ao PSI, que portarias permitiam a quitação da subvenção com o BNDES em prazos de até 24 meses, que o TCU passara a considerar irregular a partir do referido julgamento. Cabe também observar que, segundo o próprio TCU essa dinâmica de postergação de pagamentos ocorrera ao menos desde o início dos anos 2000, porém atingiram maior volume em 2013 e 2014. Em 2015, o então Ministro Joaquin Levy já afirmara sua discordância com os atrasos nos repasses, e, segundo ele, os pagamentos “[...] passaram a ser feitos de forma tempestiva [...]”, que resultaram em “despedaladas fiscais”, como ele afirma em Oliveira (2015).

<sup>17</sup> É importante ressaltar que essa equalização das taxas de juros são pagamentos de subvenções a instituições que já forneceram o crédito ao beneficiário. Como o Governo apenas efetua o pagamento da diferença entre o juro cobrado e o pago pela instituição, compreende um mero registro contábil, visto que o poder de compra exercido pelo setor privado se dá no momento da cessão do benefício. Logo a quitação desses valores não se configura em estímulo fiscal.

<sup>18</sup> Em novembro de 2015, o Tesouro Nacional apresentava um superávit de R\$ 23 bilhões, com uma queda real de suas despesas de 6,57% em 12 meses. O déficit fiscal do Governo Central era de R\$ 41 bilhões, mas as despesas totais apresentavam queda real de 3,40% (Bem, 2015).

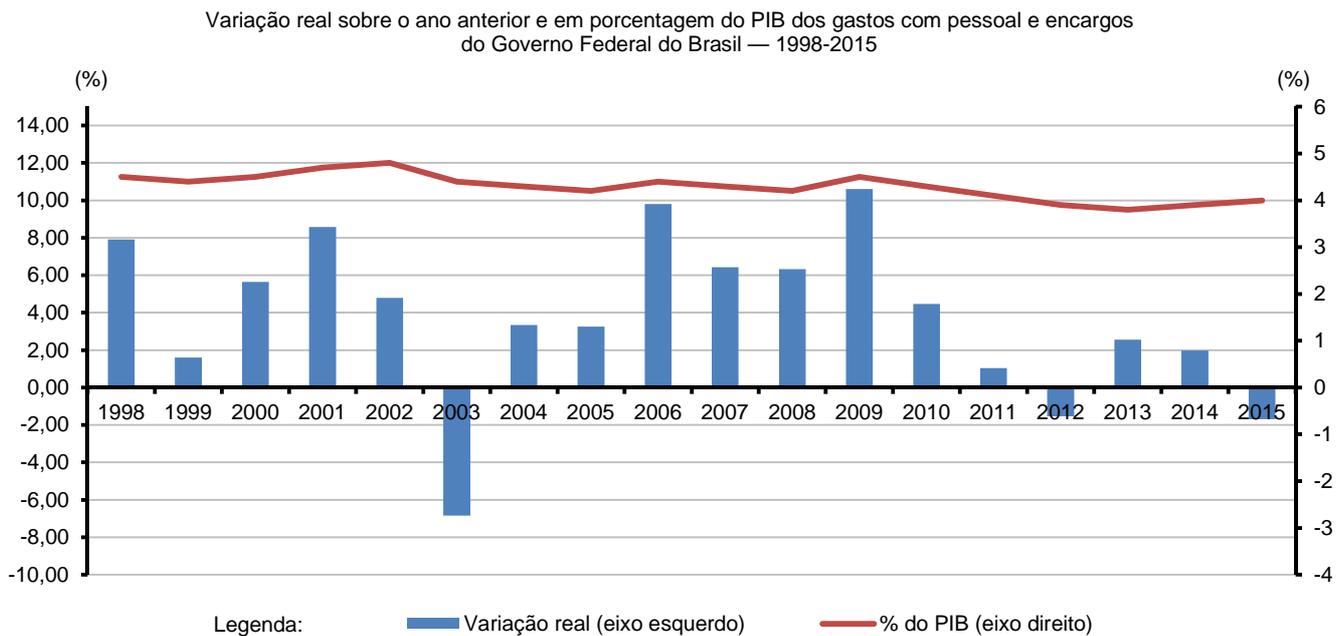
<sup>19</sup> Como exemplo de alguns desses choques com maior potencial de propagação sobre o nível de preços, a taxa de câmbio teve desvalorização de 48,49% e a rubrica combustível e energia acumulou uma alta de 42,56%, com a inflação medida pelo IPCA fechando o ano em 10,67%. Em 2016, com menor incidência de choques e mesmo com o impacto causado pelo aumento do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) em praticamente todos os estados da Federação, a inflação medida pelo IPCA desacelerou para 8,97% nos 12 meses fechados em maio, e a expectativa do BACEN é que alcance 7,2% no ano.

<sup>20</sup> De janeiro a julho de 2016, o Governo Central apresentou déficit de R\$ 51,073,3 bilhões, sendo R\$ 18,551,8 bi somente em julho, piores resultados para o mês e para o acumulado do ano até julho da série histórica. Para efeito de comparação, para o mesmo período do ano anterior esse resultado havia sido déficit de R\$ 8,903,6 bi e, ao final do ano, verificou-se o pior resultado primário da série até então.

o Governo Dilma estava a ampliar o gasto com servidores, uma crítica que comumente se faz principalmente quando se defende a redução do papel do Estado na economia<sup>21</sup>.

Iniciamos a análise com o Gráfico 2, que nos apresenta índices que mostram a evolução do gasto com pessoal. Claramente, há uma redução do crescimento desses gastos durante o governo de Dilma Rousseff. Logo, argumentos que afirmem que o suposto descontrole de gastos tenham origem em suposto inchaço da máquina com pagamentos de funcionários públicos não se sustentam. Esses gastos, inclusive, tiveram expressiva redução de crescimento durante o período. Além disso, as despesas com pessoal e encargos enquanto proporção do PIB estão estabilizadas, invertendo uma tendência de alta apresentada nos anos iniciais da série, sendo que em 2012 e 2015 inclusive houve variação negativa — o único outro ano da série a apresentar tal comportamento foi em 2003.

Gráfico 2



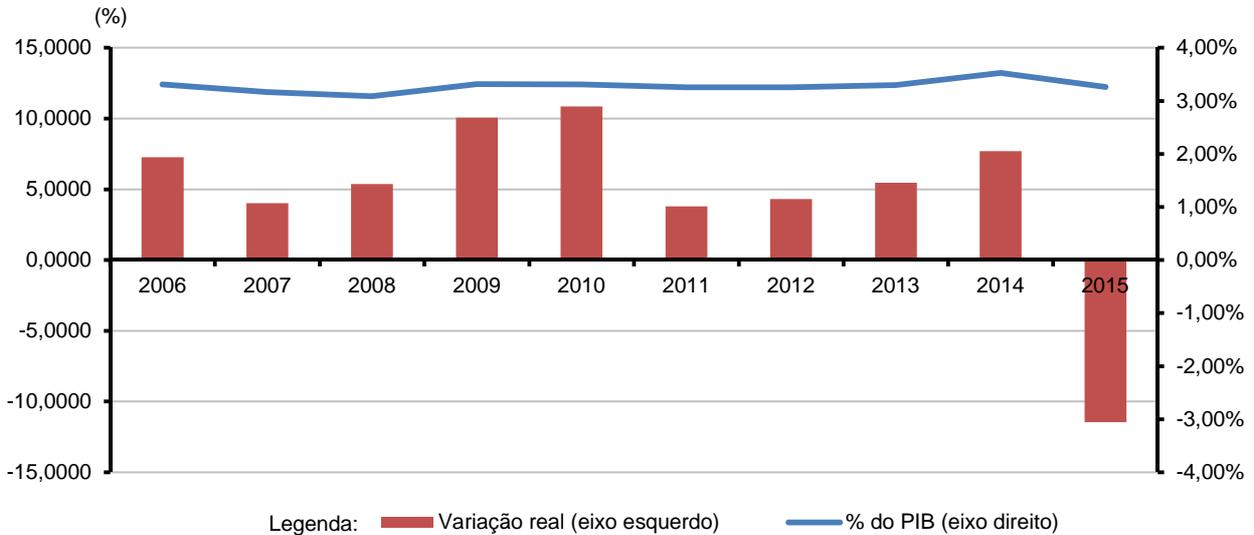
FONTE: STN (2016a).

No Gráfico 3, verificamos a evolução em termos de crescimento real das despesas discricionárias. Essas despesas apresentam total flexibilidade para o gasto por parte do gestor, podendo ser utilizadas livremente nas finalidades para as quais desejar, o que as tornam importantes para a análise da gestão de gastos que fica efetivamente sob controle do Governo. Nessa rubrica, encontra-se a maior parte da despesa pública que não é vinculada. A série apresentada pelo Tesouro se inicia em 2005, o que nos permite verificar a variação real para anos seguintes. Conforme o gráfico apresenta, tal conta inicia em tendência de queda de seu crescimento, o que foi interrompido pela crise financeira, quando um maior comprometimento de gastos foi estratégico como política anticíclica. O crescimento no primeiro ano do Governo Dilma foi bastante reduzido, com pequenas variações positivas nos anos seguintes. No ano de 2015, ocorreu uma queda brusca de mais de 11% em termos reais, em linha com o forte ajuste fiscal levado a cabo pelo Governo, a maior apresentada pela série histórica. Já em termos do PIB, não apresenta grandes variações, até mesmo porque a amplitude entre o menor resultado, de 3,08% do PIB em 2008, para o maior, que foi de 3,53% do PIB em 2014, é de apenas 0,46%.

<sup>21</sup> Nesta seção, são utilizados os dados do Resultado do Tesouro Nacional, Metodologia Antiga. A série histórica vai de janeiro 1997 a dezembro 2015. STN (2016a)

Gráfico 3

Evolução das despesas discricionárias do Governo Federal do Brasil — 2006-15

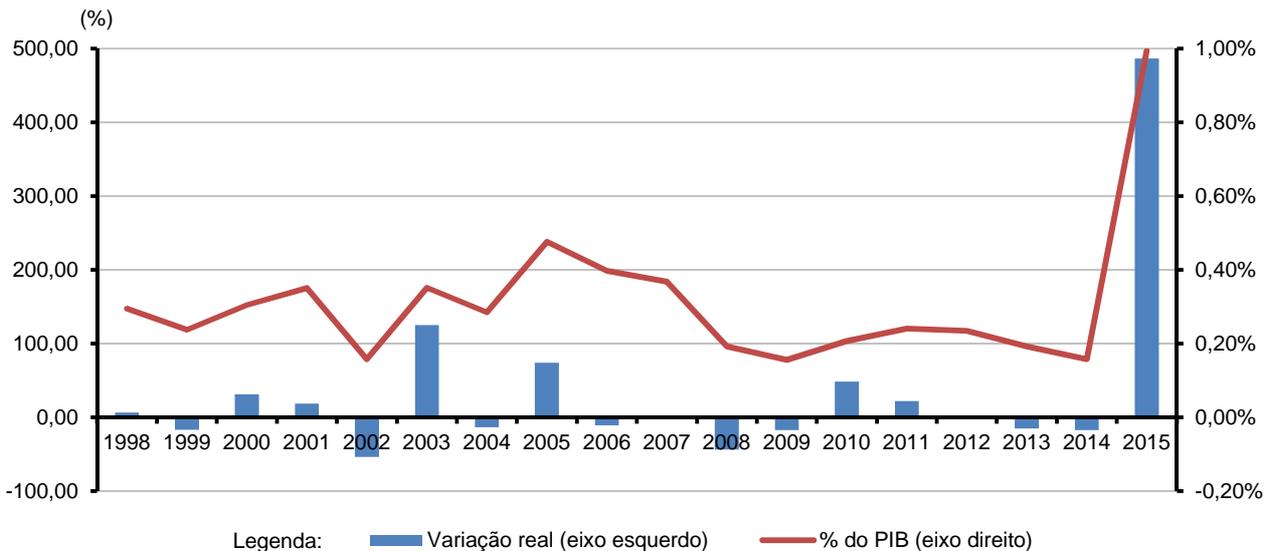


FONTE: STN (2016a).

O Gráfico 4 detalha a evolução de subsídios e subvenções tanto em seu crescimento real como em proporção ao PIB. Podemos verificar que o Governo Dilma apresentou queda no crescimento real nesses pagamentos, inclusive com dois anos de redução real. Quando tal rubrica é confrontada em relação ao PIB, mantiveram-se constantes durante praticamente todo o período de seu governo. Em 2015, porém, os dois indicadores apresentados no gráfico tiveram crescimento considerável. Esse fato ocorre principalmente por conta da mudança de entendimento do TCU, que, não aceitando mais os prazos anteriores de carência para o pagamento de equalizações de taxas de juros de programas do governo, fez com que o Governo quitasse toda a despesa com equalização de juros ainda pendente.

Gráfico 4

Variação real sobre período anterior e percentual do Produto Interno Bruto (PIB) de subsídios e subvenções do Governo Federal do Brasil — 1998-2015



FONTE: STN (2016a).

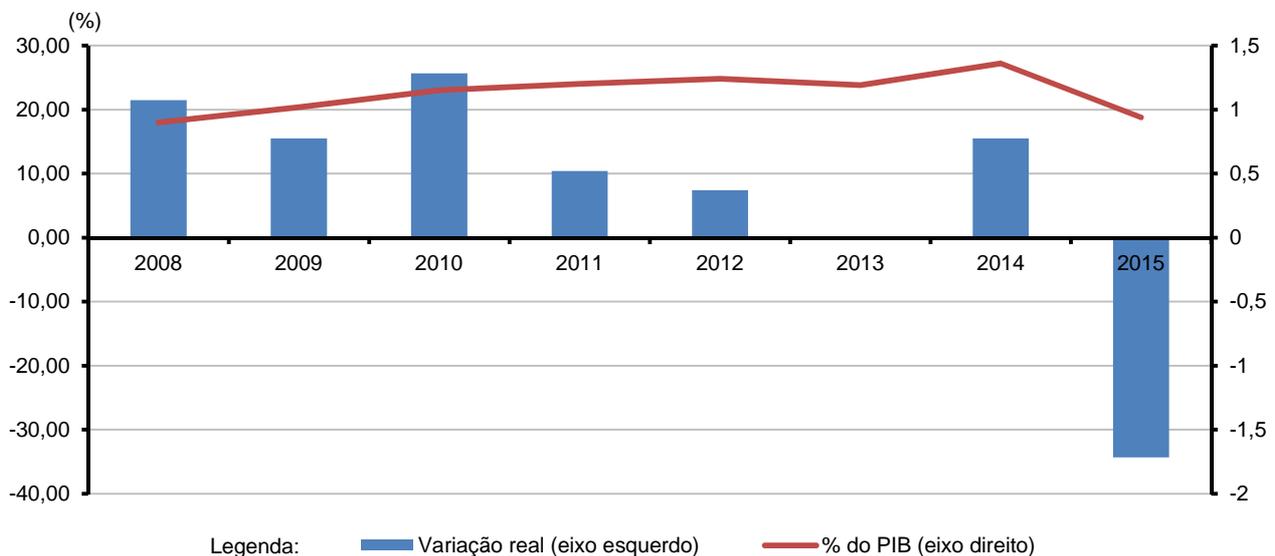
Há de se ressaltar que, nos subsídios e subvenções, se incluem medidas de caráter distributivo, tais como a equalização das taxas de juros para os programas como o Minha Casa Minha Vida e para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que atingem os estratos inferiores da pirâmide societária. Porém, a maior parte desse grupo de despesa durante os últimos anos se concentrou na equalização das taxas

de juros do PSI<sup>22</sup>, sendo que em 2015 corresponderam a 51,06% do total<sup>23</sup>. O efeito no investimento privado, porém, não foi esperado, e, quando somado com o montante de desonerações, tem-se um montante considerável de receitas de que o Estado abriu mão em favor do setor empresarial, principalmente grandes empresas para as quais são bastante questionáveis a efetividade e a conveniência de tamanha assistência do Tesouro. O objetivo de alavancar o investimento privado a partir de renúncias de receita e subsídios, ampliados no Governo Dilma, não obteve os resultados esperados e estimulou o desequilíbrio entre o crescimento de receitas e o de despesas.

O Gráfico 5 apresenta a variação real e a porcentagem em relação ao PIB dos investimentos do Governo Federal<sup>24</sup>. Sua análise leva à suposição de que, no Governo Dilma Rousseff, a expansão dos investimentos públicos não estava entre as prioridades estratégicas do Governo. Embora até 2014 os investimentos apresentassem uma tendência de elevação em sua parcela no produto, eles cresceram a taxas decrescentes entre 2011 e 2013 a um nível sempre inferior ao verificado durante os últimos anos do segundo mandato de Lula, para então apresentar um crescimento maior no ano eleitoral. Na sequência, sofreu uma verdadeira derrocada no primeiro ano de seu segundo mandato, quando os investimentos caíram 34,34%, sendo uma das contas mais penalizadas com o ajuste fiscal brasileiro.

Gráfico 5

Variação real e porcentagem em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) dos investimentos do Governo Federal do Brasil — 2008-15



FONTE: STN (2016a).

Uma ponderação pertinente é comparar o gasto com investimentos com a soma de desonerações, subsídios e subvenções. No Governo Dilma, claramente parece haver uma preferência por abrir mão de recursos e subsidiá-los para o setor privado em detrimento da atuação direta do Estado em investimentos. Mesmo deixando de lado a ação estatal direta, entretanto, o Governo Dilma foi acusado de intervencionista por seus críticos, porque os benefícios não seriam lineares a todo mercado e trariam distorções, com a tese da “espiral intervencionista”<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> O PSI foi criado em 2009, sendo operado por meio de repasses do BNDES, e, posteriormente, a partir de 2011, também pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), e buscava o estímulo à produção, à aquisição e à exportação de bens de capital e à inovação tecnológica. As empresas que participam desses programas operam com taxas de juros subsidiadas, e a diferença dessas para com a taxa Selic é coberta pelo Tesouro. O programa sofreu diversas críticas, dentre elas a de beneficiar grandes empresas, que teriam condições de se financiarem no mercado internacional, com juros mais baixos que a Selic. Assim, essas empresas não necessitariam dessa espécie de “assistencialismo”, onerando o Tesouro Nacional com taxas mais baratas que a Selic. Outra crítica é a de que os benefícios concedidos muitas vezes são desviados para finalidades diversas do que investimentos, dado que os desembolsos cresceram durante os últimos anos sem correspondência na ampliação do investimento privado. Após a polêmica das “pedaladas fiscais”, o programa foi encerrado.

<sup>23</sup> Que correspondem a R\$ 30.283 bilhões de um total de R\$ 58.930 bilhões.

<sup>24</sup> Estes investimentos federais correspondem ao total despendido pelo governo nesta esfera, não entrando neste cálculo Petrobras e Eletrobrás, bem como os recursos federais transferidos a Estados e que porventura tenha sido gastos em investimentos.

<sup>25</sup> Segundo quem advoga tal pensamento, quando o governo atua na economia com corte de impostos não lineares, ele estaria trazendo distorções nocivas com essa intervenção, que por sua vez só seriam corrigidas com mais intervenções, assim trazendo um processo em espiral. Ver, por exemplo, Gianetti (Programa...,2014).

No entanto, algo que os analistas parecem esquecer nessa escolha é que o Governo abriu mão de atuar diretamente na economia através de investimentos públicos, transferindo recursos do Tesouro para o setor privado na esperança que ele voltasse a investir, o que não ocorreu. Ao somar esses gastos com os juros pagos por nossa dívida, veremos que grande parte do orçamento se desloca para os andares de cima do setor privado. Grandes empresas pagam juros subvencionados pelo Governo para que não se financiem via Selic e aumentem sua competitividade. Porém grande parte é também detentora de títulos públicos. Logo, financiam-se pagando menos que a Selic, com a diferença paga pelo Tesouro, e a recebem integralmente como remuneração de seus ganhos, denotando perverso caráter distributivo regressivo por detrás de nossa política econômica.

## 3.2 Desonerações

O Governo Dilma I apostou em um aprofundamento das desonerações tributárias como estratégia central da política econômica. Além das desonerações para bens de consumo, iniciadas no Governo Lula com a redução do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) e outros impostos, inicialmente para automóveis e eletrodomésticos, foram ampliadas inclusive para suas cadeias produtivas. Posteriormente, foram instituídas desonerações para as contribuições previdenciárias patronais, a chamada desoneração da folha. Não se buscou com isso apenas a manutenção do consumo e do nível de preços, mas se acreditava que elas estimulariam uma aceleração do investimento privado<sup>26</sup>, conseqüentemente expandindo o emprego e a renda. Não impediu, porém, a desaceleração do PIB, com resultados pouco consistentes em termos de investimento<sup>27</sup>, mas a um elevado custo em renúncias de receita.

Dividiremos esta seção em duas partes, uma primeira mostrando o impacto global das desonerações gerais, a partir da análise dos demonstrativos de gastos tributários da Receita Federal, e a seguinte tratando especificamente das desonerações da folha de pagamento, que marcaram a ampliação do escopo das desonerações no governo de Dilma Rousseff. Ao final, serão apresentados alguns dados acerca da despesa primária e desonerações para traçar alguns comentários finais sobre a estratégia de política fiscal adotada no período da Presidente Dilma.

### 3.2.1 Desonerações gerais

Nesta seção, trataremos das desonerações de forma global. Aqui analisaremos os dados produzidos pela Receita Federal do Brasil (RFB)<sup>28</sup> referentes ao total de receitas do qual a União abriu mão<sup>29</sup>, a partir do conceito do total de gastos tributários.

O total dos gastos tributários é estimado tomando-se por base o sistema tributário de referência do País e as renúncias de receita instituídas pela União. Verificam-se o quanto se arrecadou e o quanto se arrecadaria dada a atividade econômica registrada no exercício correspondente com as alíquotas de tributação originais.

A política de desonerações obteve destaque como reação à crise financeira no final do segundo mandato do Presidente Lula. De imediato, foram medidas pontuais centradas na redução de IPI em bens de consumo como eletrodomésticos da linha branca e automóveis. Tais medidas acabaram perdurando e sendo ampliadas, chegando a bens de capital e materiais de construção. Seguindo essa lógica, foram instituídos diversos outros programas de desonerações visando a incentivar o investimento em diversas cadeias produtivas. Ampliando mais o escopo de desonerações, também foi instituída a desoneração da folha de pagamento, analisada na seção anterior.

Essa estratégia não deixou de ser elogiada por parte do empresariado, afinal implicava em diminuição de impostos, e uma das maiores queixas da categoria sempre foi o elevado montante de impostos pagos, sendo esse sempre lembrado como um dos impeditivos para o aumento no investimento. Porém não foi o que se viu, e grande parte dessas desonerações serviu para recomposição de margem de lucro.

<sup>26</sup> A ampliação das concessões de transferências ao setor privado e a do escopo das desonerações eram medidas afinadas com o Plano Brasil Maior, lançado em 2011 pelo Governo Dilma Rousseff. No referido plano, eram apresentadas diversas medidas focadas no estímulo ao investimento, estimulando a produção industrial nacional, dentre a quais a desoneração dos investimentos e da folha de pagamento se incluía em medidas que buscavam a reduzir o custo de se investir no Brasil.

<sup>27</sup> A Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) apresentou os seguintes resultados durante os governos de Dilma: 2011, 6,8%; 2012, 0,8%; 2013, 5,8%; 2014, -4,5%; 2015, -14,1%. Dados do IBGE.

<sup>28</sup> Receita Federal (Brasil, 2016).

<sup>29</sup> Incluem também as desonerações de folha de pagamento tratadas detalhadamente na próxima seção.

Conforme nos ilustra a Tabela 2, a política de desonerações se ampliou fortemente durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, quando passou de 16,24% da receita arrecadada pela RFB para 22,08% em 2014. Em 2015, prevê-se um pequeno aumento para então reduzir-se em 2016,<sup>30</sup> mas ainda com um elevado estoque de desonerações que ultrapassa em muito os R\$ 200 bilhões. O comportamento dos gastos tributários com relação ao PIB manteve padrão idêntico de expansão e posterior redução.

Tabela 2

Total de gastos tributários (GT) e receita total administrada, em valores correntes, do Governo Federal do Brasil — 2011-16

DISCRIMINAÇÃO	(R\$ milhões)					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gastos tributários .....	152.440,74	182.409,63	223.310,47	253.714,57	271.847,60	266.992,50
Receita total administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) .....	938.928,92	992.088,60	1.100.178,20	1.149.166,17	1.191.239,84	1.307.681,17
GT/RT RFB (%) .....	16,24	18,39	20,30	22,08	22,82	20,42
GT/Produto Interno Bruto (PIB) (%) .....	3,49	3,80	4,20	4,46	4,60	4,27

FONTE: Receita Federal (Brasil, 2016).

NOTA: Para os anos de 2011 a 2013, os dados são estimativas a partir de dados consolidados da Lei Orçamentária Anual (LOA), com ano-base 2013. Para 2014 a 2016, previsões com bases nas PLOAs referentes. O relatório mais recente é de março de 2016.

É importante informar que o montante de gastos tributários se refere ao total estimado de renúncia de receitas frente à arrecadação de um ano, o que implica em transmitir o efeito de desonerações instituídas em anos anteriores ao de referência. Assim, os dados apresentados na Tabela 3 não podem ser totalmente imputados ao Governo Dilma Rousseff. Para ter a referência de quanto foi instituído em seu governo e o impacto para períodos posteriores, a Receita Federal do Brasil apresenta relatórios de Desonerações Instituídas<sup>31</sup>, apresentando estimativas do impacto de renúncia de impostos organizados pela norma que o instituiu e pelo efeito previsto ao longo dos anos seguintes.

Esses dados estão apresentados na Tabela 3. Eles apresentam o total de desonerações instituídas com legislação instituída ou prorrogada no período, incluindo também as desonerações da folha, que se iniciaram em 2012. Esses dados são importantes ao mostrar o quanto do impacto de renúncias tributárias do período deriva de políticas do Governo. O ano de 2012 foi o que marcou o maior número de concessão de desonerações, que se reduziu para valores semelhantes nos dois anos seguintes, até cair para menos da metade em 2015. Já os impactos para períodos posteriores cresceram fortemente até 2014, quando praticamente se estabilizam em 2015, ano com o menor estoque concedido da série, o que sinaliza tendência de redução no impacto das desonerações para os anos seguintes.

Tabela 3

Desonerações instituídas e impacto para os anos seguintes, conforme relatórios da Receita Federal do Brasil — 2011-19

ANOS	(R\$ milhões)									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
2011	2.989	29.398	12.010	13.628	8.583	9.132	-	-	-	75.740
2012	-	15.413	47.091	52.358	27.758	24.777	-	-	-	167.397
2013	-	-	14.593	32.916	24.687	22.985	-	-	-	95.181
2014	-	-	-	2.550	40.039	23.771	26.338	-	-	92.698
2015	-	-	-	-	5.412	8.854	10.845	16.720	14.354	56.185
<b>Total</b>	2.989	44.811	73.694	101.452	106.479	89.519	37.183	16.720	14.354	487.201

FONTE: Receita Federal (Brasil, 2016a).

NOTA: Em valores correntes.

<sup>30</sup> Como o relatório é de março de 2016, as estimativas ainda levam em conta a LDO vigente à época. Em maio de 2016, após o afastamento de Dilma, o então governo interino alterou a LDO, agora prevendo um déficit maior, além de menores previsões de receitas e despesas. A atual previsão da receita primária total é de R\$ 1,248 trilhão, inferior à da antiga LDO. Como as receitas administradas pela RFB são a maior parte, mas inferiores à receita primária total, caso as previsões da atual LDO se mostrem acertadas as receitas totais administradas pela RFB em 2016 serão menores que o número da Tabela 2.

<sup>31</sup> Receita Federal (Brasil, 2016a).

### 3.2.2 Desoneração da folha de pagamento

A desoneração da folha de pagamento se iniciou com a Medida Provisória 540, de 02 de agosto de 2011, convertida na Lei n.º 12.546, de 14 de dezembro de 2011<sup>32</sup>. Ela consiste na substituição da base de incidência da contribuição previdenciária patronal sobre a folha de pagamentos, prevista nos incisos I e III do Art. 22 da Lei n.º 8.212/1991<sup>33</sup> por uma incidência sobre a receita bruta.

Em termos práticos, a implementação da incidência sobre a receita bruta se deu por meio da criação de um novo tributo, a Contribuição Previdenciária Sobre a Receita Bruta Mensal (CPRB), com a aplicação de uma alíquota *ad valorem* 1% ou 2%, a depender da atividade e do setor econômico conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) e do produto fechado conforme a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM).

Após serem postas em prática tais medidas, a Lei n.º 12.546/2011 prevê, em seu Art. 9º no inciso V e § 2º, a obrigatoriedade da mensuração do impacto da desoneração da folha de pagamento na receita previdenciária<sup>34</sup>. Em cumprimento a essa obrigação, a Secretaria da Receita Federal do Brasil estima e divulga, mensalmente, o impacto fiscal da desoneração da folha, bem como o número de contribuintes abrangidos, o número de vínculos e a discriminação por setor econômico.<sup>35</sup>

Na Tabela 4, apresentamos dados que demonstram a magnitude do impacto das desonerações da folha de pagamento com relação às receitas previdenciárias. São apresentados os valores renunciados com essa medida e o quanto se teria arrecadado sem ela, bem como o déficit da Previdência. O que se depreende é que durante os anos analisados, as desonerações custaram cerca de 30% do total que de outra forma seria arrecadado e que acabam por ser cobertos pelo Tesouro<sup>36</sup>.

Embora o Tesouro se comprometa a depositar a diferença entre os dois regimes de contribuição previdenciária, o que não afeta o resultado anual do déficit da previdência, são valores consideráveis que acabam sendo gastos como subsídio sem que se obtenham ganhos em termos de atividade econômica que justifiquem a renúncia de despesa, pois mais uma vez o Governo abriu mão de recursos que não se materializaram como investimento. Além dessa questão, há também questionamentos sobre a metodologia utilizada, que minorariam o impacto da desoneração.<sup>37</sup>

As desonerações da folha de pagamento foram bastante questionáveis em termos de resultados econômicos e eficiência tributária. Primeiramente, é um processo custoso do ponto de vista administrativo, visto que demanda uma metodologia complexa e de difícil apuração para verificar o valor que deveria ser ressarcido ao Tesouro.

Outro argumento importante, apresentado em nota do Ministério da Fazenda, é que essas desonerações não apresentam boa relação custo-benefício entre a geração e/ou manutenção de empregos e seu impacto no caixa do Tesouro. Com a sequência da expansão de benefícios resultante de uma série de Medidas Provisórias ampliando o escopo da isenção da folha de pagamento a diversos setores, o resultado foi que custo mensal fosse continuamente ampliado, chegando, no início de 2014, a quase R\$ 1,8 bilhão entre as mais de 80 milhões de empresas beneficiadas. Porém, estimativas dão conta que cada emprego gerado ou mantido teve um custo de R\$

<sup>32</sup> Posteriormente ampliada por alterações posteriores Lei n.º 12.715/2012, Lei n.º 12.794/2013, Lei n.º 12.844/2013 e Lei n.º 13.043 de 2014.

<sup>33</sup> Conforme a redação da lei; I - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa. III - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas ou creditadas a qualquer título, no decorrer do mês, aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços.

<sup>34</sup> Tal obrigação foi regulamentada pela portaria conjunta RFB/STN/INSS/MPS n.º 2 de 28 de março de 2013.

<sup>35</sup> Receita Federal (Brasil, 2015).

<sup>36</sup> A diferença entre o método antigo de arrecadação e o novo com desoneração é depositada pelo Tesouro na conta da Previdência, sendo registrada como outras despesas de capital na conta denominada compensação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Há uma diferença entre o que foi apurado e o que foi depositado, conforme mostra a Tabela 4, por conta da carência que o Tesouro tem para a restituição do RGPS.

<sup>37</sup> Nota técnica do Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos Socioeconômicos (DIEESE) (2015) afirma que a desoneração da folha acarretou uma significativa renúncia fiscal, mas que parece não adequadamente refletida nas estimativas oficiais. Ela questiona o método de cálculo da renúncia fiscal, pois ele considera implicitamente que a massa salarial seria a mesma com ou sem a desoneração da folha. Isso ocorre porque a contribuição teórica é calculada com base na massa salarial declarada pelos empregadores, sem descontar efeitos da desoneração sobre essa mesma base. Se essa política resultou na preservação ou no aumento da massa salarial, a contribuição previdenciária, na ausência da desoneração, seria menor do que na realidade foi, levando a uma superestimação da renúncia fiscal apurada. Sendo assim, o custo fiscal da política de desoneração da folha seria mais precisamente mensurado descontando-se o efeito de tal política da massa salarial.

63.000,00 ao Tesouro, contra um salário médio de admissão de R\$ 20.400,00 anuais, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged).<sup>38</sup>

Tabela 4

Impacto das desonerações da folha de pagamento com relação às receitas previdenciárias no Brasil — 2012/15

DISCRIMINAÇÃO	2012	2013	2014	2015
<b>Déficit da Previdência (1)</b> .....	-40.824,8	-49.856,1	-56.698,1	-44.564,60
Arrecadação na forma antiga (FA)	12.753,09	45.420,22	72.684,09	48.351,48
Desoneração estimada .....	3.615,69	12.284,29	22.107,30	16.274,47
% de déficit .....	8,85	24,63	38,8	36,51
Compensação da desoneração ....	2.232,6	10.848,7	20.472,6	17.311
Desoneração/FA .....	28,35	27,04	30,41	33,65

FONTE: Receita Federal (Brasil, 2015).

NOTA: 1. Para o ano de 2015, os valores vão até agosto.

2. Valores correntes.

(1) Corresponde ao conceito de déficit encontrado no resultado primário. Isto é, são consideradas as receitas previdenciárias menos as despesas previdenciárias. Todos os outros tributos que tenham por finalidade o custeio da Previdência Social são retirados desse cálculo.

Segundo afirmou o Ministério da Fazenda, a desoneração não estaria apta a obter os mesmos resultados de aumento da atividade econômica e das exportações obtidos na Europa, que utilizou política semelhante, pois enquanto na Europa havia desemprego e insuficiência de demanda persistentes, no Brasil havia contenção da oferta de trabalho e demanda aquecida pelo aumento do crédito e da renda, com salários crescentes.

Quanto à questão de passar a cobrar sobre lucro e não sobre a folha, há um efeito de torná-la mais rapidamente pró-cíclica. Dado o custo de demissão e outros fatores relacionados à produção, o desemprego tende a acelerar após a desaceleração da economia, enquanto o efeito sobre os lucros é automático.

Além disso, o custo que o Tesouro Nacional incorreu para manter empregos foi elevado quando comparado à renda média gerada por esses empregos. Dito isso, dado seu impacto automático sobre a atividade econômica e o emprego, muito provavelmente teria sido mais eficiente para estimular a atividade econômica o investimento público em vez de abrir mão de receitas para o setor privado, esperando com isso estimular as firmas para investir.

Em agosto de 2015, foi aprovada a Lei n.º 13.161/15, que reonera a contribuição previdenciária, com alíquotas agora de 3% e 4,5% do lucro, mantendo a metodologia de contribuição baseada no faturamento em detrimento da folha de pagamento.

Da Tabela 5, podemos fazer algumas constatações que demonstram a estratégia de política fiscal do governo de Dilma Rousseff. O resultado primário se depreciou durante o período, mesmo com redução do crescimento dos gastos com relação aos períodos anteriores da série histórica, fruto de um crescimento das receitas ainda mais baixo. Dentro dessa queda do crescimento da despesa primária, teve destaque o crescimento muito mais lento dos investimentos públicos do que no período anterior, ao mesmo tempo em que, se aumentaram as transferências para o setor privado e as desonerações. Segundo o modelo apresentado na primeira seção, o gasto público direto do Estado apresenta efeito multiplicador maior do que quando ele provê transferências e desonerações. Como o crescimento econômico desacelerou de 2011 a 2014 e despencou em 2015, ano de pesado corte de gastos, as evidências parecem corroborar o modelo teórico apresentado.

Isso fica claro quando comparado com o verificado em 2009, no segundo Governo Lula, quando, em meio à queda da arrecadação provocada pela crise, o Governo aumentou fortemente as despesas discricionárias e os investimentos. O resultado foi crescimento do produto e do investimento. Já as desonerações não tiveram o mesmo potencial em estímulo ao setor privado. Esse fato é mais uma evidência de que é mais eficiente o gasto direto do Governo do que a desoneração como forma de estimular o setor privado a investir.

Porém deve-se ressaltar que a ampliação no escopo das desonerações era uma política defendida por grande parte do empresariado brasileiro<sup>39</sup>, fato de fácil compreensão, pois a alta carga tributária sempre foi argumento para justificar baixos investimentos. Os investimentos não cresceram conforme se esperava e a economia desacelerou, sendo a política defendida por parte do empresariado uma das causas diretas da

<sup>38</sup> Ministério da Fazenda (2015).

<sup>39</sup> Em FIESP *et al* (Brasil..., 2011), são formuladas bases para um acordo pela indústria nacional, defendido por uma aliança entre empresários e trabalhadores que foram signatários do documento. Nele fazem-se reivindicações por diversas medidas de estímulo à indústria nacional com fins de combater a reprimarização da economia, que estimularão a produção industrial e o produto, gerando empregos e riquezas ao País. Grande parte dessas políticas acabou por ser incorporada no "Plano Brasil Maior", de Dilma Rousseff.

depreciação do resultado primário. Hoje, esse mesmo empresariado afirma que o déficit fiscal é causa para a queda no investimento<sup>40</sup>.

Tabela 5

Resultado primário e desonerações do Governo Federal do Brasil — 2011-15

DISCRIMINAÇÃO	(R\$ milhões)				
	2011	2012	2013	2014	2015
Gastos tributários (GT) .....	152.440,74	182.409,63	223.310,47	253.714,57	271.847,60
Subsídios e subvenções (Sub).....	10.517,40	11.271,80	10.212,10	8.984,80	58.930,00
Investimentos do Governo Federal ....	52.630,70	59.448,80	63.224,20	77.535,70	55.532,00
Resultado primário (D) .....	93.524,60	88.262,50	76.993,60	-17.210,60	-114.985,60
GT/investimentos (%) .....	2,90	3,07	3,53	3,27	4,90
GT/ resultado primário (%) .....	1,63	2,07	2,90	14,74	2,36
Sub/resultado primário (%) .....	0,11	0,13	0,13	0,52	0,51
Sub/investimentos (%) .....	0,20	0,19	0,16	0,12	1,06

FONTE: STN (2016)

Receita Federal (Brasil 2016; 2016a).

NOTA: Em valores nominais.

Ficando os resultados do PIB e do crescimento do investimento aquém do esperado, começou a se vislumbrar a possibilidade de uma desaceleração mais acentuada da economia brasileira, e parte do empresariado passou a criticar políticas que anteriormente eles mesmos apoiavam, principalmente com a proximidade das eleições presidenciais de 2014, quando muitos apoiaram abertamente os adversários da Presidente Dilma Rousseff. No segundo mandato de Rousseff, passaram a exigir o ajuste fiscal, que começara a ser posto em prática por Joaquin Levy, o que não foi suficiente para que deixassem de apoiar o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff<sup>41</sup>.

Em seu segundo mandato, contrariando o que afirmara em campanha, a Presidente Dilma embarcou na perigosa estratégia de ajuste fiscal em meio a uma desaceleração econômica, e o resultado não foi menos que desastroso. Essa conjuntura conturbada culminou com o afastamento da Presidente e a substituição pelo seu vice, Michel Temer, que ainda em sua gestão interina assumiu com o discurso de ruptura com a política econômica vigente e de prioridade total para o ajuste fiscal. Na verdade, essa ruptura tem mais um caráter retórico, pois o foco da política econômica centrado no ajuste já fora iniciado pelo ex-ministro Joaquin Levy<sup>42</sup>. Porém, o novo governo apresentou uma equipe completa de economistas ortodoxos em altos posto do Governo, diferente do quase “filho único” Levy durante o Governo Dilma, o que sinaliza profundas mudanças na concepção de Estado por parte do novo governo.

No curto prazo, porém, o novo governo não pretendeu ampliar o contingenciamento de gastos, permitindo um déficit primário elevado, mas que, segundo as previsões do Governo, significariam um avanço nas despesas reais de 0,74%, abaixo dos 2,0% verificados em 2015<sup>43</sup>. Uma vantagem do orçamento de 2016 com relação ao ano anterior é a menor incidência de pagamentos atrasados de exercícios passados, o que permite um gasto com maior potencial de estímulo econômico, mesmo que as despesas totais se mantenham constantes.

Para 2017, o Governo aprovou a Emenda Constitucional 95, dispositivo que limita o crescimento da quase totalidade da despesa pública federal à correção pelo IPCA do ano anterior, com prazo de vigência de 10 anos renováveis por mais 10, o que se configura em um grande avanço no sentido da austeridade fiscal. Mesmo assim,

<sup>40</sup> O economista Marcos Lisboa é um dos poucos a lembrarem desse fato, e afirma ser injusto culpar apenas o Governo pela agenda de desonerações, pois elas foram elogiadas e estimuladas pelo empresariado. Segundo ele, “[...] o setor privado cavou esta crise”. (O setor..., 2015).

<sup>41</sup> Paulo Skaff, Presidente da FIESP durante todo o período governado por Dilma Rousseff, é um claro exemplo dessa mudança de posições. No manifesto FIESP *et al* (Brasil..., 2011) defende grande parte das políticas para o setor industrial que foram adotadas por Dilma Rousseff bem como elogia as políticas do Governo Lula e a positiva conjuntura econômica em que entregou o País à sua sucessora. Durante a campanha eleitoral passa apoiar Aécio Neves e criticar a política econômica de Dilma, em Skaff (2015) afirma não enxergar ajuste fiscal por parte do governo da Presidente e acabou se convertendo em um dos mais fervorosos defensores de seu *impeachment*. Singer (2015) apresenta análise bastante fundamentada sobre o contexto em que grande parte das lideranças do empresariado passou de defensores de políticas econômicas do Governo a críticos ferrenhos dessas mesmas políticas.

<sup>42</sup> Aqui o autor está especificamente falando de um manejo ortodoxo de política econômica, que fora iniciado por Joaquin Levy. Isso deve ser dito pois o plano de Governo apresentado por Michel Temer e retirado de seu programa “Ponte para o futuro” apresenta muito mais divergências do que convergências com o programa petista, principalmente por trazer uma visão de Estado muito próxima ao Estado mínimo de governos neoliberais.

<sup>43</sup> Segundo as últimas previsões da equipe econômica do governo em 01/07/16, o total de receitas primárias será de R\$ 1,077 trilhão, e das despesas primárias, R\$ 1,248 trilhão, prevendo um déficit de R\$ 170 bilhões (Fazenda..., 2016).

a previsão para o déficit primário segue bastante elevada. O fato é que por mais cortes que o Governo empreenda, o resultado primário só se tornará novamente positivo com recomposição das receitas, objetivo para o qual é primordial a retomada do crescimento econômico. Com o atual manejo da política fiscal no Brasil, ela será no máximo acíclica e terá minorado seu potencial para estimular do produto. Embora os mercados afirmem seu otimismo com a reorientação da política econômica no Brasil, a atual recessão que atinge o setor privado, combinada com austeridade na política fiscal significa que o país está fadado a apresentar um comportamento de estagnação ou até mesmo de queda do PIB no curto prazo, o que impossibilita a obtenção de resultados primários positivos, uma das justificativas principais para a necessidade de ajuste fiscal.

## Conclusão

---

Ao contrário do que fora propagado por grande parte dos meios de comunicação e analistas, o governo da Presidente Dilma não apresentou descontrole nos gastos, tendo o seu primeiro mandato apresentado a menor média de crescimento dos gastos da série histórica, enquanto em seu segundo mandato empreendeu forte ajuste fiscal. A depreciação do resultado primário foi mais influenciada por conta da desaceleração econômica e da ampliação da política de desonerações do que pela expansão da despesa pública.

Como fora mostrado ao longo do texto, a política fiscal do Governo Dilma priorizou incentivos ao setor privado através de renúncias de receitas e de subvenções em detrimento de uma expansão mais acelerada dos investimentos públicos, estratégia utilizada com sucesso no segundo mandato de Lula. Os resultados foram os esperados pelo modelo apresentado na primeira seção, com o aumento de transferências e redução de tributos, tendo menor potencial de estímulo do produto que o investimento público.

No segundo mandato, o ajuste fiscal focado em pesado corte de despesas discricionárias e investimentos ajudou a ampliar a recessão, impossibilitando a obtenção de superávits primários em um momento de queda generalizada do consumo privado. Nesse contexto, o mandato de Dilma Rousseff foi encerrado mesmo pondo em prática a estratégia de ajuste fiscal que foi permanentemente defendida pelos mercados e por grande parte dos seus críticos.

O governo que assumiu após a sua queda, embora não tenha se preocupado em reduzir as despesas discricionárias na mesma intensidade que em 2015, cortando-as mais devagar, em 2017 já utilizará a Emenda Constitucional 95, de sua autoria, que limita durante até 20 anos o crescimento de despesas do Governo Federal ao valor da inflação do ano anterior. Tal medida inviabiliza a utilização de política fiscal contracíclica, além de limitar o potencial da contribuição do setor estatal para o crescimento do PIB, sendo mais um fator a impedir que o País venha a se recuperar de forma vigorosa. O Brasil passa a correr o risco de que, ao ampliar a estratégia que aprofundou a recessão sem que haja recuperação consistente do setor privado, se comprometam as nossas possibilidades de novamente entrar em um ciclo de crescimento elevado, com grande possibilidade de mantermos o desempenho medíocre nos próximos anos.

## Referências

---

BEM, A. P. de. A Zona do Euro e a Austeridade pós 2007. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 10, p. 7-7, 2014.

BEM, A. P. de. O Mito do Ajuste não Iniciado. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 5-5, 2016.

BEM, A. P. de. Despesa, receita e endividamento público: análise do comportamento brasileiro recente. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 43, n. 1, p. 9-26, 2015.

BEM, A. P. de; JUBRAN, B. M. A Ampliação das assimetrias na zona do euro como fator da crise grega. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 43, n.3, p. 27-44, 2016.

BRASIL do diálogo, da produção e do emprego: acordo entre trabalhadores e empresários pelo futuro da produção e do emprego. 2011. Disponível em: <[http://www.smabc.org.br/Interag/temp\\_img/%7B810B756E-4C7F-460D-936B-3E53A6382B94%7D\\_Brasil%20do%20Dialogo%20HIGH%20QUALITY.pdf](http://www.smabc.org.br/Interag/temp_img/%7B810B756E-4C7F-460D-936B-3E53A6382B94%7D_Brasil%20do%20Dialogo%20HIGH%20QUALITY.pdf)>. Acesso em: 1 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Nota sobre a desoneração da folha**. Brasília, DF, 2015. Nota Técnica da Secretaria de política Econômica.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. Desoneração da folha de pagamento: estimativa de renúncia e metodologia de cálculo. Brasília, DF, 2015.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos tributários estimativas bases efetivas — 2013: série 2011 a 2016**. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Receita Federal do Brasil. **Desonerações Instituídas**, Brasília, DF, 2016a

CRUZ, F. I. L. da. O ajuste fiscal do governo brasileiro: de onde viemos e para onde vamos? **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 43, n. 3, p. 45-56, 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). **O Projeto de lei 863/2015 e as mudanças na desoneração da folha**. São Paulo, 2015. (Nota Técnica n.º 145).

FAZENDA faz ofensiva para negar “folga” fiscal. **Valor Econômico**, São Paulo, 1 jul. 2016. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4621007/fazenda-faz-ofensiva-para-negar-folga-fiscal>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

GOLDJFAEN, I. Combater a inflação, mexer no emprego. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/opiniao/combater-inflacao-mexer-no-emprego-7738616>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **World economic outlook: October 2014: legacies, clouds, uncertainty**. Washington, DC, 2014.

MENDONÇA DE BARROS, L. C. **Levy é um ‘diabo’ mais inteligente**. 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,levy-e-um-diabo-mais-inteligente,1618142>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

O AJUSTE fiscal é o primeiro passo para a retomada do crescimento econômico, afirma Levy. **Portal Planalto**, Brasília, DF, 29 abr. 2015. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/04/ajuste-fiscal-e-o-primeiro-passo-para-retomada-do-crescimento-economico-afirma-levy>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

O SETOR privado cavou esta crise. **Estadão Online**, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,setor-privado-cavou-essa-crise--diz-marcos-lisboa--presidente-do-insper,10000004079>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

OLIVEIRA, R. **Não dá para reverter ‘pedaladas’ só em 2015**. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3989254/nao-da-para-reverter-pedaladas-so-em-2015#>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

PROGRAMA de Marina será cumprido quando conta fiscal permitir. **Valor Econômico**, São Paulo, 8 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3686278/programa-de-marina-sera-cumprido-quando-counta-fiscal-permitir>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Resultado do Tesouro Nacional — Relatório de Dezembro de 2015**. Brasília, DF, v. 21, n. 12, 2016.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Resultado Fiscal do Governo Central — Metodologia Antiga**. Brasília, DF, 2016a.

SHAPIRO, E. **Análise macroeconômica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

SINGER, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). **Novos Estudos CEBRAP**, Campinas, n. 102, p. 43-71, jul. 2015.

SKAF, P. **Paulo Skaf se reúne com o vice-presidente Michel Temer e empresários**. 2015. Disponível em: <<http://www.pauloskafoficial.com.br/noticias/paulo-skaf-se-reuni-em-jantar-com-o-vice-presidente-michel-temer-e-empresarios/>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

SORIMA NETO, J. Com Nova alta da Selic, Brasil volta a ter os maiores juros reais do mundo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 4 mar. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/com-nova-alta-da-selic-brasil-volta-ter-maior-taxa-real-de-juros-do-mundo-15504379>>. Acesso em: 1 jun. 2016.

# Reservas internacionais em tempos de instabilidade financeira: uma avaliação empírica para o caso do Brasil\*

Caroline Pelisser\*\*

Mestranda em Economia no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-UFRGS)

André Moreira Cunha\*\*\*

Professor Associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) da UFRGS e Pesquisador do CNPq

Marcos Tadeu Caputi Lélis\*\*\*\*

Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos)

## Resumo

O presente trabalho tem como objetivo investigar o processo de acumulação de reservas, no Brasil, a partir dos anos 90 do século passado, período em que se evidencia um aumento no nível de reservas cambiais, na maioria dos países emergentes, e que coincide com o recrudescimento da instabilidade financeira global e com o processo de estabilização inflacionária, a partir da implementação do Plano Real. Após contextualizar o caso brasileiro nos marcos gerais da tendência de ampliação na demanda precaucional por reservas entre as economias emergentes e em desenvolvimento, o trabalho estima custos associados à aquisição e manutenção de reservas estrangeiras, bem como procura estimar seu nível ótimo.

**Palavras-chave:** reservas internacionais; demanda precaucional; Brasil

## Abstract

*This paper aims to investigate the process of foreign reserve accumulation in Brazil from the 1990s on, period in which an increase in the level of foreign exchange reserves in most emerging countries is seen and which coincides with the intensification of the global financial instability and the inflation stabilization process, which started with the implementation of the Real Plan. After contextualizing the Brazilian case in the general scope of the expansion trend of the precautionary demand for reserves among emerging and developing economies, this paper estimates the costs associated with the acquisition and maintenance of foreign reserves and tries to estimate their optimal level.*

**Keywords:** international reserves; precautionary demand; Brazil

---

\* Artigo recebido em 17 ago. 2016.  
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

\*\* E-mail: carolpelisser@gmail.com

\*\*\* E-mail: andre.cunha@ufrgs.br

\*\*\*\* E-mail: mcaputi@uol.com.br

# 1 Introdução

---

Desde a década de 80, e com mais intensidade a partir da maior recorrência de crises financeiras desde meados dos anos 90, o fenômeno de crescimento das reservas internacionais (RI) foi evidente em praticamente todos os países, especialmente nos emergentes e em desenvolvimento<sup>1</sup>. A ruptura do Sistema Bretton Woods e a emergência da globalização financeira, caracterizada pela liberalização, desregulamentação e alta integração do sistema financeiro internacional, deram vazão a um ambiente marcado por frequentes crises em escala global e instabilidade dos fluxos de capitais. Assim, especialmente após o colapso financeiro asiático de 1997, as autoridades monetárias dos países emergentes passaram a considerar estratégias de autoproteção por meio do aumento da liquidez, dada a percepção sobre a vulnerabilidade de suas economias em um ambiente financeiro globalizado. Foi nesse contexto que as reservas passaram a crescer, exponencialmente, nesses países, sendo observadas, agora, sob uma ótica precaucional, associadas à redução dos custos de crises financeiras e à probabilidade de sua ocorrência (Blanchard et al., 2016; Claessens, 2014; Crispolti; Tsibouris, 2012; Feldstein, 1999; Ghosh; Ostry; Qureshi, 2014; IMF, 2014; Rodrik, 2006). Além disso, devido a razões tidas como mercantilistas, em que as intervenções no mercado cambial se originariam no desejo de estimular o crescimento liderado pelas exportações (Aizenman; Lee, 2005, 2008).

Assim, os motivos para a acumulação de reservas modificaram-se ao longo do tempo. À medida que economias emergentes se tornaram, financeiramente mais integradas, a partir dos anos 90, a preocupação anterior com a vulnerabilidade a choques na conta corrente tornou-se relativamente menos importante, com fatores relacionados à magnitude de fluxos potenciais de saída de capitais ganhando importância, constituindo-se um seguro contra choques na conta capital (Ghosh; Ostry; Tsangarides, 2012; IMF, 2014). Assim, a pesquisa corrente seguiu uma abordagem distinta daquela realizada, previamente, nos anos 60 (Heller, 1966), que enfatizou a sustentação da integração comercial. Assim, as autoridades monetárias deveriam manter níveis de reservas suficientes para conter crises derivadas de dificuldades de pagamentos associadas ao comércio de bens e serviços e/ou ao pagamento de rendas diversas. Tal demanda precaucional estava circunscrita, portanto, aos resultados em conta corrente do balanço de pagamentos (BP).

A literatura contemporânea estendeu o motivo precaucional anterior e considerou a acumulação de reservas como política para se evitarem perdas de produto e contrações de investimento induzidas por crises financeiras. O objetivo de manter reservas passa a ser mais relacionado a preocupações de paradas ou reversões súbitas dos fluxos de capitais, preocupação característica dominante da integração global corrente entre os mercados mundiais. Ao invés de absorver desequilíbrios transitórios na conta corrente, o autossseguro almeja, agora, reduzir os efeitos de crises internacionais sobre os fluxos financeiros, promovendo o crescimento (Cheung; Qian, 2009).

Por decorrência, antes da globalização financeira, os *policymakers* gerenciaram seus estoques de reservas, preocupados com a operação normal da balança comercial de seus países. Um indicador tradicional da adequação das reservas internacionais tem sido a razão reservas/importação, e o padrão foi manter reservas internacionais equivalentes a três meses de importação — ou quatro, no caso do Brasil. Essa foi uma prática vista como extensão do sistema Bretton Woods, num período em que reservas não eram tão expressivas (e custosas) quanto chegaram a se tornar. À medida que níveis de reservas e desbalanceamentos dos fluxos de capitais se tornaram, ambos, mais pronunciados, a partir dos anos 90, os países começaram a calibrar suas reservas, seguindo regras relacionadas à conta de capitais, a nova preocupação dos gestores concernente ao equilíbrio do balanço de pagamentos. Novos modelos passaram a estimar níveis ótimos de reservas, por meio da simulação do comportamento da absorção doméstica, do produto, e das reservas em mercados emergentes, experimentando paradas súbitas nos fluxos de capitais.

Essa seria uma lição derivada da crise financeira asiática de 1997, que levou as economias emergentes a observar, via de regra, o nível de reservas internacionais em relação ao tamanho da dívida externa de curto prazo (Aizenman; Lee; Rhee, 2004). Ou seja, as crises financeiras dos anos 90 mostraram a necessidade de se autoassegurar contra choques na conta capital (Ghosh; Ostry; Tsangarides, 2012). Isso culminou no estabelecimento de que o nível de reservas deve cobrir 100% da dívida externa de curto prazo (até um ano), tornando a regra Guidotti-Greenspan um novo guia básico dos gestores públicos. Mesmo as nações em desenvolvimento africanas mais pobres têm mantido reservas equivalentes a oito meses de importação, ao invés do padrão anterior de três meses (Rodrik, 2006). Bussière e Mulder (1999) já apontaram evidências de que o parâmetro de

---

<sup>1</sup> Nos países em desenvolvimento, de 1970 a 1980, as reservas em relação ao PIB deram um salto de 6% a 8% para 28% em 2013. No Brasil, elas equivaliam a pouco mais de 20% no final de 2015.

Guidotti-Greenspan equivalente a um é apropriado para evitar crises financeiras relacionadas a efeitos-contágio em economias emergentes com fundamentos macroeconômicos adequados.

Entretanto, diante do fato de que nações em desenvolvimento passaram a acumular amplos volumes de reservas, sob um ritmo inédito, a preocupação com a estimação de seu nível ótimo, bem como a literatura relacionada, tem sido revisitada. Reservas cambiais excessivas carregam implicações negativas substanciais para economias domésticas e desbalanceamentos globais, podendo, assim, constituir uma séria ameaça à estabilidade da economia mundial (Cheung; Qian, 2009). Por um lado, os significativos custos envolvidos na acumulação de reservas tornam importante entender o que constitui um nível adequado de cobertura.

O Brasil, aparentemente, vem seguindo a tendência mais geral em economias emergentes e em desenvolvimento, no sentido de manter níveis elevados de reservas internacionais. Em especial, a partir de 2006, o País experimentou um crescimento exponencial das reservas em moedas conversíveis. Medidas convencionais apontam que o País pode estar mantendo um nível excessivo de reservas, assim como a maioria dos países emergentes. Além disso, teoricamente, em um regime cambial flutuante, não deveriam ocorrer intervenções no mercado cambial e, conseqüentemente, não haveria necessidade de acúmulo de grandes montantes de reservas estrangeiras. Tal cenário instiga dúvidas acerca do motivo principal que guia as ações da autoridade monetária referentes à política de acumulação de reservas.

É nesse contexto que o presente trabalho procura contribuir com a literatura prévia — Lopes (2005), Meurer (2006), Cavalcanti e Vonbun (2007), Van der Laan (2008), Van der Laan et al. (2012), Garcia e Cunha (2012), dentre outros —, estimando o nível ótimo de reservas para o Brasil e os custos associados à sua acumulação. Com a crise financeira global (CFG), originada em problemas no mercado *subprime* estadunidense, particularmente em 2007 e 2008, e com a cristalização de um quadro de baixo crescimento e alta instabilidade, denominado “grande recessão” (a partir de 2009), torna-se ainda mais relevante voltar a esse tema, na medida em que os níveis altos de reservas têm sido apontados como mitigadores dos efeitos deletérios dos ciclos financeiros globais (BIS, 2014, 2015; Blanchard et al., 2016; Borio, 2012). O trabalho está estruturado da seguinte forma: a seção 2 revisa, brevemente, a literatura pertinente ao tema; a 3 traz as estimativas sobre o nível ótimo de reservas para o Brasil por meio do emprego do modelo proposto por Jeanne e Rancière (2009, 2011); e a seção 4 avalia os custos das reservas com base na metodologia proposta por Vonbun (2008); seguem as considerações finais.

## 2 Nível ótimo de reservas: aspectos teóricos e algumas evidências

---

### 2.1 Breve revisão da literatura teórica

Há pelo menos dois momentos de intensificação no debate acadêmico, em torno dos determinantes da acumulação de RI: nas décadas de 60 e 70 e no período pós 1990 (Cavalcanti; Vonbun, 2007; Lopes, 2005). Até o começo da década de 70, quando vigorava o sistema Bretton Woods, caracterizado por baixa mobilidade de capitais e taxas de câmbio fixas, os desequilíbrios mais preocupantes nas contas externas eram provenientes das transações comerciais. Nesse contexto, e diante da limitação no emprego de variações, na taxa de câmbio real, as reservas internacionais constituíam importante instrumento para o ajuste do balanço de pagamentos. Autores como Heller (1966), Machlup (1966), Kenen e Yudin (1965), Clark (1970), Kelly (1970), dentre outros, passam a modelar a demanda por reservas em função de variáveis, tais como a capacidade daquelas em cobrir importações, as propensões marginais a importar, etc. Com o fim do sistema Bretton Woods, no início da década de 70, tal produção literária perdeu intensidade, dado que muitos países adotaram a flexibilização dos seus regimes cambiais. A expectativa era de que, com câmbio flutuante, os ajustes no BP dar-se-iam por meio das variações na taxa de câmbio real. Não obstante, e contrariando tais expectativas, a partir dos anos 1990 observa-se o crescimento do nível de reservas internacionais em diversos países, especialmente, nas economias emergentes.

Assim, quando os pilares básicos da arquitetura financeira internacional anterior foram extintos, o sistema monetário internacional passou a ser baseado na discricção das políticas externas de cada país. Passado o período de escassez de dólares dos anos 80, a nova integração financeira internacional postou novos desafios aos gestores públicos, especialmente aos países emergentes receptores de fluxos de capitais de curto prazo. Críticos do ambiente de finanças globalizadas e desregulamentadas vinham apontando o fato de que, na ausência de reformas mais profundas na arquitetura financeira global, capazes de impor limites ao potencial desestabilizador dos

fluxos de capitais, as economias em desenvolvimento tenderiam a experimentar uma maior volatilidade dos seus produtos, derivada de episódios recorrentes de crises financeiras (Tobin, 1978, 2000).

A intensa acumulação de reservas internacionais, especialmente nessas economias emergentes, passou a ser uma característica marcante da arquitetura financeira internacional fragmentada, principalmente depois do episódio conhecido como “crise da dívida<sup>2</sup>”, na década de 80, e da crise financeira asiática (1997-98). Se, por um lado, a adoção de uma política única em nível internacional não é factível, por outro lado, observa-se que economias com inserções externas semelhantes tendem a adotar soluções similares no manejo do gerenciamento de seus fluxos externos, característica que é especialmente mais pronunciada na adoção de uma política de acumulação de reservas mais ostensiva. Em contrapartida, até o momento da explicitação da gravidade da crise financeira internacional, em 2007-08, originada no mercado de crédito estadunidense, verificou-se o adensamento do debate em torno dos níveis ótimos de reservas internacionais e dos custos — fiscais e de oportunidade — intrínsecos à sua acumulação (Akerlof et al., 2014; Blanchard et al., 2012). A partir de então, verificou-se que a acumulação de reservas soberanas no mundo emergente constitui fator decisivo para a mitigação dos efeitos da crise internacional nessas economias periféricas, não apenas por garantir os pagamentos externos e por indicar uma estabilidade dos fluxos internacionais dessas economias, como também por manter o financiamento da atividade doméstica em níveis normais.

A dicotomia entre teoria (a capacidade das taxas de câmbio flutuantes em amortecer os choques externos) e constatação empírica (da instabilidade associada à globalização financeira) gerou uma nova leva de pesquisas na área dos determinantes da demanda por reservas internacionais, baseada em argumentos distintos dos verificados anteriormente. A ocorrência de crises financeiras no sistema europeu, no México e na Ásia, na década de 90, demonstrou que mesmo os países que aparentemente eram menos suscetíveis às crises financeiras estavam sujeitos a rupturas em ambientes de elevada mobilidade de capitais. A crise de 2007-08 e seus desdobramentos reforçou tal perspectiva (Borio, 2012; Claessens, 2014; Ghosh; Ostry; Qureshi, 2014).

Nesse contexto, as reservas internacionais surgiam, na literatura pós década de 90, com novo enfoque. Não mais como função de *buffers*, elas passaram a ser relacionadas à redução da exposição dos países às crises financeiras e a futuras paradas súbitas dos fluxos de capital (*sudden stops*). Assim, desponta, na literatura, uma “primeira geração” de modelos, fundada por Krugman (1979) e Flood e Garber (1984), a qual salientou o papel das reservas como mecanismo utilizado para adiar crises. Posteriormente, apareceram os modelos de “segunda geração”, instituídos por Obstfeld (1994), e, em seguida, tendo a crise na Ásia como estopim, surgiram os modelos de “terceira geração”. Nos modelos de segunda e terceira gerações, as reservas destacaram-se ainda mais, pois também exerciam papéis de precaução e redução dos custos envolvidos com a fuga de capitais (Cavalcanti; Vonbun, 2007; Lopes, 2005; Van der Laan, 2008).

O surgimento do novo enfoque literário entendia a acumulação de reservas como uma ferramenta de redução do risco de crises, redução dos custos associados às fugas de capitais e estabilização do produto (Crispolti; Tsibouris, 2012; Jeanne; Ranciére, 2006, 2011; Van der Laan et al., 2012). Em paralelo, outros autores percebem o acúmulo de reservas como um subproduto de estratégias mercantilistas. Autoridades monetárias interviriam no mercado cambial, adquirindo moedas conversíveis e, com isso, ampliavam as reservas internacionais, para evitar a sobrevalorização das moedas domésticas. O objetivo final seria estimular dinâmicas de crescimento lideradas pelas exportações (Aizenman; Lee, 2005, 2008). Além da referida abordagem mercantilista, uma linha de pesquisa bastante recente na literatura liga a acumulação de reservas à própria desregulamentação do sistema financeiro internacional, o que propiciou a intensa e livre movimentação de capitais (instáveis). Essa corrente, intrinsecamente relacionada às razões precaucionais, considera que a acumulação de reservas é uma contrapartida à falta de gerenciamento mais ativo da conta capital e financeira (Claessens, 2014; Crispolti; Tsibouris, 2012; Flood; Marion, 2002; Ghosh; Ostry; Qureshi, 2014; Rodrik, 2006). No que se refere ao Brasil, ainda há pouca produção acadêmica acerca do assunto. Em geral, a preocupação prioritária tem sido a tentativa de estimação do nível ótimo de reservas internacionais, bem como a análise dos seus custos e benefícios para o País. Assim, por exemplo, Lopes (2005) sugere que as reservas internacionais não podem reduzir a probabilidade de crises, nem mesmo reduzir seus custos. Cavalcanti e Vonbun (2007) estimam o nível ótimo para as reservas cambiais brasileiras, com base na metodologia Ben-Bassat e Gottlieb (1992), bem como inferem os custos associados à manutenção de elevados níveis de reservas. Os autores concluíram que o Brasil, a partir de 2005 ou 2006, passou a manter um estoque

<sup>2</sup> No início da década de 80, a economia mundial entrou na pior recessão, desde a ocorrida na década de 30. Devido à contração monetária, houve uma forte desinflação nos países industrializados. Com relação aos países em desenvolvimento, a recessão deflagrou a sua dificuldade em pagar as dívidas, gerando uma inadimplência em nível quase mundial, que ficou conhecida como “crise da dívida” dos países em desenvolvimento. A crise chegou ao fim em 1990, quando são feitos acordos de redução das dívidas de diversos países. Nesse contexto, a engenharia adotada para o Brasil protegeu a disposição de pagamento do País contra mudanças bruscas no cenário financeiro externo (Lefort, 2005; Van der Laan, 2008).

excessivo de reservas cambiais. Corroborando essa conclusão, o estudo de Silva Junior, Cajueiro e Yoneyama (2004), também na tentativa de estimar um nível adequado de reservas internacionais para o País, apontou que este já se mantém excessivo a partir de 2002.

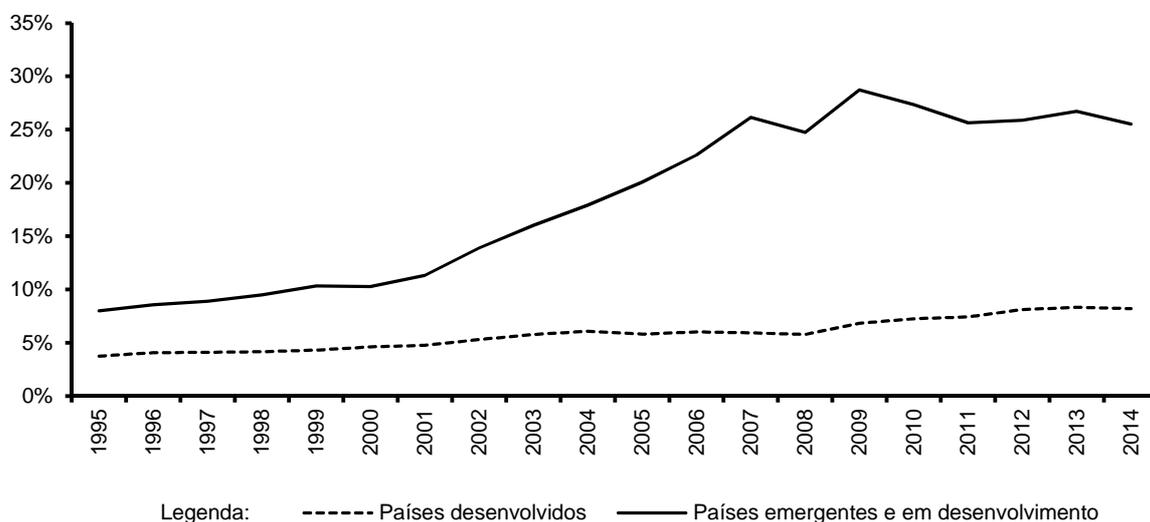
Destacam-se também os esforços de Van der Laan (2008), Barbosa, Nunes e Nogueira (2009), Van der Laan et al. (2012), Fritz e Prates (2014), Paula e Prates (2015), dentre outros, de avaliar mudanças no padrão de intervenção das autoridades monetárias nos mercados cambiais e de derivativos financeiros. O ambiente de crescente instabilidade financeira induziu à adoção de diferentes instrumentos e estratégias de atuação daquelas, cujos efeitos serão destacados na sequência deste trabalho.

## 2.2 Algumas evidências: evolução e nível ótimo de reservas

O Gráfico 1 reporta a evolução das reservas internacionais em economias selecionadas, a partir da segunda metade dos anos 90, período de interesse do presente estudo e que coincide com o recrudescimento da instabilidade financeira global e com o processo de estabilização inflacionária, a partir da implementação do Plano Real.

Gráfico 1

Percentual de reservas internacionais, em relação ao Produto Interno Bruto, em economias selecionadas — 1995-2014



FONTE: IMF (2015, 2015a).

NOTA: As reservas excluem ouro.

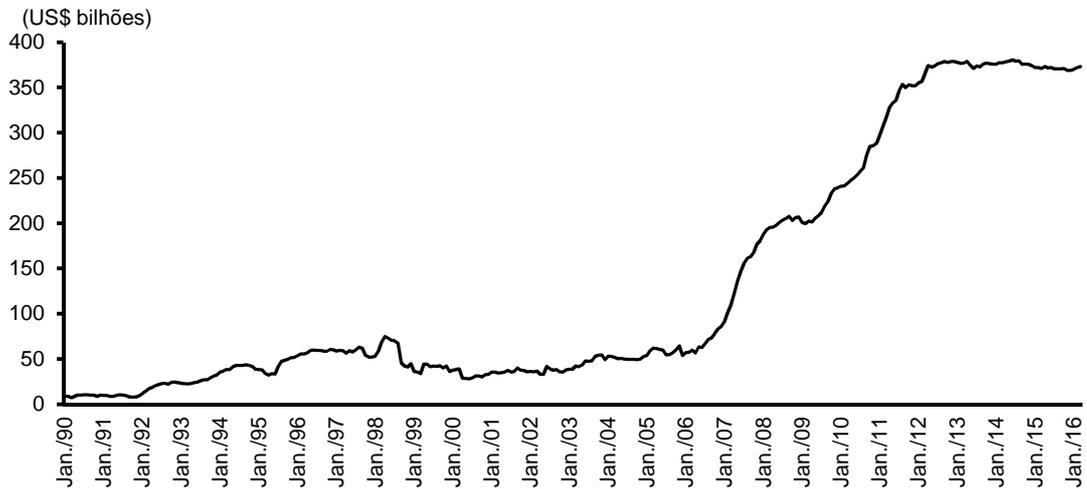
Embora haja controvérsias, conforme abordado na seção anterior, boa parte da literatura recente ressalta que as reservas internacionais são importantes, devido à sua função precaucional, relacionada à redução da vulnerabilidade contra choques externos e contra o aumento da volatilidade dos fluxos de capitais, além de assegurarem maior estabilidade cambial. No contexto da crise financeira global, as reservas foram utilizadas pelos países em desenvolvimento para resistir à suspensão de crédito proveniente dos países industrializados, iniciada em meados de 2007. Nessa situação, seus mercados financeiros apenas sofreram um tremor, enquanto, em décadas anteriores, poderiam ter sido seriamente afetados.

Já na crise financeira de 2007-08, os países da América Latina mostraram capacidade de recuperação relativamente rápida, evidenciando sua menor vulnerabilidade a choques externos, quando comparados ao passado. Devido ao acúmulo de reservas, os bancos centrais dessas economias conseguiram fornecer liquidez em moeda local e estrangeira, sem reduzir, significativamente, o nível de suas reservas cambiais e sem prejudicar, gravemente, a economia doméstica (Goldfajn; Resende, 2012). Segundo o estudo de Chivakul, Llaudes e Salman (2010), o uso das reservas durante o colapso constituiu uma evidência empírica importante: países com maior nível de reservas utilizaram-se mais delas durante a recessão, com o objetivo de evitar grandes desvalorizações, protegendo, assim, a sua moeda e evitando a ocorrência de uma crise sistêmica. Segundo seus resultados, apesar dos custos, até determinado ponto, as reservas internacionais ajudaram a amortecer o impacto da crise nessas economias. Entretanto os autores ressaltaram que os mercados emergentes desfrutaram de poucos benefícios adicionais, por apresentarem um nível de reservas superior ao da dívida de curto prazo e ao déficit em conta corrente.

No caso específico do Brasil, há aparente convergência com a experiência mais geral dos demais países emergentes e em desenvolvimento. Como ilustrado nos Gráficos 2 e 3, o estoque de reservas cambiais deu um salto, especialmente a partir de 2006. Nesse ano, em relação aos níveis de 1990, as reservas aumentaram em oito vezes, passando de um patamar de US\$ 10 bilhões<sup>3</sup> para algo em torno de US\$ 85,8 bilhões<sup>4</sup>.

Gráfico 2

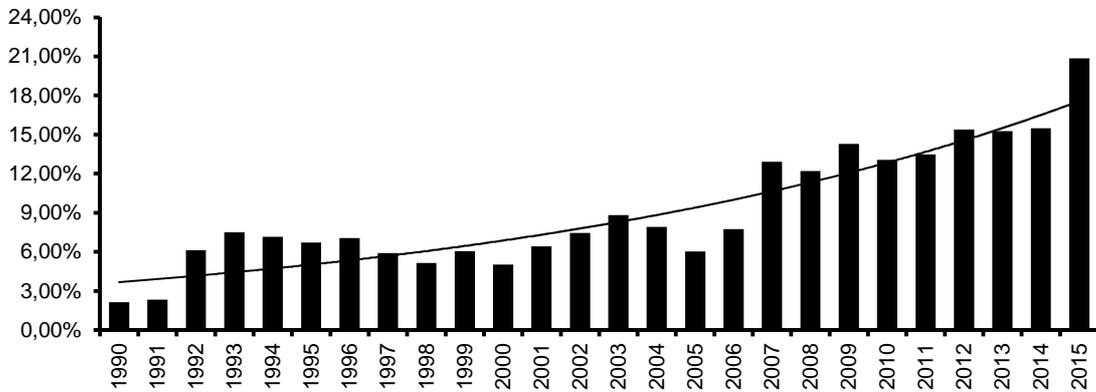
Reservas internacionais do Brasil — 1990-2016



FONTE: Banco Central do Brasil (2016).  
 NOTA: Dados referentes a 23.03.16.

Gráfico 3

Reservas internacionais em relação ao Produto Interno Bruto no Brasil — 1990-2015



Legenda: — Linha de tendência exponencial

FONTE: Banco Central do Brasil (2016).

A variação mais expressiva ocorreu em 2007, quando houve um incremento de US\$ 94,5 bilhões em reservas cambiais. Tal resultado foi, basicamente, derivado do saldo positivo de US\$ 88,3 bilhões, registrado na Conta Financeira. No final dos anos 80, o País experimentou um processo de intensificação da abertura econômica brasileira, iniciado no Governo José Sarney e aprofundado nos governos subsequentes. Assim, gradualmente e, em especial, após 1999, o Brasil pode observar, com mais nitidez, os impactos da dinâmica do sistema financeiro internacional determinando a composição dos fluxos de capitais destinados à economia nacional. A partir de 2003, o surgimento de um ciclo externo favorável possibilitou ainda mais o acúmulo de reservas nas economias emergentes. A combinação entre melhoria na renda dos principais países desenvolvidos e o aumento no preço das

<sup>3</sup> Valor referente a 31.12.90 — Reservas internacionais - Conceito de liquidez total diária.

<sup>4</sup> Valor referente a 31.12.06 — Reservas internacionais - Conceito de liquidez total diária.

*commodities* gerou ampliação da liquidez internacional. Assim, nesse período, as economias latino-americanas, beneficiadas pelo cenário promissor, puderam reverter seus déficits em conta corrente e realizar ajustes externos.

O Brasil, aproveitando-se desse “ciclo oportuno”, experimentou uma mudança favorável nas contas externas. Em 2004, as condições de liquidez propícias suavizaram as restrições internacionais e permitiram o pagamento dos compromissos com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Assim, a partir desse período, o País registrou uma melhora significativa nos seus indicadores de vulnerabilidade e no perfil de financiamento externo, observando uma onda de aumento dos influxos de capitais, com destaque não somente para os investimentos externos diretos (IED), como também para os investimentos em portfólio. Tal cenário favoreceu ainda mais o aumento das reservas internacionais, assim como a redução da dívida de curto prazo.

Conforme ilustrado no Gráfico 3, em 1990, as reservas cambiais brasileiras atingiram um patamar em torno de 2,1% do PIB. Depois de uma década, entre 1990 e 2000, as reservas registraram uma média de crescimento interanual de 19,3%, passando para uma parcela de 5,0% do PIB em 2000. Entre esse ano e 2010, o processo de acumulação permaneceu registrando crescimento acentuado, aumentando para uma média de crescimento anual de 26,8%, quando atingiu 13,1% do PIB, em 2010. Nesse período, especialmente de 2006 até meados de 2008, as reservas cambiais brasileiras deram um salto, ultrapassando o patamar dos US\$ 200 bilhões.

É importante salientar a relevância das reservas internacionais como indicativo favorável para o cenário econômico brasileiro nesse período. Com o sucesso do Plano Real, a relativa estabilização macroeconômica e o consequente aumento das reservas cambiais, o País tornou-se, pela primeira vez, credor externo. Entre abril e maio de 2008, o Brasil recebeu, das agências de risco independentes Standard & Poors (S&P) e Fitch, o chamado *investment grade*: um título atribuído a países que possuem a recomendação de investimento devido à solidez de suas economias.

Além disso, foi nesse período, mais especificamente em setembro de 2008, que o montante de reservas cambiais brasileiras passou a cobrir o valor da dívida externa total registrada. Segundo o Relatório de Gestão de Reservas Internacionais (2013), tal sistemática, conhecida como *hedge* cambial do passivo externo soberano, havia sido iniciada já em julho de 2001, com o intuito de honrar os compromissos externos e reduzir a exposição do País às oscilações no câmbio. Entre 2010 e 2015, as reservas registraram crescimento anual, em média, de 10,0%, apesar de ocorridas as três primeiras quedas consecutivas em 13 anos, de 0,7%, 0,5% e 1,4% entre 2012 e 2013, 2013 e 2014 e 2014 e 2015 respectivamente. Em termos absolutos, atualmente as reservas pelo conceito liquidez totalizam US\$ 373,2 bilhões<sup>5</sup>.

Conforme abordado na seção 2.1, uma preocupação central na literatura recente sobre as reservas cambiais têm sido os principais determinantes da acumulação desse instrumento bem como a inferência de seu montante ótimo. Na ausência de um consenso ou regra indicada para todos os países acerca de qual nível seria o ideal, a sequência desta seção avalia alguns dos indicadores de cobertura mais utilizados, os quais são medidas que procuram prescrever um nível adequado para reservas em moedas conversíveis. A relação entre importações e reservas — usualmente utilizada em meses — é um exemplo desse tipo de indicador<sup>6</sup>, relativo à conta corrente. Garantir a cobertura das reservas internacionais em meses de importação ancora-se na hipótese de uma parada súbita das exportações. Caso isso venha a ocorrer, a sugestão é que as reservas cambiais de um país sejam suficientes para financiar as importações por um mínimo de três meses, segundo o critério tradicional (Cavalcanti; Vonbun, 2007).

Sob a ótica dessa regra, o Brasil vem mantendo, historicamente, um nível de reservas superior ao apontado como ótimo. Em média, a relação entre reservas e importações registrou um patamar de 13,3 meses desde o início da série analisada (janeiro de 1990) até fevereiro de 2016. O menor valor registrado ocorreu em outubro de 1991, quando a relação atingiu 3,6 meses. O valor de pico aconteceu em fevereiro de 2016, quando as reservas alcançaram 36,1 meses de importação<sup>7</sup>. Como pode ser observado nos Gráficos 4 e 5, além de ultrapassar o valor de três meses de importação em todos os anos analisados, a média ainda registrou aumento, ao passar de um patamar de 10,4 meses no período de 1990 a 2007 para 19,8 meses entre 2007 e fevereiro de 2016.

<sup>5</sup> Valor extraído do Banco Central, referente a 23.03.16.

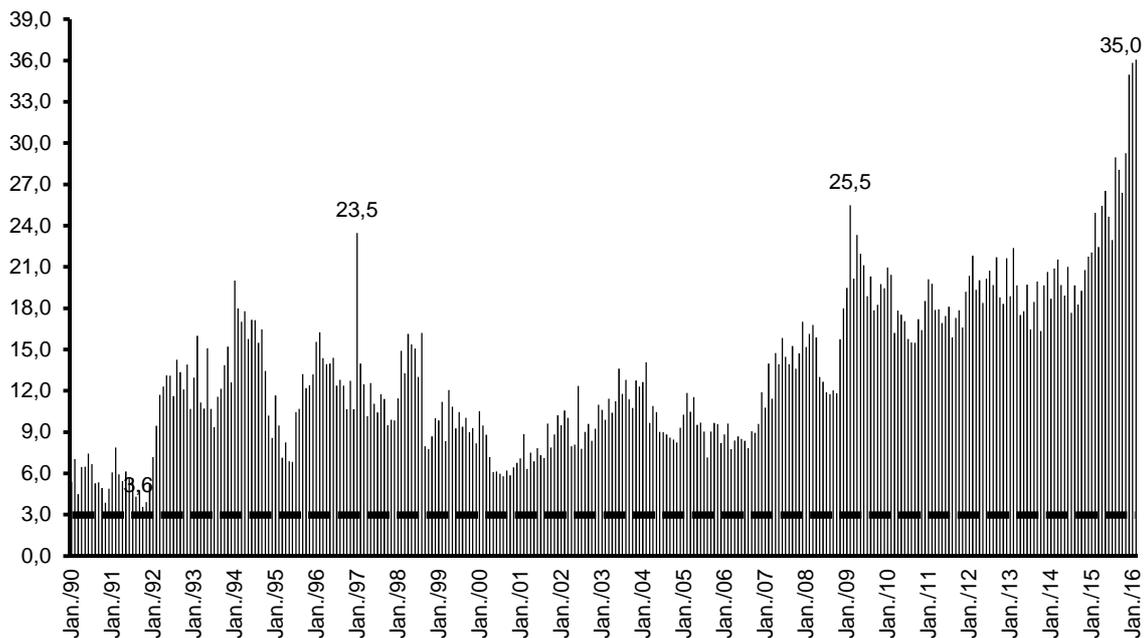
<sup>6</sup> Respalda-se que, a despeito da convencionalidade, alguns dos indicadores de cobertura são controversos na literatura atual, considerados obsoletos ou sobrepujados para a avaliação da adequação do nível de reservas no ambiente financeiro globalizado (Cavalcanti; Vondun, 2007). Destarte, uma objeção à utilização desse indicador para uma avaliação mais estrutural do nível ótimo de reservas deriva do caráter fortemente procíclico das importações. Quando a economia se encontra no ciclo favorável de crescimento, portanto, quando as importações se situam em patamar elevado, o indicador poderia estar subestimando o volume de reservas cambiais. Este pareceria mais elevado quando a economia estivesse em recessão e as importações também, comprimidas.

<sup>7</sup> Em meio ao período de recessão econômica, quando as importações se encontram, também, comprimidas, tal como enfatizado em nota anterior (ver Nota de Rodapé n. 9).

Cabe salientar que essa medida para o caso brasileiro se destaca mesmo quando comparada no cenário internacional. Segundo Gollo e Triches (2013), desde 2006, o Brasil registra a maior relação entre reservas e importações, entre os países do Mercosul. Ainda, no estudo de Cavalcanti e Vonbun (2007), no terceiro trimestre de 2007, essa relação para o Brasil era a quarta maior dentre um grupo de 31 países emergentes. Além disso, existe uma regra vigente no Brasil, a qual indica um nível mínimo adequado de reservas internacionais (ver o art. nº 3, da Resolução nº 82 de 1990, editada pelo Senado Federal do Brasil (Brasil, 1990)). Para suprir as necessidades de importação, as reservas correntes deveriam cobrir a média em 12 meses das importações por um mínimo de quatro meses. Inference-se, conforme expresso no Gráfico 5, que, mesmo com base no indicador usual, o nível de reservas internacionais é superior àquele mínimo.

Gráfico 4

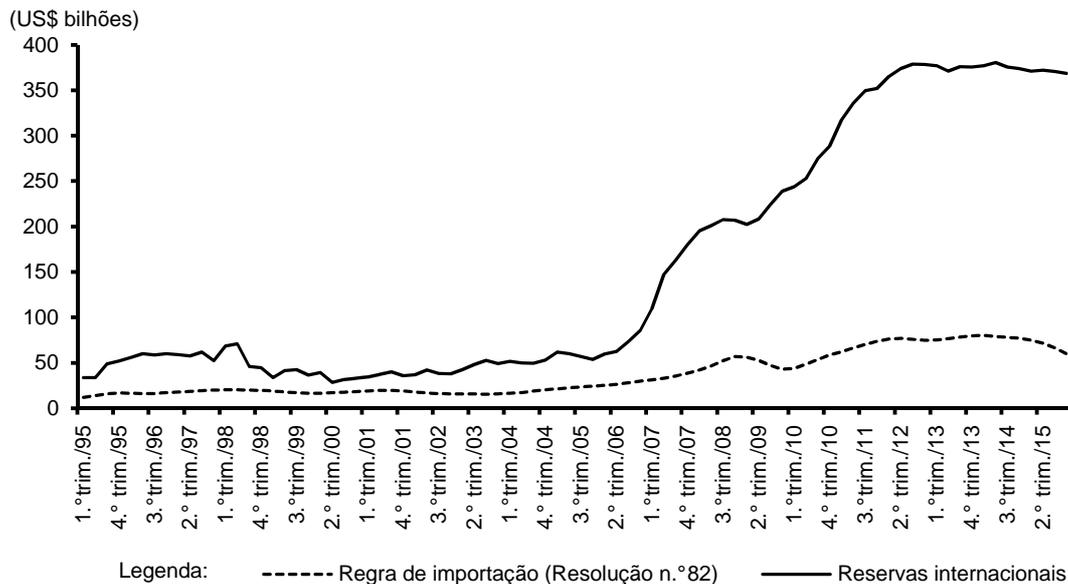
Reservas internacionais, em meses, de importações do Brasil — 1990-2016



FONTE: Banco Central do Brasil (2016).

Gráfico 5

Reservas e Regra de Importação no Brasil — 1990-2015

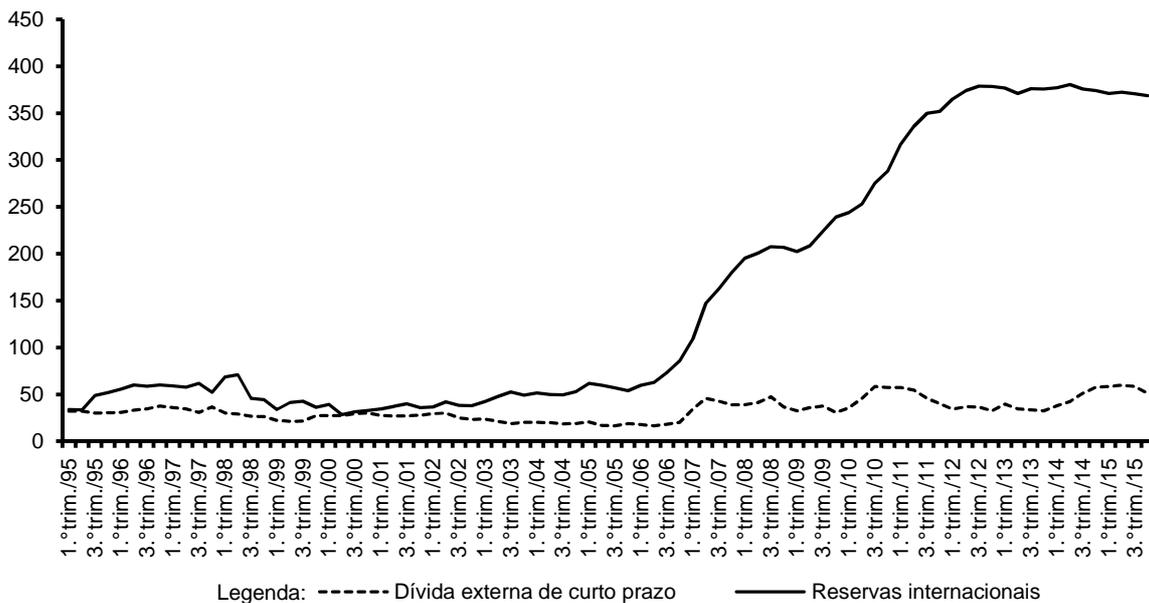


FONTE: Banco Central do Brasil (2016).  
Brasil (1990).

Mais uma regra convencional foi proposta, inicialmente, pelo ex-Ministro das Finanças da Argentina, Pablo Guidotti, que sugeriu que os países deveriam administrar seus passivos externos, de forma que não dependessem de empréstimos estrangeiros por um período mínimo de um ano. Adicionalmente, Alan Greenspan sugeriu que a maturidade média dos passivos deveria ser superior a três anos (Gollo; Triches, 2013; Van der Laan, 2008). Daí surge a Regra Greenspan-Guidotti, que indica que o total de reservas superior às dívidas com maturidade de um ano deve ser satisfatório para o cumprimento das obrigações, mesmo em períodos de turbulências financeiras. Dessa forma, entende-se que as reservas internacionais de um país devem, no mínimo, igualar-se às dívidas externas de curto prazo. Os Gráficos 6 e 7 ilustram essa relação e sugerem que o Brasil vem mantendo reservas superiores a tal referência, de forma mais expressiva, a partir de 2007.

Gráfico 6

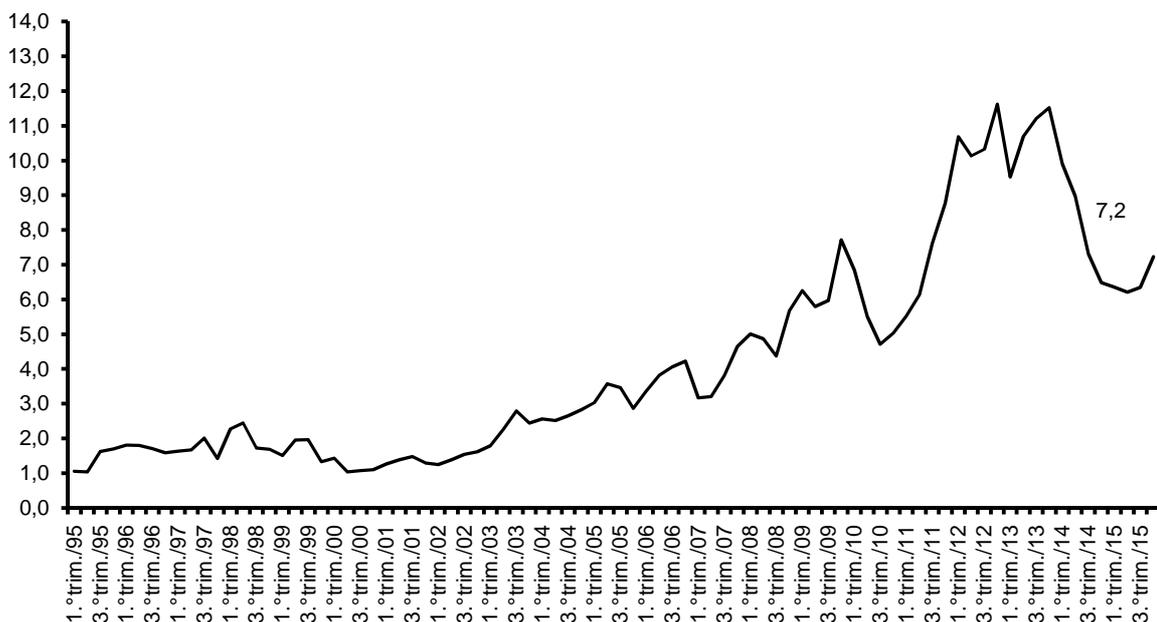
Dívida externa e reservas internacionais no Brasil — 1995-2015



FONTE: Banco Central do Brasil (2016).

Gráfico 7

Relação entre a dívida externa e reservas internacionais, segundo a Regra Greenspan-Guidotti, no Brasil — 1995-2015



FONTE: Banco Central do Brasil (2016).

Adotando como parâmetros os resultados dessas prescrições convencionais, infere-se que o padrão de acumulação de reservas brasileiro se mantém excessivo desde a instituição do regime de câmbio flutuante, em 1999, e até mesmo antes disso. Entretanto tais medidas não esgotam a discussão sobre os níveis ótimos de reservas cambiais, objeto da próxima seção.

### 3 Estimando o nível ótimo de reservas para o Brasil

Nesta seção, busca-se estimar um nível ótimo de reservas internacionais, adotando como referência o modelo proposto por Jeanne e Rancière (J&R) (2006, 2011). Considerou-se a escolha desse modelo por ser um dos mais influentes na literatura e por levar em conta a lógica precaucional no que se refere ao acúmulo de reservas, dado que o pressuposto básico do modelo é de que as reservas representem um seguro que permita suavizar a absorção doméstica contra uma perturbação induzida por uma parada súbita dos fluxos de capitais externos (*sudden stop*). A calibragem dos parâmetros utilizados no modelo de J&R para a estimação do nível ótimo das reservas internacionais teve como referência uma amostra de paradas súbitas em 34 países de renda média, para o período de 1975 a 2003. Segundo os autores, a aplicação do modelo nesses parâmetros poderia explicar a magnitude da acumulação de reservas cambiais observada em muitos países emergentes.

O modelo considera uma pequena economia aberta que visa ao acúmulo de reservas basicamente como um seguro contra paradas súbitas nos fluxos de capitais. Assim, de acordo com Jeanne e Rancière (2006), nessa pequena economia aberta, a absorção doméstica  $A_t$  pode ser decomposta como a soma da produção interna  $Y_t$ , da conta financeira  $KA_t$ , da renda proveniente do exterior  $IT_t$  menos o uso das reservas  $\Delta R_t = R_t - R_{t-1}$ , conforme a equação<sup>8</sup> abaixo:

$$A_t = Y_t + KA_t + IT_t - \Delta R_t \quad (1)$$

De forma bastante intuitiva, a equação (1) considera os impactos de uma crise financeira na absorção doméstica da economia. Em tempos de colapso financeiro, a renda proveniente do exterior pode sofrer alteração, bem como uma variação no uso das reservas contrapesa na conta capital e financeira, a qual também sofre alteração em cenários de crise, impactando o funcionamento normal da economia doméstica. Assim, é possível inferir o tamanho dos colapsos na economia, em casos de uma parada brusca dos influxos de capitais externos (Jeanne; Rancière, 2009, 2011; Van der Laan, 2008; Van der Laan *et al.*, 2012).

A conjectura básica do modelo é que, caso ocorra um *sudden stop* decorrente de períodos de turbulências financeiras, as reservas internacionais sirvam como atenuante das perdas do produto interno. Entretanto o modelo também leva em consideração, adicionalmente, o retorno da manutenção de reservas cambiais em relação aos seus custos. Dessa maneira, de forma simplificada, as reservas internacionais devem reduzir os impactos na absorção doméstica, em tempos de colapso, de forma a suavizar a queda no Produto, considerando a melhor escolha financeira para o governo relativa ao nível de reservas. Dito isso, o nível ótimo de reservas como proporção do PIB é dado pela fórmula:

$$\rho_t^* = \lambda + \gamma - \frac{1}{\left(1 - p_t^{\frac{1}{\sigma}}\right)^{-1} - (\pi_t + \delta_t)} \left(1 - \frac{r-g}{1+g} \lambda - (\pi_t + \delta_t)(\lambda + \gamma)\right), \quad (2)$$

A equação (2) assume que o nível ótimo de reservas é determinado por sete parâmetros especificados, como segue: o tamanho de uma parada súbita dos fluxos de capitais (*sudden stop*)  $\lambda$ ; a probabilidade de um *sudden stop*  $\pi$ ; o custo de Produto decorrente de uma crise financeira  $\gamma$ ; a taxa de juros de curto prazo, representando o custo da dívida externa para o agente privado de uma economia emergente ( $r$ ); o prêmio de risco  $\delta$ ; o parâmetro captador de aversão ao risco do Banco Central  $\sigma$ ; e, por fim, a taxa de crescimento potencial do PIB ( $g$ ).

Parte-se agora para a definição dos parâmetros que serão utilizados na aplicação do modelo<sup>9</sup>. A estimativa do tamanho de um *sudden stop*  $\lambda$  pressupõe que este tenha impacto direto nos fluxos de capitais, especialmente os mais voláteis, ou seja, os de curto prazo. Assim, poder-se-ia inferir aqui uma aproximação, por exemplo, do

<sup>8</sup> A conta financeira registra os fluxos de capitais. A absorção doméstica é a soma do consumo e do investimento doméstico (privado e público). A equação (1) resulta da identidade do Produto,  $Y_t = A_t + TB_t$ , em que  $TB_t$  representa o saldo da balança comercial;  $CA_t = KA_t = \Delta R_t$ , em que  $CA_t = TB_t + IT_t$  é o saldo das transações correntes.

<sup>9</sup> Salvo indicação específica, foram utilizados os parâmetros de cálculo e sugestões de calibragem definidos em Van der Laan (2008) e Jeanne e Rancière (2006).

valor da dívida externa de curto prazo, tal como proposto pela Regra Greenspan-Guidotti. Atualmente<sup>10</sup>, a dívida externa de curto prazo brasileira situa-se em torno de 2,9% do Produto Interno Bruto (PIB). Adicionalmente, uma estimativa de reversão súbita dos fluxos de capitais também caberia para a inferência desse parâmetro. Jeanne e Rancièrè (2009, 2011) adotam como critério para identificar o tamanho de uma parada súbita o percentual equivalente a uma queda maior que 5% (com relação ao ano anterior) no valor da conta capital e financeira em proporção ao PIB. Assim, com base em uma amostra de 34 países emergentes para o período de 1975 a 2003, os autores inferiram que esse valor foi, em média, de 10%. Na primeira versão de seu trabalho, os autores adotaram um valor muito próximo, equivalente a 11%. Aqui, optou-se por aderir a esse mesmo valor (11%).

A probabilidade incondicional de uma parada súbita  $\pi$  foi estimada em 10% ao ano. Adotou-se como referência o nível médio de paradas súbitas ao longo de uma amostra referida nos trabalhos de Jeanne e Rancièrè (2009, 2011). O custo de produto decorrente de um colapso financeiro  $\gamma$  foi definido como 10% do PIB. Tal valor é superior ao estimado por Jeanne e Rancièrè (2009), o qual foi de 6,5%; contudo é bastante plausível, por ser considerado um valor intermediário na literatura<sup>11</sup> que apresenta variações entre 5% e 15%. Cavalcanti e Vonbun (2007) estimaram um custo de crise médio de 7,5% do PIB, assumindo, nesse cenário, valores extremos inferior e superior de 2,50% e 15% do PIB respectivamente. O prêmio de risco  $\delta$  foi estimado em 1,5%. Seu valor representa, basicamente, a diferença entre o que o país paga sobre sua dívida externa de longo prazo e o retorno sobre suas reservas; isso pressupõe que, em momentos de parada súbita, o governo garantiria a manutenção da atividade normal da economia no curto prazo, através do uso das reservas, por meio da emissão de títulos de longo prazo, os quais não precisariam ser pagos durante o período de colapso financeiro. Segundo Jeanne e Rancièrè (2009), a diferença média entre o rendimento de 10 anos dos títulos do Tesouro norte-americano e a taxa de captação do governo federal é equivalente a 1,5%, considerado como valor padrão para um período de 1990 a 2005.

Da mesma forma,  $r$  é a taxa de juros básica de curto prazo do dólar, *risk-free* atualmente<sup>12</sup> em 0,50%, mais o chamado Risco-Brasil, calculado pelo Emerging Market Bond Index (EMBI) + J. P. Morgan, o qual representa, basicamente, a diferença entre a taxa de retorno dos títulos de países emergentes e a ofertada pelos títulos do tesouro norte-americano — essa diferença chama-se *spread* soberano —, situando-se no patamar de 392 pontos<sup>13</sup> (3,92%). Dessa forma, estima-se o valor de  $r$  em 4,42%. A taxa de crescimento do Produto potencial,  $g$ , foi estimada em 3,61%. Dado que a literatura aponta um período de cinco anos para a duração dos efeitos de uma crise financeira (Claessens; Kose, 2013; Van der Laan, 2008) e tendo em vista o cálculo de Jeanne e Rancièrè (2009), o qual utilizou a média de crescimento do PIB para um período de 1975 até 2002, excluindo os períodos de crise, adotou-se aqui, como valor de  $g$ , a taxa média de variação do PIB brasileiro para o período de 2000 a 2015, excluindo o período referente à ocorrência da crise financeira de 2007-08 (variação entre o ano de 2009 e 2008) e também o período alusivo à maior retração no PIB brasileiro desde 1990 (variação entre 2014 e 2015).

Finalmente, o parâmetro de aversão ao risco do Banco Central  $\sigma$  é estimado em dois, valor intermediário na literatura, a qual considera plausíveis os valores entre dois e quatro (Van der Laan, 2008). Por fim, a variável  $p$  relaciona o poder de consumo entre períodos normais e tempos de crise financeira, sendo uma variável endógena a qual se relaciona diretamente com a probabilidade de uma parada brusca dos influxos de capitais e com o prêmio de risco. A equação de  $p$ , desenvolvida por Jeanne e Rancièrè (2006), é dada abaixo:

$$p_t = 1 - \frac{\delta_t}{(1-\pi_t)(\pi_t+\delta_t)}, \quad (3)$$

Dito isso, a Tabela 1 sintetiza os parâmetros aqui definidos, que serão utilizados na aplicação do modelo de Jeanne e Rancièrè (2006).

Assim, depois de aplicados os parâmetros na equação (2), o modelo sugere que o nível ótimo de reservas para o Brasil deveria se situar em torno de 13,6% do PIB. Tal valor é inferior ao estoque atual das reservas, que se encontra no patamar de 21,5% do PIB, o que representa um excedente significativo de 7,9%. O valor apontado como ótimo para o Brasil, no presente trabalho, foi consideravelmente superior à própria inferência feita por Jeanne e Rancièrè (2006), os quais indicaram um nível de reservas ótimo em torno de 9,1% do PIB para uma economia emergente típica. Contudo a estimativa está bastante próxima à encontrada por Van der Laan (2008), a qual foi de 13,5% do PIB.

<sup>10</sup> Valores referentes ao quarto trimestre de 2015, com base nos dados extraídos do Banco Central.

<sup>11</sup> Hutchison e Noy (2006), que afirmam que uma parada súbita causaria uma perda de produção acumulada em torno de 13% a 15% do PIB, ao longo de um período de três anos. Becker e Mauro (2006) consideram um custo de 16,5% do PIB. Para uma revisão recente e demais parâmetros, ver Claessens e Kose (2013).

<sup>12</sup> Valor extraído do Banco Central, referente ao mês de março de 2016.

<sup>13</sup> Valor extraído do IPEADATA, referente ao dia 21.03.16. A unidade de medida é ponto-base. Dez pontos-base equivalem a um décimo de 1%.

Tabela 1

Parâmetros para a definição do estoque ótimo de reservas internacionais

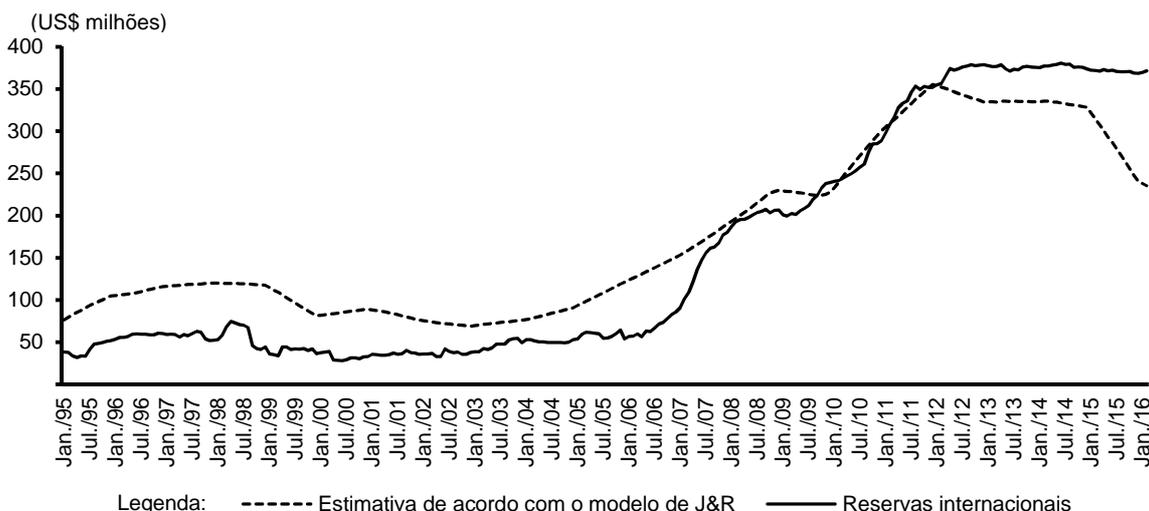
PARÂMETROS	VALOR MÉDIO DEFINIDO
Tamanho de um <i>sudden stop</i> .....	0,11
Probabilidade de um <i>sudden stop</i> .....	0,10
Custo de Produto decorrente de uma crise .....	0,10
Taxa de juros .....	0,0442
Prêmio de risco .....	0,015
Aversão ao risco do Banco Central .....	2
Taxa de crescimento potencial do Produto .....	0,0361

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Van der Laan (2008).  
Jeanne e Rancière (2006).  
Banco Central do Brasil (2016).  
IPEADATA (2016).

Conforme pode ser visualizado no Gráfico 8, a partir de janeiro de 2011, acentuou-se a diferença entre o nível ótimo de reservas indicado pelo modelo de J&R e o estoque real das reservas correntes. Estas se encontram cada vez mais acima do nível sugerido como ideal. Outros estudos corroboram essa inferência, por exemplo, o trabalho de Cavalcanti e Vonbun (2007), o qual apontou que o Brasil, a partir de 2005 ou 2006, vem mantendo um nível excessivo de reservas. Ao encontro dessa conclusão, o estudo de Silva Junior, Cajueiro e Yoneyma (2004) inferiu que o nível já se mantém em excesso, desde 2002.

Gráfico 8

Nível ótimo de reservas internacionais pelo modelo de J&amp;R e reservas internacionais correntes no Brasil — 1995-2016



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Van der Laan (2008).  
Jeanne e Rancière (2006).  
Banco Central do Brasil (2016).  
IPEADATA (2016).

Constata-se, ainda, com base na aplicação do modelo de J&R (Gráfico 8), que, entre 1990 e 2006, o País manteve um nível de reservas abaixo do apontado como ótimo. Já entre 2006 e 2011, evidenciaram-se períodos de maior proximidade, com um distanciamento mais significativo, a partir de 2011. Entretanto, tal como Van der Laan (2008) já havia alertado sobre sua estimativa, cabe aqui ressaltar que, por reconhecer o papel precaucional das reservas internacionais diante da magnitude de risco associada aos fluxos de capitais externos, optou-se por adotar, neste trabalho, parâmetros considerados conservadores na literatura. Por exemplo, no trabalho de Cavalcanti e Vonbun (2007), os autores consideraram um custo médio de crise de 7,5% do PIB (aqui se considerou 10%). No trabalho de Jeanne e Rancière (2006, p. 17), o modelo *probit* previu a probabilidade de uma parada súbita de 7,9%, que resultou na indicação do nível ótimo de reservas em torno de 8,6% do PIB, consideravelmente menor do que a inferida neste trabalho.

Dessa forma, torna-se claro que, mesmo assumindo que a utilização de parâmetros mais conservadores neste trabalho possa acarretar um “viés altista” na indicação do nível ótimo de reservas internacionais, ainda assim o estoque das reservas correntes se encontra excessivo. Se os parâmetros fossem recalibrados “para baixo”, por exemplo, considerando um custo médio de crise de 7,5%, ao invés de 10% — tal como feito por Cavalcanti e

Vondun (2007) —, o nível ótimo de reservas cairia para 11,1% do PIB, o que indicaria um excesso ainda maior de reservas correntes em relação ao seu montante ótimo, na quantia equivalente a 10,4% do PIB.

## 4 Os custos da acumulação de reservas internacionais

Quando se fala em acumulação de reservas internacionais, normalmente, a associação feita, quase de forma instantânea, relaciona-se a aspectos puramente benéficos, de autoproteção contra crises financeiras e garantia de liquidez para o país. Contudo essa análise superficial negligencia um aspecto macroeconômico importante: o custo das reservas internacionais. A análise dos custos envolvidos com a manutenção e aquisição de reservas é de crucial importância, tendo em vista que altos montantes desse instrumento podem custar caro a um país, podendo, no limite, superar os seus benefícios esperados. Assim, pode não ser vantajoso manter altos níveis de reservas. O custo de acumular reservas cambiais pode ser mensurado de diversas maneiras (Barbosa; Nunes; Nogueira 2009; Garcia; Cunha, 2012). Dado que não existe um cálculo oficial, na literatura é possível encontrar distintas metodologias que procuram indicar uma mensuração adequada.

O custo fiscal da manutenção de reservas internacionais pode ser interpretado basicamente como a diferença entre o retorno das aplicações em reservas, em instituições financeiras internacionais, e os custos para os agentes detentores da dívida interna (Van der Laan et al., 2012). Adicionalmente, o custo das reservas pode ser percebido da seguinte forma: cada dólar investido em reservas gera um custo para a sociedade, que seria igual à diferença entre o custo de empréstimo externo de curto prazo do setor privado e os juros que o Banco Central recebe pelo investimento em ativos estrangeiros. Poder-se-ia ainda pensar em um custo de oportunidade, visto que as reservas poderiam ter sido utilizadas para aumentar o estoque de capital público da economia doméstica.

Barbosa, Nunes e Nogueira (2009) adotaram, em seu trabalho, uma medida que seria a diferença entre os juros pagos pela dívida pública e os juros externos recebidos na aplicação das reservas internacionais. Os autores chamaram essa medida de custo quase fiscal, devido ao fato de que, apesar de existir como obrigação de pagamento por parte do governo, esse custo não faz parte do orçamento fiscal. Assim, uma equação simples de aproximação do custo fiscal seria:

$$C_f = (i - r) \cdot R \quad (4),$$

em que o custo fiscal  $C_f$  em dólar é determinado pela diferença entre a variável  $i$ , representando a taxa de juros que remunera a dívida interna — no caso brasileiro, a Selic —, e a variável  $r$ , que representa a taxa de retorno das reservas internacionais, divulgada pelo Banco Central.  $R$  é o montante de reservas correntes em US\$ bilhões. A aplicação da equação (4) gerou uma estimativa dos custos fiscais para o Brasil decorrentes da manutenção de reservas cambiais explicitados na Tabela 2. O custo de manutenção de reservas foi calculado para o período 2002-14, quando se dispunha de todos os dados necessários, no momento de término deste trabalho. Observa-se que aqueles oscilam na casa de 1% do PIB, tendo se elevado nos anos da “grande recessão”.

Tabela 2

Estimativa dos custos fiscais das reservas internacionais no Brasil — 2002-14

ANOS	MÉDIA DA SELIC ANUALIZADA	RENTABILIDADE MÉDIA DAS RESERVAS INTERNACIONAIS	RESERVAS INTERNACIONAIS (US\$ bilhões)	CUSTO FISCAL (I-R) (%)	CUSTO FISCAL (US\$ bilhões)	PIB (US\$ bilhões)	CUSTO (% DO PIB)
2002	19,1	8,3	37,8	10,8	4,09	508	0,8
2003	23,4	9,6	49,3	13,8	6,79	559	1,2
2004	16,2	5,0	52,9	11,2	5,95	669	0,9
2005	19,1	-3,6	53,8	22,7	12,23	892	1,4
2006	15,3	6,0	85,8	9,3	7,96	1.107	0,7
2007	12,0	9,4	180,3	2,6	4,65	1.397	0,3
2008	12,4	9,3	206,8	3,1	6,32	1.693	0,4
2009	10,1	0,8	239,1	9,3	22,14	1.673	1,3
2010	9,8	1,8	288,6	8,0	23,04	2.210	1,0
2011	11,7	3,6	352,0	8,1	28,39	2.613	1,1
2012	8,5	1,8	378,6	6,7	25,33	2.459	1,0
2013	8,2	-1,5	375,8	9,6	36,22	2.461	1,5
2014	10,9	-0,6	374,1	11,5	43,00	2.416	1,8

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil (2016).

Dito isso, busca-se agora estimar o custo das reservas internacionais brasileiras com base na metodologia utilizada por Vondun (2008). Optou-se por utilizar essa metodologia, por considerá-la mais propícia para este trabalho, visto que considera o custo fiscal em reais e deflacionado, ao incluir como variáveis a taxa de câmbio e a expectativa para a inflação, facilitando assim a interpretação e a comparação dos resultados<sup>14</sup>. Segundo Vondun (2008), o custo anualizado das reservas internacionais é dado pela equação:

$$C_f = \frac{[R_0 r e^f] - [e R_0 i]}{(1 + \pi^e)} \quad (5),$$

em que o custo fiscal  $C_f$  real, anualizado em reais, depende do volume total de reservas internacionais em dólar  $R_0$ , da taxa de juros externos  $r$ , a qual remunera as aplicações das reservas no mercado externo, hipoteticamente sendo o retorno dos bônus de cinco anos do Tesouro norte-americano<sup>15</sup>. Adicionalmente, o custo fiscal depende da taxa esperada de câmbio  $e^f$  (um ano à frente), da taxa atual de câmbio  $e$ , da taxa de juros que remunera a dívida interna em reais representada por  $i$  — no caso brasileiro, a Selic. Para o cálculo do valor deflacionado, o desperdício fiscal é subtraído pela expectativa de inflação (12 meses à frente),  $\pi^e$  (Vondun, 2008).

O custo fiscal, pela fórmula (5) é dado pela diferença entre o retorno anualizado à aplicação das reservas no mercado externo por um ano e o custo de carregamento da dívida pública interna durante o mesmo período. Dado que o valor do retorno das reservas hipoteticamente seria em dólares, utiliza-se a variável correspondente ao câmbio esperado  $e^f$ , que permite a comparação desses retornos com os custos decorrentes da dívida interna, que são dados em reais. Assim, de forma sintética, o primeiro termo da equação representa o retorno das reservas cambiais em reais, enquanto o seu segundo termo fornece o custo de tomar um empréstimo de um ano de certo valor em reais para adquirir  $R_0$  dólares em reservas internacionais (Vondun, 2008). Os parâmetros que serão utilizados na equação (5) são resumidos na Tabela 3<sup>16</sup>:

Tabela 3

Definição dos parâmetros para a equação (5)

PARÂMETROS	SÍMBOLO	VALOR DEFINIDO
Reservas internacionais (US\$ milhões) .....	$R_0$	371.703
Retorno de cinco anos do Tesouro norte-americano (%)	$r$	1,16
Taxa de câmbio esperada (%) .....	$e^f$	4,00
Taxa de câmbio (%) .....	$e$	3,97
Taxa de juros (Selic) (%).....	$i$	14,25
Expectativa de inflação nos próximos 12 meses (%) ...	$\pi^e$	6,60

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Central do Brasil (2016).  
Federal Reserve (2016).

A aplicação dos parâmetros na equação (5) revela que a estimativa dos gastos fiscais reais, anualizados, da manutenção de reservas internacionais atualmente se encontra próxima ao patamar de R\$ 181,0 bilhões. Isso equivale a 3,0% do PIB<sup>17</sup>. Comparativamente, aplicando a equação (5) para o ano de 2015, tem-se que os gastos fiscais esperados com o carregamento das reservas foram em torno de R\$ 166,5 bilhões, o equivalente a 2,8% do PIB<sup>18</sup>. Isso significa que, além de notavelmente muito expressivos, os custos relativos à manutenção de reservas cambiais continuam aumentando.

<sup>14</sup> Ressalta-se o fato de que, como toda metodologia, a estimativa de Vondun (2008), replicada no presente trabalho, apresenta limitações. Destarte, a despeito de considerá-la adequada para a análise em questão, alguns trabalhos relevantes na literatura atual trazem à baila uma abordagem distinta, que expõe as fragilidades da metodologia apresentada, tal como o trabalho de Serrano e Pimentel (2016), o qual se recomenda a leitura, a título de aprofundamento da discussão.

<sup>15</sup> Dado que há uma defasagem de, aproximadamente, um ano na divulgação da rentabilidade das reservas internacionais, o autor constatou que o valor do retorno dos títulos americanos de cinco anos foi o mais próximo da média dos retornos das reservas divulgados pelo Banco Central, de 2000 até o último ano possível (2006 para o autor). Dessa forma, optou por aderir a esse parâmetro. Foram feitas ainda comparações com a taxa LIBOR e com os retornos dos Fed Funds dos títulos de três meses e de dois, três e 10 anos.

<sup>16</sup> Parâmetros referentes a fevereiro de 2016, extraídos do Banco Central do Brasil e do Federal Reserve.

<sup>17</sup> Série mensal do PIB, em reais, acumulado em 12 meses (jan./16), extraído do IPEADATA.

<sup>18</sup> Série mensal do PIB, em reais, acumulado em 12 meses, referente a dezembro de 2015, extraído do IPEADATA.

## 5 Considerações finais

---

A recorrência de episódios de crises financeiras, especialmente a partir da segunda metade dos anos 90, produziu um maior ceticismo das autoridades monetárias com respeito ao ambiente de finanças globalizadas e desregulamentadas (BIS, 2014, 2015; Blanchard *et al.*, 2016; Borio, 2012). Porém, ao invés da reversão do processo prévio de liberalização financeira, notou-se a continuidade desta. A crise financeira de 2007-08, originada no mercado *subprime* estadunidense, logo convertida em crise global, capaz de afetar, simultaneamente, virtualmente, todos os segmentos dos mercados financeiros e também o lado real das economias, aprofundou as preocupações dos formuladores de políticas econômicas. Diante da ausência de reformas estruturais na arquitetura do sistema financeiro internacional, capazes de ampliar e de facilitar o acesso a fontes de financiamento compensatórias para países com desequilíbrios no balanço de pagamentos, e dada a contundência dos efeitos das crises provocadas por paradas súbitas de capitais, passaram a se explicitar, cada vez mais, estratégias do tipo *second best*, dentre as quais o sobreacúmulo de reservas ganha destaque (Crispolti; Tsibouris, 2012; Rodrik, 2006).

Ao se assumir uma perspectiva cética quanto à viabilidade de reformas mais profundas na arquitetura financeira internacional, torna-se relevante explorar a racionalidade das estratégias nacionais de gestão macroeconômica e, mais especificamente, de gestão dos fluxos de capitais em um ambiente de crescente instabilidade. Partiu-se da perspectiva de que a integração financeira externa tem constituído objetivo de política econômica dos países emergentes, ainda que a forma com que ocorra não seja consensual em nível internacional. O ambiente que se inaugura com a crise financeira global abriu espaço para maior pragmatismo e experimentalismo entre os formuladores e executores de políticas econômicas. Medidas macroprudenciais, políticas monetárias não convencionais, controles de capitais, dentre outros temas, passaram a se destacar. Assim, constatou-se que a determinação do nível ótimo de reservas passou a ser um tema de maior importância dentro da esfera da gestão externa de economias emergentes e em desenvolvimento integradas financeiramente com o exterior.

Enquanto a crise de 2007-08 enfatizou percepções sobre a importância de acumular reservas, há pouco consenso sobre o que constitui seu nível adequado sob uma perspectiva precaucional. Procurou-se identificar métricas tradicionais, baseadas em parâmetros individuais, ao lado de novas abordagens com calibrações e pressupostos estilizados, como ponto de partida para avaliação individual de reservas em nível de país, em contraposição a avaliações baseadas em comparações entre os pares, o que, provavelmente, amplifica a tendência altista, à medida que necessidades aumentam em linha com os estoques correntes dos demais.

Foi a partir desse contexto que o presente trabalho procurou resgatar a discussão sobre o nível ótimo de reservas para a economia brasileira e os custos associados à sua acumulação. A literatura prévia, especialmente os trabalhos de Lopes (2005), Meurer (2006), Cavalcanti e Vonbun (2007), Van der Laan (2008) e Van der Laan *et al.* (2012), trabalharam com a realidade que antecedeu à “grande recessão”. Da mesma forma, trabalhos como os de Barbosa, Nunes e Nogueira (2009), Garcia e Cunha (2012), Fritz e Prates (2014) e Paula e Prates (2015), dentre outros, debruçaram-se sobre algumas das dimensões associadas a tal dinâmica, como a regulação dos mercados financeiros.

Ao se consolidar os resultados do presente trabalho, é possível sugerir que os níveis de reserva observados no Brasil, especialmente a partir de 2006, se revelam mais elevados do que os parâmetros convencionais sugeridos pela literatura, bem como para os níveis estimados com base no modelo J&R. Ademais, há custos não desprezíveis associados à sua acumulação e efeitos negativos sobre algumas variáveis macroeconômicas relevantes, como a dívida pública. Tal resultado converge com análises prévias e com estudo recente do Fundo Monetário Internacional (IMF, 2014), no sentido de se reconhecerem os efeitos positivos das reservas, para mitigar impactos deletérios das crises financeiras, mas também de avaliar a pertinência do seu sobreacúmulo<sup>19</sup>.

## Referências

---

AIZENMAN, J.; LEE, J. Financial versus Monetary Mercantilism – Long run View of Large International Reserves Hoarding. *World Economy*, [S.l.], v. 31, n. 5, p. 593-611, 2008.

---

<sup>19</sup> De acordo com recente análise do FMI para uma amostra ampla de países, o acúmulo de reservas pode mitigar efeitos de crises, porém seus custos marginais se elevam muito, com respeito aos benefícios marginais, quanto mais elevadas as reservas se tornam. Assim: “*Although accumulating reserves helps limit currency crisis in EMs, their marginal benefits become smaller as reserves rise (including relative to its regional peers). Empirically, controlling for the relative reserve size, relative reserve holdings are, in themselves, neither key determinants of currency crises nor of private agents’ decisions to remain invested in a country*” (IMF, 2014, p. 9).

- AIZENMAN, J.; LEE, J. **International reserves: precautionary versus mercantilism views, theory and evidence.** Washington, DC: International Monetary Fund, 2005. (Working Paper, 05/198).
- AIZENMAN, J.; LEE, Y.; RHEE Y. **International Reserves Management and Capital Mobility in a Volatile World: policy considerations and a case study of Korea.** Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2004. (NBER Working Paper, n. 10534).
- AKERLOF, G. A. *et al.* **What have we learned?** Macroeconomic policy after the crisis. [Cambridge, MA]: The MIT Press, 2014.
- AMADOU, N. R. S. **Emerging Market Bond Spreads and Sovereign Credit Ratings: reconciling market views with economic fundamentals.** Washington, DC: International Monetary Fund, 2001. (IMF Working Paper, 01/165).
- 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: 23 mar. 2016.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **84<sup>th</sup> Annual Report.** Basle, 2014.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **85<sup>th</sup> Annual Report.** Basle, 2015.
- BARBOSA, F. H.; NUNES, E. M. P.; NOGUEIRA, R. M. Reservas Internacionais: seguro ou desperdício? **Revista Conjuntura Econômica**, [S.l.], v. 63, n. 11, p. 26-29, 2009.
- BECKER, T.; MAURO, P. **Output drops and the shocks that matter.** Washington, DC: International Monetary Fund, 2006. (IMF Working Paper, n. 06/172).
- BEN-BASSAT, A.; GOTTLIEB, D. Optimal International Reserves and Sovereign Risk. **Journal of International Economics**, Madison, WI, v. 33, n. 3-4, p. 345-362, 1992.
- BLANCHARD, O. *et al.* (Ed.). **In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy.** [Cambridge, MA]: The MIT Press, 2012.
- BLANCHARD, O. *et al.* (Ed.). **Progress and Confusion: The State of Macroeconomic Policy.** [Cambridge, MA]: MIT Press, 2016.
- BORIO, C. **The financial cycle and macroeconomics: What have we learnt?** Basle: BIS, 2012. (BIS Working Papers, n. 395).
- BRASIL. **Resolução n.º 82, de 1990.** Brasília, DF, 1990. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=111975&norma=134514>>. Acesso em: 20 mar. 2016.
- BUSSIÈRE, M.; MULDER, C. **External Vulnerability in Emerging Market Economies: how high liquidity can offset weak fundamentals and the effects of contagion.** Washington, DC: International Monetary Fund, 1999. (IMF Working Paper, n. 99/88).
- CAVALCANTI, M. A. F. de H.; VONBUN, C. **Reservas Internacionais Ótimas para o Brasil: uma análise simples de custo-benefício para o período 1999-2007.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2007. (Texto para Discussão, n. 1315).
- CHEUNG, Y.; QIAN, X. Hoarding of International Reserves: Mrs Machlup's Wardrobe and the Joneses. **Review of International Economics**, [S.l.], v. 17, n. 4, p. 824-843, 2009.
- CHIVAKUL, M.; LLAUDES, R.; SALMAN, F. **The Impact of the Great Recession on Emerging Markets.** Washington, DC: International Monetary Fund, 2010. (IMF Working Paper 10/237).
- CLAESSENS, S. **An Overview of Macroprudential Policy Tools.** Washington, DC: International Monetary Fund, 2014. (IMF Working Paper, n. 14/214).
- CLAESSENS, S.; KOSE, M. **Financial Crises Explanations, Types, and Implications.** Washington, DC: IMF, 2013. (Working Paper, n. 13/28).
- CLARK, P. B. Demand for international reserves: a cross country analysis. **Canadian Journal of Economics**, [S.l.], v. 3, n. 1, p. 577-594, 1970.

CRISPOLTI, V.; TSIBOURIS, G. C. **International Reserves in Low Income Countries: Have They Served as Buffers?** Washington, DC: International Monetary Fund, 2012. (IMF Working Paper, n. 12/7).

FEDERAL RESERVE (FED). **Selected Interest Rates**. 2016. Disponível em: <<https://www.federalreserve.gov/releases/h15/>>. Acesso em: 2 mar. 2016.

FELDSTEIN, M. A Self-Help Guide for Emerging Markets. **Foreign Affairs**, [S.l.], v. 78, n. 2, p. 93-109, Mar./Apr. 1999.

FERHANI, H. Too Much of a Good Thing: reserve accumulation and volatility in central bank balance sheets. In: BAKKER, A.; HERPT, I. (Ed.). **Central Bank Reserve Management: new trends, from liquidity to return**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2007. p. 229-239.

FLOOD, R.; GARBER, P. Collapsing exchange rate regimes: some linear examples. **Journal of International Economics**, Madison, WI, v. 17, n. 1-2, p. 1-13, 1984.

FLOOD, R.; MARION, N. **Holding International Reserves in an Era of High Capital Mobility**. Washington: DC, International Monetary Fund, 2002. (Working Paper, n. 02/62).

FRITZ, B.; PRATES, D. M. The new IMF approach to capital account management and its blind spots: lessons from Brazil and South Korea. **International Review of Applied Economics**, [S.l.], v. 28, n. 2, p. 210-239, 2014.

GARCIA, M. G. P.; CUNHA, P. M. A gerência recente do endividamento público brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n. 2, p. 264-285, 2012.

GHOSH, A. R.; OSTRY, J. D.; QURESHI, M. S. **Exchange Rate Management and Crisis Susceptibility: A Reassessment**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2014. (IMF Working Paper, 14/11).

GHOSH, A.; OSTRY, J.; TSANGARIDES, C. **Shifting Motives: Explaining the Buildup in Official Reserves in Emerging Markets since the 1980s**. Washington, DC: International Monetary Fund, 2012. (IMF Working Paper, 2012/34).

GOLDFAJN, I.; RESENDE, J. P. B. **A América Latina durante a crise: o papel dos fundamentos**. [S.l.]: Itaú BBA, 2012. (Texto para Discussão, n. 7).

GOLLO, R. S.; TRICHES, D. Análise do nível de reservas internacionais dos países emergentes de 2000 a 2010. **Revista eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia**, Santa Maria, v. 16, n. 16, p. 3200-3212, 2013.

HELLER, R. Optimal international reserves. **The Economic Journal**, [S.l.], v. 76, p. 296-311, 1966.

HUTCHISON, M. M.; NOY, I. Sudden stops and the Mexican wave: Currency crises, capital flow reversals and output loss in emerging markets. **Journal of Development Economics**, [S.l.], v. 79, n. 1, p. 225-248, 2006.

HVIDING, K.; NOVAK, M.; RICCI, L. **Can higher reserves help reduce exchange rate volatility?** [S.l.]: International Monetary Fund, 2004. (IMF Working Paper, n. 04/189).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata: base de dados macroeconômicos: EMBI+Risco-Brasil, Metodologia EMBI**. 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Assessing Reserve Adequacy: Specific Proposals**. Washington, DC, 2014.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER)**. 2015. Disponível em: <<http://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF). **World Economic Outlook Databases (WEO)**. 2015a. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

JEANNE, O.; RANCIÈRE, R. **The Optimal Level of International Reserves for Emerging Market Countries: formulas and applications**. [S.l.]: International Monetary Fund, 2006. (IMF Working Paper, n. 06/229).

- JEANNE, O.; RANCIÈRE, R. The Optimal Level of International Reserves For Emerging Market Countries: a new formula and some applications. **The Economic Journal**, [S.l.], 2009. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/ab03/62fbfa1dbcb6280fefb38579f391d6cd279.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2016.
- JEANNE, O.; RANCIÈRE, R. The optimal Level of International Reserves for Emerging Market Countries: a new formula and some applications. **The Economic Journal**, [S.l.], v. 121, n. 555, p. 905–930, 2011.
- KELLY, M. G. The Demand for International Reserves. **American Economic Review**, Nashville, TN, v. 60, n. 4, p. 655-667, 1970.
- KENEN, P. B.; YUDIN, E. B. The demand for international reserve. **Review of Economics and Statistics**, Cambridge, MA, v. 47, p. 242-250, 1965.
- KRUGMAN, P. A model of balance-of-payments crises. **Journal of Money, Credit and Banking**, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 311-325, 1979.
- LEFORT, F. Dívida Externa Brasileira e o Plano Brady. **Jovens Pesquisadores**, [S.l.], v. 2, n. 1, 2005. Disponível em: <[http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/Publicacoes/Jovens\\_Pesquisadores/02/2\\_2\\_07.pdf](http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/CCSA/Publicacoes/Jovens_Pesquisadores/02/2_2_07.pdf)>. Acesso em: 18 set 2015.
- LOPES, D. **Reservas internacionais: proteção em sudden stops?** 2005. 83 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.
- MACHLUP, F. The Need for Monetary International Reserves. **Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review**, [S.l.], v. 19, p. 58-75, Sept. 1966.
- MEURER, R. Custo na dívida pública interna da redução da vulnerabilidade externa brasileira através do aumento dos reservas internacionais. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 24, n. 46, p. 27-46, 2006.
- OBSTFELD, M. **The logic of currency crises**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1994. (NBER Working papers Series, n. 4.640).
- PAULA, L. F. R. ; PRATES, D. M. Cuenta de capitales y laregulación de derivados del mercado de divisas: la experiencia reciente de Brasil. **Investigación Económica**, México, DF, v. 74, n. 291, p. 79-115, 2015.
- RELATÓRIO DE GESTÃO DAS RESERVAS INTERNACIONAIS. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, v. 7, dez. 2015. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pom/gepom/relgestri/2015/12/relatorio\\_gestao\\_reservas\\_internacionais\\_2015\\_internet\\_portugues.pdf](http://www.bcb.gov.br/pom/gepom/relgestri/2015/12/relatorio_gestao_reservas_internacionais_2015_internet_portugues.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2016.
- RELATÓRIO DE GESTÃO DE RESERVAS INTERNACIONAIS. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, v. 5, nov. 2013.
- RODRIK, D. The Social Cost of Foreign Exchange Reserves. **International Economic Journal**, [S.l.], v. 20, n. 3, p. 253-266, 2006.
- SERRANO, F.; PIMENTEL, K. Financiamento do gasto público e taxas de juros em países de moeda soberana: aspectos teóricos e o caso do Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 9., 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: AKB, 2016. Disponível em: <<http://www.excedente.org/wp-content/uploads/2016/03/PIMENTEL-K-SERRANO-F-2016-Financiamento-do-gasto-p%C3%BAblico-e-taxas-de-juros.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2016.
- SILVA JUNIOR, A.; CAJUEIRO, D.; YONEYAMA, T. **Dívida pública, reservas cambiais e estratégia ótima em eventos de crises financeiras**. Brasília, DF: Esaf, 2004. Monografia premiada em 1º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004, Ajuste Fiscal e Dívida Pública.
- SILVA JUNIOR, A.; SILVA, E. D. Optimal international reserves holdings in emerging markets economies: the Brazilian case. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 32., 2004, João Pessoa. **Anais...** Niterói: Anpec, 2004. p. 1-16.
- SIMS, C. A. Macroeconomics and Reality. **Econometrica**, New York, v. 48, n. 1, p. 1-48, 1980.
- TOBIN, J. A Proposal for International Monetary Reform. **Eastern Economic Journal**, Hamden, CT, v. 4, n. 3-4, p. 153-159, 1978.
- TOBIN, J. Financial Globalization. **World Development**, [S.l.], v. 28, n. 6, p. 1101-1104, 2000.

VAN DER LAAN, C. R. *et al.* Estratégia de Acumulação de Reservas no Brasil no Período 1995-2008: uma avaliação crítica. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 1, p. 1-38, 2012.

VAN DER LAAN, C. R. **Gestão cambial e de fluxos de capitais em economias emergentes**: três ensaios sobre a experiência recente do Brasil. 2008. 215 f. Tese (Doutorado em Economia) - Programa de Pós Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

VIÑALS, J. **Revised Guidelines for Foreign Exchange Reserve Management**. [Washington, DC]: International Monetary Fund, 2013.

VONBUN, C. **Reservas Internacionais para o Brasil**: custos fiscais e patamares ótimos. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008. (Texto para Discussão, n. 1357).





ECONOMIA REGIONAL E  
ANÁLISE SETORIAL



# Doença holandesa e desindustrialização no Brasil: 1995-2014\*

Arthur Marcelino de Souza\*\*

Jose Alderir da Silva\*\*\*

Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade  
Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)  
Mestre em Economia pela UFRN, Professor do Departamento  
de Agrotecnologia e Ciências Sociais na Universidade Federal  
Rural do Semi-Árido

## Resumo

No período 1995-2014, a taxa de câmbio real foi impactada tanto pela política de controle da inflação como pelo *boom* dos preços internacionais das *commodities*, o que provocou uma sobreapreciação cambial que pode ter prejudicado a indústria nacional, causando o que se denomina “doença holandesa” na literatura. Assim, este estudo tem por objetivo observar se a sobreapreciação cambial, ou seja, se a doença holandesa foi responsável pelo processo de desindustrialização no Brasil, nas duas últimas décadas.

**Palavras-chave:** desindustrialização; taxa de câmbio real; doença holandesa

## Abstract

*In the period from 1995 to 2014, the real exchange rate was impacted by both the inflation control policy and the boom in international commodity prices, which caused a currency overvaluation that may have harmed domestic industry, causing what is called in the literature the “Dutch disease”. Thus, this study aims to analyze whether the exchange rate overvaluation, i.e. the Dutch disease, was responsible for the process of deindustrialization in Brazil in the last two decades.*

**Keywords:** deindustrialization; real exchange rate; Dutch disease

## Introdução

---

A industrialização brasileira afirmou-se, assim como em toda a América Latina, de uma forma subdesenvolvida e tardia, em particular na Argentina e no México. Os países latino-americanos dependeram de conflitos e crises externas para iniciar e desenvolver sua política industrial, como as Guerras Mundiais e as crises de balanço de pagamentos. Além desses condicionantes históricos, os motivos para esses países serem tão atrasados condizem com a falta de estrutura e de investimento do Estado e de empresas privadas, que seriam imprescindíveis para ampliar o crescimento da região.

A substituição de importações foi fator importante para auxiliar a expansão do parque industrial brasileiro. A economia do País apresentava um elevado coeficiente de importações, de modo que o crescimento econômico era sempre acompanhado do incremento das importações, deteriorando o saldo em transações correntes. Com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo e a crise do modelo primário-exportador, teve início um processo de industrialização por substituição de importações. Porém, a última fase desse processo terminou no início da década

---

\* Artigo recebido em 06 jun. 2016.  
Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann

\*\* E-mail: arthurmarcelino25@hotmail.com

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

de 80 do século passado, quando ocorreu a maturação dos projetos do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

O modelo de industrialização por substituição de importações deu lugar a um modelo de abertura comercial e financeira, cujo objetivo era obter divisas para o pagamento da dívida externa. No entanto, a abertura comercial e financeira têm prejudicado a continuidade do processo de industrialização nos países da América Latina, entre eles, o Brasil. Inicialmente, na década de 80, ocorreu um incentivo às exportações de bens primários para o pagamento de parte da dívida externa junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Na década seguinte, nos anos 90, a taxa de câmbio foi o principal instrumento de controle da inflação. A partir do ano 2000, apesar da mudança de regime, do cambial para o flexível, o câmbio continuou sendo instrumento de controle dos preços. Além disso, o câmbio foi impactado pelo *boom* dos preços internacionais das *commodities*. Portanto, a combinação desses três fatores foi responsável pela apreciação crônica da taxa de câmbio em um nível incompatível com uma taxa de câmbio que viabilizaria as indústrias de bens comercializáveis.<sup>1</sup>

Todo esse processo pode explicar a baixa taxa de crescimento das décadas perdidas, assim como as maiores taxas de crescimento dos anos 2000. Para muitos autores<sup>2</sup>, a industrialização está ligada ao desenvolvimento, e é o resultado de um longo processo de crescimento econômico com elevado aumento da produtividade média, sem o qual o lucro não cresce o bastante para acelerar a taxa de investimento e diversificar a estrutura produtiva do País. Nas palavras de Kaldor (1966), a indústria constitui o motor do crescimento econômico. Portanto, a perda de dinamismo da indústria de transformação pode explicar as baixas taxas de crescimento da economia brasileira durante as décadas perdidas. Contudo, o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nos anos 2000 não foi derivado do maior dinamismo da indústria brasileira, mas do aumento dos preços das *commodities* e de um modelo econômico voltado para o consumo.

Com a ascensão da China ao mercado internacional, a demanda por *commodities* cresceu significativamente, elevando, portanto, os preços dos produtos exportados pelo Brasil. Esse crescimento das exportações contribuiu de maneira decisiva para o crescimento do País, além de permitir a acumulação de divisas. Com efeito, ocorreu um excesso de divisas que, ao valorizar o câmbio, aumentou o poder de compra da população e, assim, estimulou o consumo.

Assim, o processo de desindustrialização dos anos 2000 não arrefeceu, mas foi intensificado. Em suma, a industrialização deteriorou-se face à ausência de políticas industriais, à conjugação de juros elevados, à falta de investimento, ao câmbio sobrevalorizado e à exagerada abertura comercial. Essa desindustrialização prejudicial fragiliza o País e compromete o seu desenvolvimento, ou seja, na ausência de uma política macroeconômica consentânea com a política industrial, o desenvolvimento fica comprometido.

Desse modo, o objetivo deste artigo é verificar o tamanho do impacto da sobreapreciação cambial sobre a indústria de transformação no período 1995-2014. Para isso, o presente trabalho está dividido em mais cinco seções, além desta **Introdução**. A primeira seção descreve, de forma breve, as definições de desindustrialização. A segunda seção conceitua a doença holandesa. A análise da desindustrialização através dos indicadores convencionais é realizada na terceira seção. Já a quarta seção busca identificar se a economia brasileira apresenta sintomas da doença holandesa. Por último, como de praxe, as **Considerações finais**.

## 1 Desindustrialização

Segundo Oreiro e Feijó (2010), a indústria é a fonte geradora dos “retornos crescentes de escala e a fonte difusora do progresso técnico que permite o relaxamento da restrição externa ao crescimento de longo prazo”.

Diante da importância da indústria para o desenvolvimento econômico, um país que apresente um processo de desindustrialização pode encontrar em sérias dificuldades no médio e longo prazo. Porém, é preciso conceituar o termo desindustrialização, uma vez que este termo apresenta diversas conotações. No geral, define-se desindustrialização como uma redução da participação do emprego industrial e/ou valor adicionado em seus respectivos totais nacionais.

De acordo com Rowthorn e Wells (1987) e Rowthorn e Coutts (2004), desindustrialização é um declínio secular da participação da manufatura no emprego nacional. Para os autores, quando o curso do desenvolvimento começa, a participação da agricultura no emprego nacional cai (com a imigração dos jovens para as cidades em busca de emprego) e há um rápido aumento na participação da manufatura (com o incremento da demanda de

<sup>1</sup> Vide Bresser-Pereira (2008).

<sup>2</sup> Vide, por exemplo, Kaldor (1966) e Hirschman (1988).

produtos manufaturados, aumenta a demanda por trabalho, e as indústrias recrutam novos trabalhadores advindos do campo), tendo início, assim, o processo de industrialização. Contudo, sendo a elasticidade-renda da demanda por serviços maior que a dos bens industriais, à medida que ocorre o aumento da renda nacional e o aumento da produtividade da indústria de transformação, esta última perde espaço em termos relativos para o setor de serviços. Essa fase é denominada, pelos autores citados, de desindustrialização.

Segundo Rowthorn e Wells (1987), a desindustrialização pode ocorrer de duas formas distintas: (a) desindustrialização positiva e (b) desindustrialização negativa ou precoce. Além dessas duas, os autores mostram que a desindustrialização pode ocorrer diante da mudança do padrão da pauta de exportação de um país em direção a outros bens diferentes dos manufaturados.

Primeiramente, a desindustrialização dita “positiva ou natural” é definida como resultado normal do crescimento econômico, sustentado em uma economia com pleno emprego e já desenvolvida. Isso ocorre porque o crescimento da produtividade no setor manufatureiro é tão rápido que, apesar do aumento da produção, o emprego nesse setor é reduzido, em termos absolutos ou proporcionalmente ao emprego total.

No entanto, se o setor de serviços crescesse em escala suficiente para absorver todos os trabalhadores deslocados da manufatura, isso não significaria necessariamente aumento do desemprego. Nesse sentido, a desindustrialização é considerada como sintoma de sucesso econômico. Esse tipo de desindustrialização é o resultado normal do dinamismo industrial em uma economia já altamente desenvolvida.

Por outro lado, a chamada desindustrialização “negativa ou precoce” é caracterizada como um fenômeno patológico que pode afetar as economias antes que alcancem o *status* de desenvolvida, pois ela é um resultado de fracasso econômico. Nesse sentido, a produtividade da indústria de transformação é baixa, e o setor de serviços ainda não se encontra em condições suficientes para absolver os trabalhadores dispensados da indústria de transformação. Dessa forma, esse tipo de desindustrialização está associado aos rendimentos reais estagnados e ao aumento do desemprego.

O terceiro tipo de desindustrialização mencionado por Rowthorn e Wells (1987) é causado por mudanças na estrutura do comércio exterior de um país, ou seja, quando, por exemplo, o padrão das exportações líquidas desloca-se de bens manufaturados para outros bens e serviços. Assim, essa mudança vai levar a uma transferência de trabalho e recursos da manufatura para outros setores da economia e, como resultado, haverá um declínio da participação do emprego na manufatura em relação aos demais setores que estiverem em ascensão.

A autora Tregenna (2009), em um período mais recente, descreve a desindustrialização a partir de uma perspectiva Kaldoriana. Nessa perspectiva, a definição de desindustrialização positiva ou negativa é semelhante à dos autores Rowthorn e Wells (1987), diferenciando-se apenas por considerar a participação do valor adicionado ao invés da participação do emprego.

Assim, combinando as definições de Rowthorn e Wells (1987) com a definição de Tregenna (2009), Silva e Lourenço (2014) redefinem a desindustrialização natural e precoce. Primeiro, quando a perda de participação da indústria de transformação, seja em termos de emprego ou de valor adicionado, ocorre concomitante a um nível de renda *per capita* de país desenvolvido, denomina-se de desindustrialização natural. Porém, quando a perda de participação da indústria de transformação se inicia, e a economia ainda não alcançou um nível de renda *per capita* de país desenvolvido, denomina-se de desindustrialização precoce.

Não obstante, tanto a desindustrialização natural como a precoce pode ser causada por diversos fatores<sup>3</sup>, mas a “doença holandesa” resulta necessariamente na desindustrialização precoce. Embora ainda não seja consenso, a perda de participação da indústria de transformação no Brasil parece encontrar-se mais próxima da desindustrialização precoce. Portanto, como o objetivo deste artigo é verificar se a desindustrialização na economia brasileira foi derivada da doença holandesa, a próxima seção busca conceituar essa anomalia.

## 2 Doença holandesa

---

A nomenclatura doença holandesa é utilizada por vários autores, de forma que cada um apresenta um desdobramento adicional. O termo foi utilizado pela primeira vez em um artigo de 1977, na revista **The Economist**, que tratava da indústria de transformação na Holanda. Nesse artigo, observou-se que a descoberta de reservas naturais, mais precisamente de gás natural, ao atrair divisas e sobreapreciar a taxa de câmbio real, acarretou na diminuição da competitividade de sua indústria, levando a um processo que seria denominado anos depois de

---

<sup>3</sup> Vide Oreiro e Feijó (2010), Squeff (2012) e Silva e Lourenço (2014).

desindustrialização precoce. Por isso, a sobreapreciação da taxa de câmbio real derivada da descoberta de recursos naturais passou a ser denominada de doença holandesa<sup>4</sup>.

Contudo, a sobreapreciação da taxa de câmbio real derivada da descoberta de recursos naturais já havia prejudicado a indústria de transformação de outros países. Forsyth e Nicholas (1983), por exemplo, analisam as consequências infligidas à indústria espanhola com o ingresso do tesouro americano no século XVI. Cairnes (1921) mostra que as descobertas de ouro na Austrália nos anos 50 do último século afetou o desenvolvimento da indústria australiana.

A doença holandesa pode ser definida, em síntese, como uma alteração na estrutura industrial que leva a economia na direção de uma estrutura atrelada às *commodities* ou intensiva em trabalho e que movimentada a cadeia produtiva em uma direção oposta à indústria. Portanto, a doença holandesa é uma falha de mercado do lado da demanda que limita as oportunidades de investimento na indústria manufatureira. Desse modo, a doença holandesa é conceituada por Bresser-Pereira (2008) como uma sobreapreciação crônica da taxa de câmbio causada pela abundância de recursos naturais e humanos baratos<sup>5</sup>, compatíveis com uma taxa de câmbio inferior àquela que viabilizaria as demais indústrias de bens comercializáveis.<sup>6</sup>

Segundo Bresser-Pereira (2008), a doença holandesa não ocorre apenas diante da descoberta de recursos naturais, mas também da valorização dos preços internacionais desses recursos. Em outras palavras, quando algum fator exógeno provoca o aumento dos preços internacionais das *commodities*, há um aumento na entrada de divisas, que, ao apreciar o câmbio, prejudica a competitividade dos demais produtos, sobretudo, dos bens industriais. Caso essa valorização dos preços internacionais permaneça por um período de tempo considerável e um país não consiga neutralizar a doença holandesa, a indústria de transformação tende a perder espaço (em termos de emprego e de valor adicionado) para os demais setores de forma precoce, isto é, tende a ocorrer um processo de desindustrialização precoce.

Bresser-Pereira (2008) ainda mostra que a sobreapreciação cambial pode não ter relação nenhuma com a valorização ou a descoberta de recursos naturais, mas de uma política econômica populista. Para manter a inflação baixa e ao mesmo tempo aumentar o poder de compra da população, o governo pode manter artificialmente uma taxa de câmbio real abaixo da taxa de câmbio que viabiliza o desenvolvimento da indústria de transformação. Caso essa política permaneça por muito tempo, pode ocorrer a substituição de parte da produção industrial doméstica por bens manufaturados importados.

Esse processo tende a ser mais grave se o déficit na balança comercial da indústria de transformação for financiado pelo superávit na balança comercial dos produtos básicos e pouco intensivos em capital ou pela entrada de divisas na conta financeira, ou seja, as importações de bens industriais são financiadas pelas divisas geradas na exportação dos recursos naturais ou na captação de capitais pela via financeira, de modo que o saldo geral da balança comercial e o saldo da balança de pagamentos sejam superavitários e, portanto, não pressionando as contas externas.

Palma (2005), por sua vez, considera que a doença holandesa pode ser resultado da maior abertura comercial e financeira antes que a indústria nacional possa competir com os produtos similares importados, de modo que a fragilização da indústria leva a economia a uma maior inserção comercial via bens intensivos em recursos naturais. Segundo Palma (2014), esse foi o caso dos países da América Latina na década de 80 e 90.

Dessa forma, para Palma (2005) e Bresser-Pereira (2008), a doença pode ser classificada como um processo em que a descoberta de um recurso natural e/ou o aumento da abertura comercial e financeira faz com que um país passe de um grupo de referência para outro, ou seja, de um grupo de países que visam a um superávit comercial na indústria para outro grupo que é capaz de gerar um superávit comercial em produtos primários. Assim, uma primeira consequência da doença holandesa é a reprimarização da pauta de exportação ou o aumento da importação de bens industriais. Por sua vez, como consequência imediata, um país pode entrar em um processo de desindustrialização precoce, tornando-se dependente do recurso natural ou da entrada de capitais estrangeiros. Portanto, a doença holandesa e a desindustrialização não são a mesma coisa, entretanto, a doença holandesa pode provocar um processo de desindustrialização.

Para Bresser-Pereira (2008), os países atrasados — como o Brasil — devem contar com uma taxa de câmbio competitiva para estimular as exportações e investimentos a fim de alcançarem o desenvolvimento econômico.

<sup>4</sup> Em Corden e Neary (1982), encontra-se a primeira modelagem da doença holandesa. Em Medeiros (2013), tem-se uma crítica a essa modelagem.

<sup>5</sup> Nesse caso, trata-se de um conceito ampliado de doença holandesa. A condição para que ela ocorra é a de que o leque salarial em um país em desenvolvimento seja substancialmente maior do que em países ricos para onde os bens seriam exportados.

<sup>6</sup> É importante, porém, diferenciar a doença holandesa da maldição dos recursos naturais: enquanto a primeira constitui uma falha de mercado, a segunda é o resultado da corrupção ou do *rent seeking* que a abundância de recursos naturais proporciona em países que ainda não possuem uma democracia estável.

Evidências empíricas demonstram que a maioria dos países que se desenvolveu no século XX (Japão, Alemanha, Itália e, mais recentemente, os países asiáticos dinâmicos), contou sempre com taxas de câmbio que viabilizaram o desenvolvimento da indústria manufatureira<sup>7</sup>.

Para se tentar neutralizar a doença holandesa, podem ser adotadas algumas medidas de política econômica, tais como: a) depreciação cambial; b) impostos sobre a exportação de produtos que dão origem à doença holandesa e; c) retomada de um sistema protecionista com aumento de barreiras de importação e incentivos à exportação.

Embora seja possível afirmar que a doença holandesa seja uma perspectiva interessante para a análise do processo de desindustrialização, não se trata de uma unanimidade. Cabe mencionar que existem outras interpretações diferentes, com diagnósticos e proposições de política econômica diversos<sup>8</sup>. O objetivo deste artigo, todavia, é analisar o impacto da doença holandesa sobre a indústria nacional. Antes, porém, a próxima seção mostrará a evolução dos indicadores clássicos da desindustrialização para a economia brasileira.

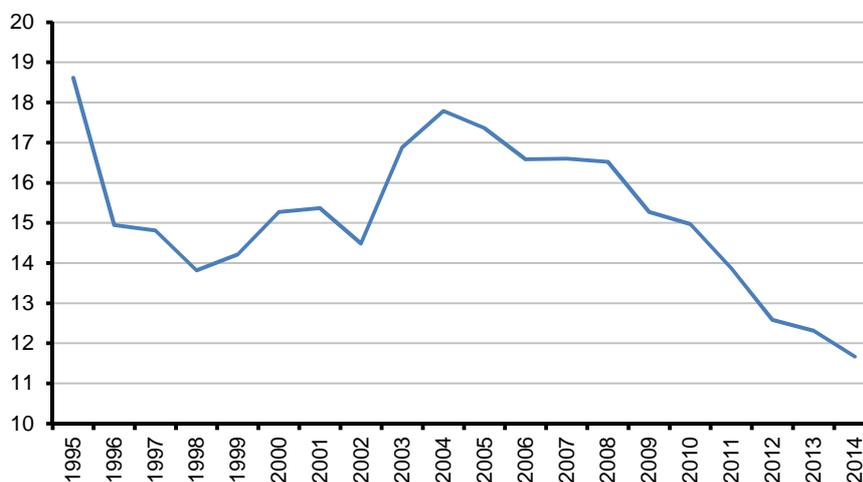
### 3 Desindustrialização no Brasil: 1995-2014

O objetivo desta seção é mostrar a evolução da participação do PIB da indústria de transformação no PIB total e a participação do emprego setorial no emprego total com o intuito de melhor retratar o comportamento de tais fatores nas duas últimas décadas. Em outras palavras, identificar a desindustrialização mediante seus indicadores tradicionais.

Primeiramente, no Gráfico 1, observa-se que, no período em análise (1995-2014), a participação da indústria de transformação brasileira no PIB total atingiu seu topo no ano de 2004. No início do Governo FHC, essa participação era de 19%, sofrendo uma queda considerável no ano seguinte (1996) e apresentando pouca variação até os primeiros anos do Governo Lula. Em 2004, a indústria de transformação obteve uma participação de 18% no PIB, passando a apresentar declínio nos anos seguintes. Em 2014, a participação da indústria no PIB era de 12%.

Gráfico 1

Participação do Produto Interno Bruto (PIB) da indústria de transformação no PIB total do Brasil — 1995-2014



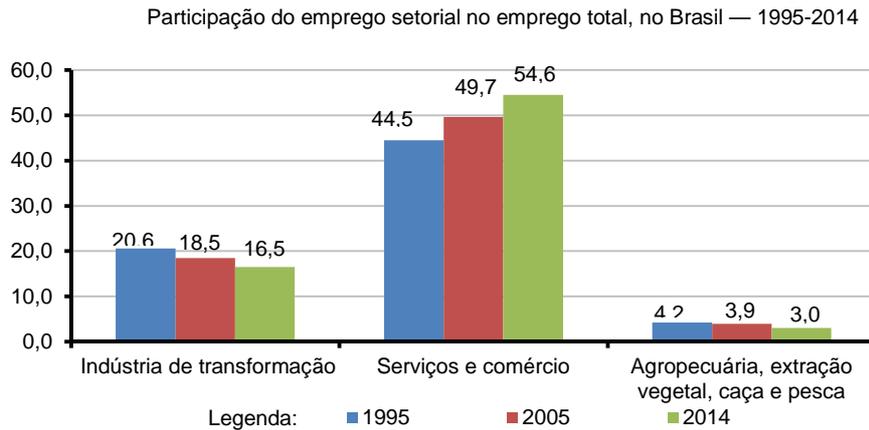
FONTE: Ipeadata (IPEA, 2016).

Do mesmo modo, conforme o Gráfico 2, observa-se que a participação do emprego na indústria de transformação caiu consideravelmente. Em 1995, os empregos na indústria de transformação correspondiam a 20,6% do emprego total, ao passo que, após duas décadas, em 2014, essa participação retrocedeu para 16,5%. Por outro lado, a participação do emprego do setor de serviços aumentou no mesmo período, passando de 44,5% em 1995 para 54,6% em 2014.

<sup>7</sup> Como o impacto maior da desindustrialização se reflete na indústria de transformação, o resultado, ao se analisar a indústria total, pode ser distorcido, uma vez que a indústria extrativa apresentou crescimento no período em foco.

<sup>8</sup> Vide por exemplo, Barros e Pereira (2008), Bonelli e Pessôa (2010), Bacha (2013), Cano (2014), Silva (2014) e Pereira e Cário (2016).

Gráfico 2



FONTE: RAIS (Brasil, 2016).

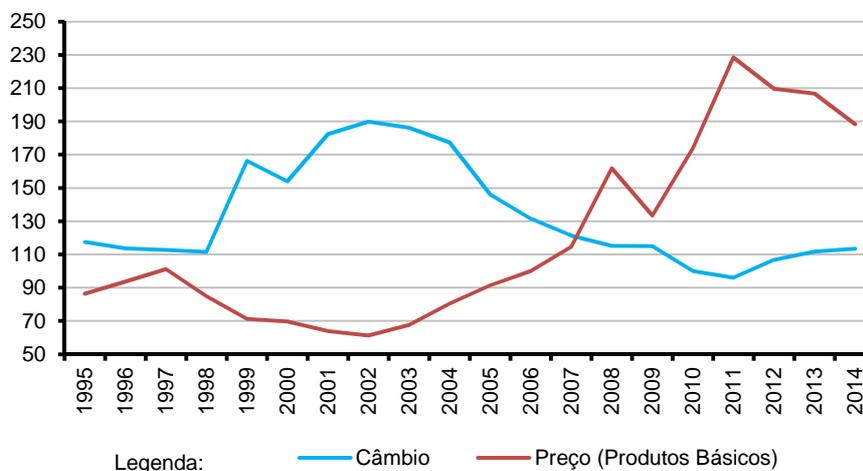
Portanto, tanto os dados em termos de valor adicionado quanto os relativos a empregos mostram que a economia brasileira sofre de um processo de desindustrialização. Diversos estudos<sup>9</sup> mostram que a economia brasileira ainda não alcançou uma renda *per capita* do nível de país desenvolvido, de modo que esse processo de desindustrialização pode ser definido como precoce. Porém, falta verificar até que ponto esse processo se explica pela sobreapreciação da taxa de câmbio real, ou seja, da denominada doença holandesa. Esse é o objetivo da próxima seção.

## 4 Desindustrialização e doença holandesa: 1995-2014

A doença holandesa no Brasil, no período recente, não se deve à descoberta de recursos naturais, mas à valorização dos preços internacionais das *commodities* na última década. Como visto no Gráfico 3, nota-se uma relação inversa entre o índice de preço das exportações dos produtos básicos e a taxa de câmbio real efetiva, pois quando os preços das *commodities* estão altos, o câmbio tende a se apreciar devido à maior entrada de divisas, como visto no período de 2003-11.

Gráfico 3

Evolução do índice de preço das exportações dos produtos básicos e da taxa de câmbio real efetiva do Brasil — 1995-2014



FONTE: Ipeadata (IPEA, 2016).

NOTA: 1. Índice de preço das exportações dos produtos básicos (2006 = 100).

2. Índice da taxa de câmbio real efetiva (2010 = 100).

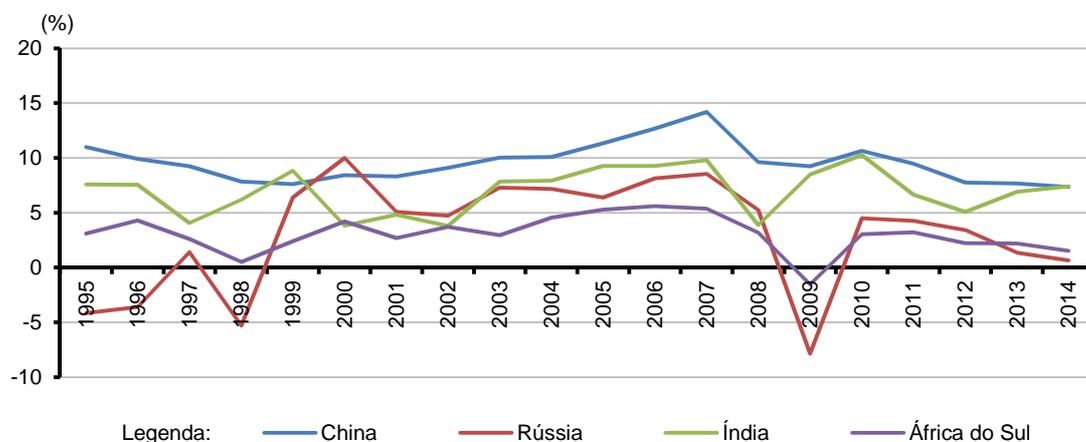
<sup>9</sup> Vide por exemplo Palma (2005), Oreiro e Feijó (2010), Cano (2014) e Silva e Lourenço (2014).

Inicialmente, essa sobreapreciação pode ser explicada pelo crescimento do PIB dos principais parceiros, principalmente da China, que, ao passar a demandar uma maior quantidade de *commodities*, gerou a apreciação do câmbio real devido à maior entrada de divisas no País.

Além da China, os demais países que compõem os BRICS — Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul — também são responsáveis pelo crescimento dos preços internacionais das *commodities*. Como pode ser observado no Gráfico 4, no período de 2003-11, China, Rússia, Índia e África do Sul apresentaram forte crescimento do PIB e uma notável queda na taxa de crescimento em 2009, provavelmente motivado pela crise mundial. Porém, após 2009, as economias de tais países conseguiram se recuperar, mas não com a mesma intensidade que vinham apresentando antes da crise. Contudo, mesmo com esse fator negativo, os preços das *commodities* elevaram-se até a metade do ano de 2011, e, logo após isso, os países sofreram uma desaceleração do crescimento, com exceção da Índia.

Gráfico 4

Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto dos BRICS — 1995-2014



FONTE: Ipeadata (IPEA, 2016).

Além disso, a taxa de câmbio tornou-se o principal instrumento de controle da inflação. Como o aumento dos preços no Brasil aparenta estar mais atrelado aos componentes autônomos do custo de produção do que o aumento da demanda agregada, o controle é feito indiretamente através da apreciação do câmbio real.

Inicialmente, através da âncora cambial no Plano Real, o câmbio era mantido semifixo, ou seja, era permitido ao câmbio valorizar-se, mas não se desvalorizar. No final dos anos 90, o Plano Real foi substituído pelo regime de metas inflacionárias, e o regime cambial passou a ser flexível. No entanto, a âncora cambial continuou presente na política de controle da inflação.

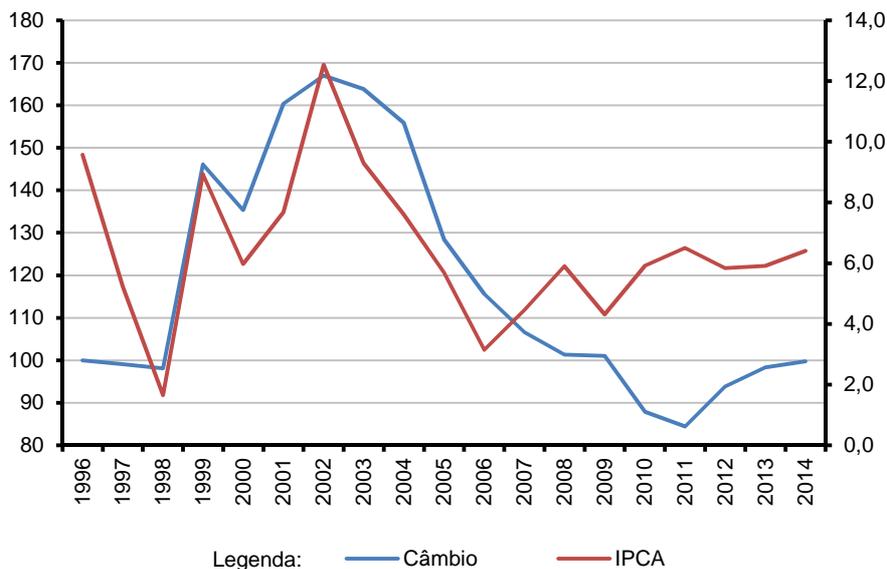
Essa apreciação cambial é o resultado do aumento da taxa de juros, sempre que forem detectadas ameaças de aquecimento da demanda acima das toleráveis pelas autoridades monetárias. O aumento da taxa de juros abrange uma competitividade entre as taxas de juros externas, o que gera naturalmente uma maior entrada de capitais estrangeiros no País através dos especuladores, valorizando a taxa de câmbio real. Isso, por sua vez, reduz o custo das matérias-primas e dos produtos importados e, conseqüentemente, a inflação.

Conforme mostrado no Gráfico 5, a taxa de câmbio possui uma relação direta com a taxa de inflação. Quando a taxa de câmbio aprecia-se, a inflação cai e vice-versa. No Gráfico 5, observa-se a relação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) com a taxa de câmbio real efetiva no período de 1996-2014, abordando o movimento onde ambos acompanham quase sempre o mesmo sentido, ou seja, quando o câmbio se aprecia, o índice de preços cai e vice-versa.

No início da série, a partir de 1996, no governo de FHC, observa-se um câmbio apreciado até meados de 1998, que pode ser explicado pela política de âncora cambial adotada pelo governo com o objetivo de reduzir a inflação. No entanto, o controle da inflação não se dava apenas pelo câmbio semifixo, mas também pela maior abertura comercial e financeira. No caso do controle da inflação, os preços domésticos eram pressionados pela redução dos preços dos produtos importados similares. No caso da abertura financeira, o objetivo era manter um nível suficientemente alto de reservas internacionais para manter a paridade cambial e, conseqüentemente, a inflação baixa. No entanto, para atrair capitais, era necessária uma taxa de juros acima do nível internacional. Nessas circunstâncias, a “engenharia” do Plano Real era extremamente dependente da eficiência dessas políticas, sobretudo da âncora cambial.

Gráfico 5

Índice da taxa de câmbio real efetiva e Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no Brasil — 1996-2014



FONTE: Ipeadata (IPEA, 2016).  
 NOTA: Taxa de câmbio real efetiva (1996 = 100).

Diante das diversas crises externas na segunda metade da década de 90 e da queda expressiva das reservas internacionais, essa engenharia econômica tornou-se insustentável. Em janeiro de 1999, o regime cambial passou a ser flutuante.

No Governo Lula, a partir de 2003, foi possível verificar que o câmbio apreciado continuou sendo utilizado para controlar os preços domésticos, porém de modo diferente. Quando a inflação ameaçava ficar acima do teto da meta estabelecida pelas autoridades monetárias, o Banco Central aumentava a taxa de juros para desaquecer a demanda, e, ao mesmo tempo, atrair capitais especulativos. Com a entrada desses capitais, a taxa de câmbio tornava-se apreciada e, portanto, renascia a âncora cambial para controlar a inflação. Além desse objetivo principal, o câmbio apreciado, ao tornar os preços dos produtos importados mais baixos, aumentou a renda real da economia, gerando estímulos ao consumo e possibilitando um efeito positivo sobre o PIB<sup>10</sup>. Como pode ser visto pela trajetória da taxa de câmbio no período 2004-10, essa política foi extremamente utilizada no Governo Lula.

No primeiro governo de Dilma, observa-se uma depreciação do câmbio real que pode ser explicada tanto pela desaceleração no crescimento dos principais demandantes dos nossos produtos, principalmente os BRICS (Gráfico 4) quanto pela adoção da **nova matriz macroeconômica**, que combinava políticas de juros baixos e câmbio competitivo com o objetivo de amenizar o *trade-off* entre a competitividade externa e o controle da taxa de inflação<sup>11</sup>.

Para Oreiro (2014), a tal nova matriz macroeconômica não apresentava consistência e estabilidade, uma vez que para recuperar a competitividade externa do comércio brasileiro, era necessária uma desvalorização persistente e maior do câmbio, o que não aconteceu.

Para Palma (2005), a sobreapreciação observada na última década foi responsável pela desindustrialização precoce no Brasil, uma vez que o País passou de uma posição de produtor de bens industriais para a de produtor de bens nos quais possui vantagens comparativas.

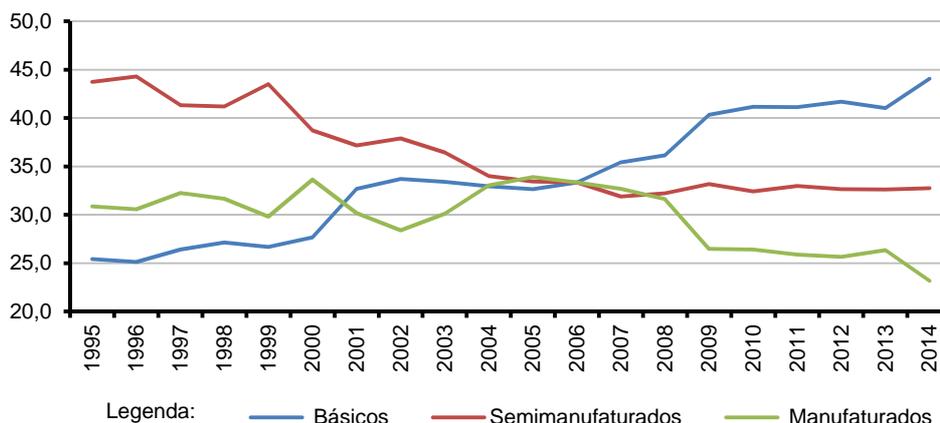
Outra evidência ou consequência da doença holandesa foi a reprimarização da pauta de exportação, conforme evidenciado no Gráfico 6. Observa-se que a participação das exportações de produtos básicos vem-se elevando cada vez mais, com o destaque para a dependência que o País apresenta das exportações de produtos básicos para manter a dinâmica da economia e as contas externas, pois contribui para o superávit comercial.

<sup>10</sup> Sobre esse ponto, ver Serrano e Summa (2015) e Silva (2016).

<sup>11</sup> Vide Holland (2012).

Gráfico 6

Composição da pauta de exportação, por fator agregado, no Brasil —1995-2014



FONTE: Ipeadata (IPEA, 2016).

NOTA: Quantum corresponde a 2006 = 100.

Além disso, os produtos semimanufaturados vêm-se mantendo estáveis em um período recente, e os manufaturados sofreram grande impacto negativo e vêm em declínio cada vez mais intenso, o que enfatiza a tese da desindustrialização brasileira. Esse declínio da produção de produtos manufaturados pode ser explicado pela baixa competitividade desses produtos, que necessitam de maior intensidade tecnológica para se tornarem mais competitivos.

Porém, no período recente, mesmo com o câmbio depreciado, as exportações industriais não reagiram, o que pode encontrar explicação na baixa competitividade dos produtos brasileiros, na crise internacional e na defasagem de resposta dos produtos industriais a uma taxa de câmbio mais competitiva. No primeiro caso, evidencia-se a baixa competitividade dos produtos industriais, sobretudo frente à concorrência chinesa, uma vez que mesmo com o câmbio depreciado, a condição Marshall-Lerner não se verifica. Além disso, o crescimento do salário real acima da produtividade, a sobreapreciação real do câmbio e a baixa produtividade do trabalho contribuíram para o aumento do custo unitário do trabalho em dólares, sobretudo na última década. Como o custo unitário do trabalho, em dólares, de outros países (como dos Estados Unidos, do Japão e de Taiwan, por exemplo) apresentou queda, o Brasil perdeu competitividade.<sup>12</sup> No segundo caso, a paralisia da demanda internacional por bens industriais deve-se à crise externa, de modo que a demanda não reage mesmo com os preços mais atrativos. No terceiro caso, parece verificar-se, na economia brasileira, uma defasagem de resposta dos produtos industriais à taxa de câmbio depreciada, embora o saldo da balança comercial tenha-se tornado superavitário no período recente devido mais à queda das importações do que propriamente em virtude do aumento das exportações.

Para os autores Oreiro e Feijó (2010), Marconi e Rocha (2011) e Cano (2014), além da composição da pauta de exportação com tendência à concentração em produtos primários frente à perda de participação dos produtos manufaturados, o câmbio sobreapreciado pode provocar a desindustrialização pelo fato de naturalmente a demanda doméstica por bens industriais ser substituída por produtos importados. Isso parece ser não tão evidente quando se analisa o coeficiente de penetração das importações no País, ou seja, o quanto do consumo da economia brasileira foi atendido via importações (Gráfico 7).

Como se observa, o coeficiente de penetração das importações caiu justamente no período em que o câmbio estava sobreapreciado e aumentou no período de depreciação cambial. Todavia, dada a definição do coeficiente de penetração das importações<sup>13</sup>, como as indústrias nacionais passaram a destinar parte da produção que antes era exportada para o mercado doméstico, sendo justamente essa transferência a que proporciona uma relação direta entre a taxa de câmbio e o coeficiente de penetração (Silva; Lourenço, 2015).

A adoção de uma estratégia chamada de hedge produtivo<sup>14</sup> pelas empresas também pode ter contribuído para o processo de desindustrialização e para o aumento do coeficiente de penetração das importações. As empresas passaram a consumir matérias-primas importadas e que antes eram adquiridas no mercado doméstico. Esse

<sup>12</sup> Confederação Nacional da Indústria (CNI) (2015).

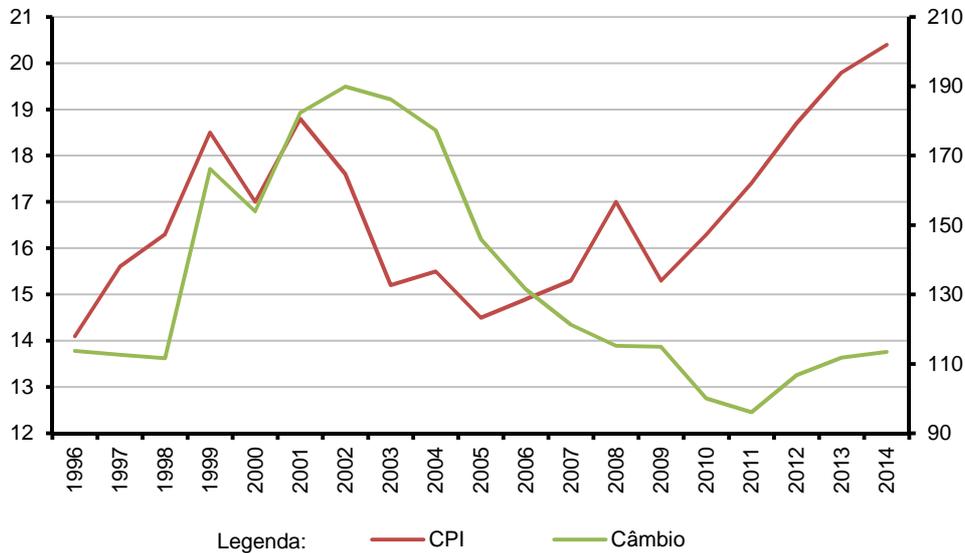
<sup>13</sup> Coeficiente de penetração das importações = importações / (produção – exportações + importações).

<sup>14</sup> Hedge produtivo acontece quando a indústria substitui insumos domésticos por insumos importados, em função do dólar valorizado, para reduzir os custos de produção.

contexto contraiu a relação insumo-produto das indústrias de transformação internas e a relação com os demais setores da economia brasileira.

Gráfico 7

Coeficiente de penetração das importações (CPI) da indústria de transformação e a taxa de câmbio real efetiva no Brasil — 1996 a 2014



Legenda: — CPI — Câmbio  
 FONTE: Ipeadata (IPEA, 2016).  
 NOTA: Taxa de câmbio real efetiva (2010 = 100).

Diante de tudo o que foi exposto neste artigo, verificou-se que a economia brasileira apresenta todos os sintomas da doença holandesa e, se não for imediatamente neutralizada, pode agravar ainda mais a situação da indústria brasileira. Embora não seja a única variável responsável pelo processo de desindustrialização em voga no País, a sobreapreciação da taxa de câmbio contribuiu de maneira decisiva para esse processo. Sendo a indústria o motor do crescimento econômico, um país sem indústria tem seu crescimento econômico limitado pelas condições externas, como ocorreu nos anos 90 e nas primeiras décadas do século XX.

## Considerações finais

O presente estudo teve por finalidade abordar o impacto da valorização cambial na indústria brasileira, visto que, conforme os dados, a participação da indústria no PIB do Brasil vem-se reduzindo ao longo dos anos, ocorrendo o chamado processo de desindustrialização.

Buscou-se, na primeira seção, definir o conceito de desindustrialização. Do mesmo modo, na segunda seção, foi realizada uma breve recuperação dos conceitos da chamada doença holandesa. Na terceira, foi realizada a análise dos dados convencionais da desindustrialização no Brasil. Na quarta, o objetivo foi encontrar evidências de que parte da desindustrialização, no País, pode ser explicada pela doença holandesa.

Ao se analisarem os dados, observou-se que a taxa de câmbio real tem sua importância no processo de desindustrialização. A apreciação cambial verificada desde a segunda metade da década de 90, inicialmente com o regime de câmbio semifixo, e, depois, nos anos 2000, com a política de metas de inflação e a valorização dos preços das *commodities*, foi nociva à indústria nacional, como mostrado no trabalho.

O fato é que a economia brasileira, nas duas últimas décadas, apresenta sinais fortes de ter sido contaminada pela doença holandesa, gerando a perda de dinamismo da indústria de transformação. Não se pode, todavia, creditar todo esse processo exclusivamente a ela, pois outros fatores que estão fora do escopo deste trabalho precisam ser considerados. São eles: a baixa produtividade da indústria brasileira, a forte concorrência da China, a ausência de políticas industriais e uma política macroeconômica inconsistente com o desenvolvimento da indústria de transformação, entre outros fatores da mesma relevância. Portanto, este artigo não esgota o tema, mas abre espaço para novas abordagens que podem ser exploradas em pesquisas futuras.

## Referências

---

- BACHA, E. Bonança externa e desindustrialização: uma análise do período recente 2005-2011. In: BACHA, E.; BOLLE, M. (Ed.). **O Futuro da Indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. P. 90-120.
- BARROS, O.; PEREIRA, R. R. Desmistificando a tese de desindustrialização: reestruturação da indústria brasileira em uma época de transformações globais. In: BARROS, O.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Brasil globalizado: o Brasil em um mundo surpreendente**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. P. 299-330.
- BONELLI, R.; PESSÔA, S. A. **Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência**. [S.I.]: FGV/IBRE, 2010. (Texto para Discussão, n. 7).
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. 2016. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/scripts10/dardoweb.cgi>>. Acesso em: dez. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. The dutch disease and its neutralization: a ricardian approach. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 28, n. 1, p. 47-71, mar. 2008.
- CAIRNES, J. H. The Australian episode. In: TAUSSIG, F. W. (Ed.). **Selected readings in international trade and tariff PreMems**. New York: Ginn and Company. 1921. Não paginado.
- CANO, W. (Des)industrialização e (sub)desenvolvimento. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 15, p. 139-174, 2014.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Indústria brasileira perde competitividade há uma década. **Nota Econômica**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-6, jan. 2015.
- CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. Booming sector and de-industrialization in a small open economy. **Economic Journal**, [S.I.], n. 92, p. 825-848, 1982.
- FORSYTH, P. J.; NICHOLAS, S. J. The decline of Spanish industry and the price revolution: a neoclassical analysis. **Journal of European Economic History**. Roma, v. 12, n. 3, p. 601-610, 1983.
- HIRSCHMAN, A. O. **The Strategy of Economic Development**. London: Westview Press, 1988.
- HOLLAND, M. Transição para a nova matriz macroeconômica afetou o PIB. **Valor Econômico**, São Paulo, 17 dez. 2012. Não paginado.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. 2016. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 1 jun. 2016.
- KALDOR, N. **Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom**. Cambridge: University Press, 1966.
- MARCONI, N.; ROCHA, M. Taxa de câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce: o caso brasileiro. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 853-888, dez. 2012.
- MEDEIROS, C. A. Recursos naturais, nacionalismo e estratégias de desenvolvimento. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 143-167, 2013.
- MESSA, A. **Mudanças estruturais na economia brasileira ao longo da década de 2000**. Brasília, DF: IPEA, 2012. (Texto para Discussão 1770).
- OREIRO, J. L. Muito além do tripé: uma proposta de um novo regime de política macroeconômica para dobrar a renda *per capita* em 20 anos. In: SEMINÁRIO INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO DO BRASIL, 1., 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV, 2014. Disponível em: <[http://jlcureiro.files.wordpress.com/2014/05/seminc3\\_a1rio-industria-2014.pdf](http://jlcureiro.files.wordpress.com/2014/05/seminc3_a1rio-industria-2014.pdf)>. Acesso em: 22 set. 2016.
- OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr./jun. 2010.

- PALMA, G. Four sources of de-industrialization and a new concept of the Dutch Disease. In: OCAMPO, J. A. **Beyond reforms, structural dynamics and macroeconomic vulnerability**. Stanford: Stanford University Press, 2005. P. 1-55.
- PALMA, G. De-industrialisation, 'premature' de-industrialisation and the Dutch Disease. **NECAT**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 7-23, 2014.
- PEREIRA, W. M.; CÁRIO, S. Indústria, desenvolvimento e desindustrialização: sistematizando o debate no Brasil. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 21., 2016, São Bernardo do Campo. **Anais...** São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. P. 1-26.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)**. 2016. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/scripts10/dardoweb.cgi>>. Acesso em: dez. 2016.
- ROWTHORN, R.; COUTTS, K. Commentary: deindustrialization and the balance of payments in advanced economies. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 28, n. 5, p. 767-790, 2004.
- ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. Deindustrialization: causes and implications. **Staff Studies for the World Economic Outlook**, Washington, DC, v. 42, n. 97, p. 61-77, dec. 1997.
- ROWTHORN, R.; WELLS, J. **De-industrialisation and foreign trade**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987
- SERRANO, F.; SUMMA, R. **Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014**. Washington, DC: Center for Economic and Policy Research, ago. 2015.
- SILVA, J. A. **Desindustrialização no Brasil: teorias e evidências para o debate**. 2014. 166 f. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.
- SILVA, J. A. O crescimento e a desaceleração da economia brasileira (2003-2014) na perspectiva dos regimes de demanda neokaleckianos. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Niterói, n. 44, p. 112-138, jun./set. 2016.
- SILVA, J. A.; LOURENÇO, A. L. C. Revisitando o conceito de Desindustrialização. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 57-73, 2014.
- SILVA, J. A.; LOURENÇO, A. L. C. Desindustrialização e comércio internacional. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 43, n. 2, p. 61-80, 2015.
- SQUEFF, G. C. Desindustrialização em debate: aspectos teóricos e alguns fatos estilizados da economia brasileira. **Radar**, Brasília, DF, n. 21, p. 7-17, 2012.
- THE Dutch Disease. **The Economist**, London, p. 82-83, 28 nov. 1977.
- TREGENNA, F. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 33, n. 3, p. 433-466, may 2009.

# Análise das exportações gaúchas, de acordo com a intensidade tecnológica, mediante um modelo VAR\*

Alice Saccaro\*\*

Augusto Mussi Alvim\*\*\*

Doutoranda em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

## Resumo

Com o aumento da participação das exportações de *commodities* pelo Brasil nos últimos anos, a desindustrialização é um tema que vem sendo cada vez mais discutido. Dessa forma, este artigo analisa as mudanças que ocorreram na pauta de exportação gaúcha, de acordo com a intensidade tecnológica de seus produtos, entre os anos 2007 e 2015. Para tanto, é utilizado um modelo Vetorial Autorregressivo (VAR). Para esta análise, são introduzidas variáveis presentes na literatura que supostamente influenciam esse fenômeno: taxa de câmbio real, taxa de juros real e crescimento mundial. Os testes mostram que o aumento da participação de produtos primários na pauta de exportações gaúchas reduz de forma significativa as exportações de todas as categorias de bens manufaturados.

**Palavras-chave:** exportações; intensidade tecnológica; *commodities*

## Abstract

*Due to the increase in the share of commodities in Brazil's exports in the last few years, the discussion about deindustrialization has gained more and more ground. Thus, this article analyses the changes that occurred in the exports of the State of Rio Grande do Sul according to the technological intensity of their products between 2007 and 2015. To do so, a Vector Autoregression (VAR) model is used. In this analysis, some variables that are mentioned in the literature on this subject, which supposedly influence this phenomenon, are introduced: real exchange rate, real interest rate and global growth. The tests show that the increase in the share of commodities in the exports of Rio Grande do Sul reduces significantly the exports of all categories of manufactured goods.*

**Keywords:** exports; technological intensity; *commodities*

## 1 Introdução

---

Em um mundo cada vez mais globalizado, o comércio internacional apresenta um papel de destaque na dinâmica das economias. Esse é o caso do Rio Grande do Sul, um dos principais exportadores do Brasil. No período de 2007 a 2015, o Estado sempre ocupou, pelo menos, uma das cinco primeiras posições no *ranking* nacional. Entre 2010 e 2015, as exportações gaúchas corresponderam a 8,21% do comercializado pelo País no exterior (Brasil, 2016a). Além disso, entre 2010 e 2014, as exportações equivaleram a 6,6% do Produto Interno Bruto (PIB) gaúcho (Brasil, 2016a; FEE, 2016).

---

\* Artigo recebido em 23 set. 2016.  
Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann

\*\* E-mail: ali.saccaro@gmail.com

\*\*\* E-mail: augusto.alvim@puccrs.br

Ao se analisarem esses dados de maneira detalhada, as exportações gaúchas refletem as mudanças que ocorreram no comércio internacional nos últimos anos. A primeira delas corresponde aos principais compradores de produtos gaúchos: até 2008, os Estados Unidos eram o principal parceiro comercial do Estado, sendo que, desde 2009, essa posição é ocupada pela China. Já a segunda mudança refere-se à pauta dos bens comercializados: enquanto a indústria de transformação era o ramo de atividade predominante até o começo dos anos 2000, o setor agropecuário está aumentando a sua participação no total comercializado, com destaque para as *commodities* e, mais especificamente, a soja.

Nesse contexto, o objetivo deste trabalho consiste em analisar as mudanças que ocorreram na pauta de exportação gaúcha, de acordo com a intensidade tecnológica de seus produtos. Para tanto, são utilizados métodos de séries temporais, através da aplicação de um modelo Vetorial Autorregressivo (VAR). Para essa análise, são introduzidas variáveis que supostamente influenciaram esse fenômeno: taxa de câmbio real, taxa de juros real e crescimento mundial.

Este artigo está dividido em quatro seções, além desta **Introdução**. Na primeira será apresentada uma breve revisão da literatura sobre a questão da desindustrialização. A segunda abordará a evolução das exportações gaúchas para o período deste estudo a partir da metodologia adotada. A terceira seção descreverá a metodologia e os dados selecionados para a análise. A quarta apresentará os resultados obtidos. Por fim, serão apresentadas as **Considerações finais**.

## 2 Revisão da literatura

---

O conceito clássico de desindustrialização a define como a redução contínua da participação do emprego do setor industrial no total de uma região, ou seja, ocorre quando o emprego perde importância como gerador de valor adicionado. Porém, a desindustrialização não apresenta sempre um caráter negativo. Se ocorrer uma transferência de atividades intensivas em trabalho para outro local e acontecer um aumento na participação de setores intensivos em tecnologia, a desindustrialização apresentará um caráter positivo para essa economia. Caso contrário, se esse processo ocorrer em conjunto com o aumento da importância de bens primários e de baixa intensidade tecnológica na pauta de exportações, haverá um efeito negativo na economia (Oreiro; Feijó, 2010).

A especialização em produtos intensivos em recursos naturais e a sua relação com os níveis de crescimento dos países é um assunto que vem sendo amplamente discutido. A ideia básica é a de que nações que têm sua economia fundamentada na produção e exportação de produtos primários apresentam menores taxas de crescimento econômico. Um dos motivos para tanto é a tendência de queda da relação entre os preços das exportações desses bens e dos industrializados, além do fato de que o aumento mais rápido da demanda por manufaturados é um obstáculo para o crescimento dos países que têm sua economia baseada apenas em recursos naturais. (Sachs; Warner, 1995 *apud* Xavier; Verissimo, 2011).

Os preços elevados das *commodities* no mercado internacional, o aumento da demanda por esses bens e a apreciação cambial dos últimos anos fez com que diversos autores levantassem hipóteses a respeito da reprimarização da pauta de exportações e da presença da doença holandesa na economia. Nakabashi, Cruz e Scatolin (2008) afirmam que a desindustrialização tem um resultado negativo para a economia, já que os setores industriais geram economias de escala, que correspondem ao processo denominado *learning by doing*, em que há um ganho de experiência. Com o aumento deste último fator, há também uma elevação na produtividade, o que gera um maior crescimento econômico.

Para Nakabashi, Cruz e Scatolin (2008), alguns fatores são responsáveis pelo fomento das exportações de setores específicos. O papel da taxa de juros é relevante ao influenciar a capacidade produtiva, já que setores formados por grandes companhias apresentam maior facilidade de obter financiamento externo. A análise da taxa de câmbio também é importante, pois ela é capaz de alterar o resultado do setor externo ao promover alterações nos preços relativos dos produtos domésticos em relação aos estrangeiros, além de ser fundamental na determinação da estrutura produtiva de um país, já que alguns setores são sensíveis à competitividade via preços. Essas variáveis são utilizadas por uma série de trabalhos sobre o assunto, como será apresentado.

Ao se analisar a relação das taxas de juros, câmbio e crescimento mundial com as exportações brasileiras de janeiro de 1996 a fevereiro de 2008, é demonstrado que os ramos de atividade que menos sofreram com as variações desses fatores foram os que aumentaram a sua participação nas exportações, no caso, os setores baseados em recursos naturais e em ciência. Porém, como este último setor apresenta uma participação muito pequena no total das exportações, os resultados apontam que o Brasil está ficando cada vez mais dependente da comercialização de produtos baseados em recursos naturais (Nakabashi; Cruz; Scatolin, 2008).

Xavier e Verissimo (2011), por sua vez, através da identificação de relações entre as exportações de *commodities*, demanda externa, taxa de câmbio real e PIB brasileiro entre os anos de 1999 e 2010, buscaram avaliar se há doença holandesa no Brasil. Como resultado, pode-se afirmar que há indícios desse fenômeno na economia. A elevada demanda externa por *commodities*, a alta dos preços internacionais e a apreciação cambial foram fatores que influenciaram na especialização de bens intensivos em recursos naturais. Por fim, esse fenômeno se mostrou importante para explicar o desempenho menos favorável da economia no período analisado, o que é um forte indicativo de doença holandesa.

Porém, essa elevação expressiva dos preços das *commodities* se manteve até 2013. Após esse ano, observou-se uma diminuição nesses valores. Entre 2006 e 2008, houve uma elevação significativa nos preços, que foi interrompida com a crise internacional desse último ano. Porém, em 2009, eles voltaram a se recuperar e, em agosto de 2012, alcançou-se o maior valor já registrado da série. Depois desse momento, os preços desaceleraram, mas se mantiveram relativamente estáveis até 2014. A partir do final desse ano, a desvalorização no preço começou a se apresentar de forma mais significativa. Alguns dos motivos apontados para esse movimento são: a menor taxa de crescimento do PIB chinês e, conseqüentemente, a queda nas importações chinesas de *commodities*, a especulação financeira e a política monetária estadunidense. (Black, 2015; NASDAQ, 2016). Essa última influencia nos preços das *commodities* ao decidir se ocorre uma valorização ou desvalorização do dólar ante as principais moedas, ao passo que, no momento em que a especulação está elevada, há um aumento nos preços.

Por outro lado, Sonaglio *et al.* (2010) analisa o comportamento das exportações por intensidade tecnológica. O seu principal resultado, assim como nos trabalhos anteriores, é que houve uma queda na participação das manufaturas na pauta de exportação brasileira. Entretanto, discordam da hipótese de que a economia esteja sofrendo de doença holandesa. Para os autores, não é possível confirmar se essa mudança na composição das exportações é estrutural ou se esse fenômeno foi influenciado pela taxa de câmbio real e pelo cenário internacional. Já Bresser-Pereira e Marconi (2008) afirmam que há fortes evidências do início de doença holandesa no Brasil, porém, essa desindustrialização não é tão forte quando comparada com outros países que têm uma presença significativa de bens como petróleo e diamantes na sua pauta de exportação.

Quanto às exportações gaúchas, Gomes e Fantinel (2012) investigam se a taxa de câmbio real e a renda mundial apresentam influência sobre o comércio internacional de calçados entre os anos de 2003 e 2011. Esse é um setor importante para o Estado. Mesmo que a participação do Rio Grande do Sul na pauta de exportação tenha caído, ele ainda é relevante, já que é ele responsável pela geração de uma quantidade significativa de empregos, promovendo o desenvolvimento socioeconômico de algumas regiões, como é o caso do Vale do Rio dos Sinos. O principal resultado encontrado pelos autores confirma a hipótese de que essas variáveis foram determinantes para explicar a queda nas vendas desse produto.

Portanto, os estudos analisados nesta seção apresentam resultados consistentes com hipótese de que a economia brasileira está passando por um processo de desindustrialização há alguns anos. A valorização cambial, a forte demanda de países emergentes por *commodities* e o aumento nos preços desses bens no mercado internacional pela maior parte do período que compreende esse estudo apresentaram uma forte influência nesse processo. Porém, ao mesmo tempo, não há um consenso sobre as conseqüências desse fenômeno na economia brasileira e gaúcha.

### 3 O comércio internacional do Rio Grande do Sul

A partir da década de 80 do século passado, o comércio internacional cresceu praticamente duas vezes mais rápido do que o produto mundial. Novos países estão ganhando destaque no comércio mundial, entre eles os asiáticos, que se industrializaram rapidamente, e os demais países em desenvolvimento (WTO, 2013). Nesse último caso encontra-se o Brasil, que, entre os anos 2003 e 2015, teve um aumento nas suas exportações totais de US\$ 73,203 bilhões para US\$ 191,13 bilhões, ou seja, um crescimento de aproximadamente 161%. O mesmo ocorreu com as importações: elas passaram de US\$ 48,32 bilhões para US\$ 171,5 bilhões no mesmo período, o que equivale a um aumento de 254% (BCB, 2015). O comércio internacional do Rio Grande do Sul também apresentou um crescimento significativo nesse mesmo período. No que se refere às exportações, elas passaram de US\$ 8,027 bilhões em 2003 para US\$ 17,518 bilhões em 2015, sendo que esses dados colocaram o Estado como um dos principais exportadores do Brasil.

O aumento nas exportações brasileiras e gaúchas contou com taxas de crescimento mais significativas até 2008: enquanto as primeiras aumentaram 170,41%, as do Rio Grande do Sul cresceram 129,02% entre 2003 e 2008. Porém, em função da crise mundial que ocorreu nesse ano, ambas registraram quedas nos anos de 2008 e

2009. Nesse caso, as exportações brasileiras caíram 67,7%, e as gaúchas, 17,12%. Para o período seguinte, entre os anos de 2009 a 2015, ocorreram períodos de queda intercalados com períodos de elevação nas taxas de crescimento (Brasil, 2016a).

Entretanto, mais importante do que observar a proporção do aumento ou queda das exportações é analisar os motivos que causam essas flutuações e as categorias de produtos que apresentam uma participação significativa na pauta de comércio. Para realizar o estudo das exportações gaúchas, os valores comercializados foram classificados de acordo com a metodologia de intensidade tecnológica proposta por Lall (2000) e disponibilizada pela UNCTAD. Na seção quatro, que trata sobre os dados, ela será apresentada de forma mais detalhada.

Ao se analisarem as exportações do Rio Grande do Sul, percebe-se que, entre os anos de 2007 e 2015, não houve uma participação significativa de bens de alta intensidade tecnológica nas vendas do Estado. Os setores de manufaturas que apresentaram os maiores valores comercializados foram os de média e baixa intensidade tecnológica. Porém, a cada ano, as *commodities* aumentam a sua participação na pauta de exportações. Nos próximos parágrafos, a análise proposta apontará esses resultados: se os produtos manufaturados eram os principais da pauta de exportação até o começo da segunda década do novo milênio, a partir desse momento, passaram a ter destaque os bens primários.

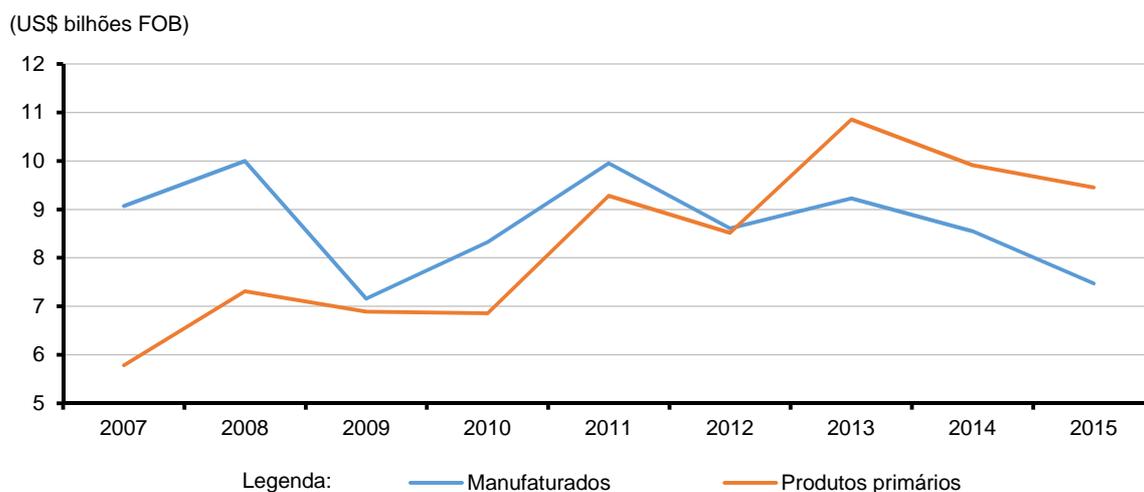
As trajetórias de crescimento das exportações do Estado estão representadas no Gráfico 1. Elas estão separadas em duas categorias de bens: os primários e os manufaturados, sendo que nessa última estão incluídas todas as intensidades tecnológicas. Percebe-se que, até 2011, as manufaturas apresentavam uma participação maior na pauta de comércio do que os produtos primários. Porém, desde 2013, as *commodities* representam os principais bens vendidos para o exterior. O crescimento significativo das exportações gaúchas pode ser explicado pelos aumentos do preço da soja que ocorreram principalmente em função das maiores importações da China (NASDAQ, 2016). O valor comercializado desse grão passou de US\$ 1,605 bilhão em 2007 para US\$ 4,095 bilhões em 2015, sendo que o maior resultado obtido foi em 2013, com US\$ 4,225 bilhões exportados (Brasil, 2016).

Dentro desse quadro, as flutuações que ocorreram foram, em grande parte, consequência dos resultados da produção norte-americana e argentina. Em 2007, uma das razões para o aumento no preço da soja foi o fato de que os Estados Unidos, ao incentivarem a produção de etanol a partir do milho, tiveram a sua área plantada com soja reduzida, o que ocasionou a valorização desse produto.

Além disso, o Rio Grande do Sul vem incrementando a produção do grão. Mesmo com o esgotamento da fronteira agrícola do Estado, que vem ocorrendo há alguns anos, os produtores estão recorrendo a técnicas mais avançadas, como o uso de máquinas e fertilizantes mais modernos e sementes certificadas e mais resistentes a doenças e pragas. Essas são maneiras encontradas para elevar a produtividade e, dessa forma, conseguir um maior retorno (Garcia, 2012. p. 58-59). Algumas quedas nas exportações registradas no período, como é o caso de 2012, são explicadas em grande parte por motivos climáticos, que prejudicaram a produção. Nesse ano, o Estado enfrentou uma forte estiagem, o que acabou comprometendo a safra (Caldas, 2013, p. 52-53).

Gráfico 1

Exportações de produtos primários e manufaturados do Rio Grande do Sul — 2007-15



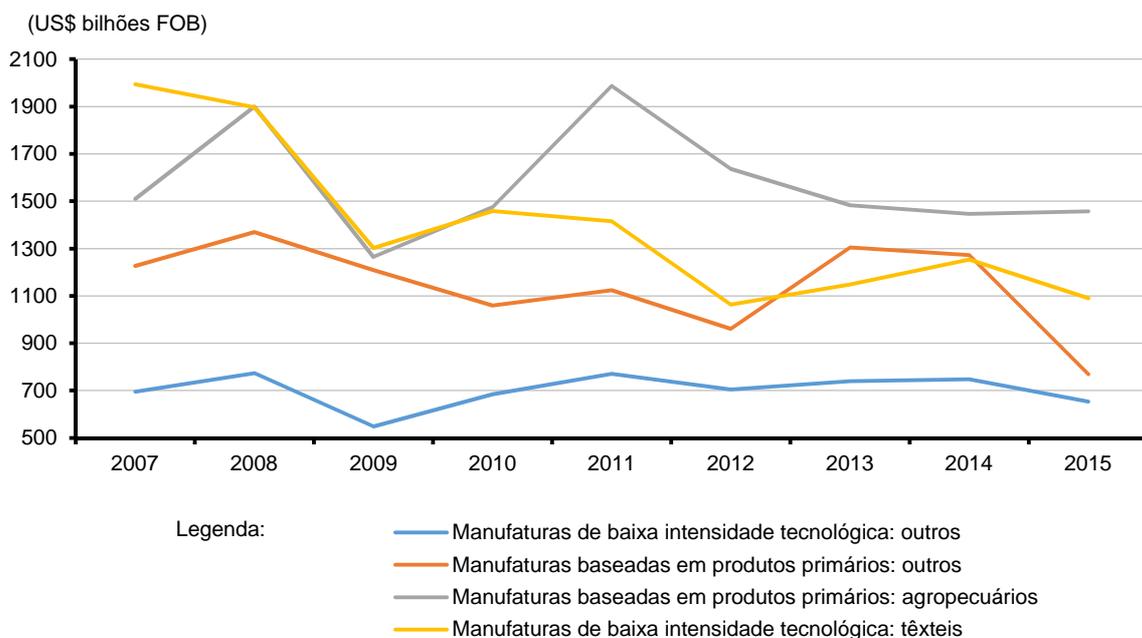
FONTE DOS DADOS BRUTOS: AliceWEB (Brasil, 2016).

Outro fator também importante foi a demanda crescente de alimentos por parte dos países emergentes, em especial a China. Desde 2009, esse país é o principal importador de produtos do Rio Grande do Sul. Em 2007, foi o terceiro principal destino das exportações do Estado, responsável por 9,85% das aquisições. Desse valor, 58,4% foi soja em grãos. Já em 2015, o País foi o destino de aproximadamente 21% do exportado pelo Rio Grande do Sul, sendo que a soja correspondeu a 74,65% desse total. Ou seja, 88% das exportações de soja desse ano foram destinadas à China (Brasil, 2016).

Quanto às manufaturas apresentadas no Gráfico 2, percebe-se uma queda significativa na participação dos produtos de baixa intensidade tecnológica do setor de têxteis e calçados. As exportações de calçados, principal produto exportado até 2004 pelo Rio Grande do Sul, diminuíram no decorrer dos anos. Esse resultado é consequência da transferência, a partir do começo da primeira década dos anos 2000, de empresas do setor para o Nordeste do Brasil<sup>1</sup> e da concorrência do produto chinês — e também, mais recentemente, do vietnamita. Além disso, a valorização do real durante o período tornou esse produto menos competitivo no mercado internacional (Garcia, 2009; Teruchkin, 2007, p. 56). Percebe-se diferença também nos países que compraram esse produto. Em 2007, os Estados Unidos foram o maior importador de calçados gaúchos, já que adquiriram 41,93% do total exportado pelo Estado. Porém, em 2015, a América Latina foi o principal mercado, com 34,39% das aquisições totais (Brasil, 2016).

Gráfico 2

Exportações de manufaturas baseadas em produtos primários e manufaturas de baixa intensidade tecnológica do Rio Grande do Sul — 2007-15



FONTE DOS DADOS BRUTOS: AliceWEB (Brasil, 2016).

As vendas significativas das manufaturas baseadas em produtos agropecuários devem-se às exportações de óleo de soja, produtos de borracha, preparações de carne e pastas químicas de madeira. No que se refere às preparações de carnes, a elevação nas vendas foi interrompida em 2009, em função da queda significativa nos preços desses produtos (Garcia, 2010, p.76). Já uma das explicações para a redução de 2012 foi a decisão da Rússia de embargar as importações de carnes brasileiras ainda em 2011 (Caldas, 2013, p. 53). Para essa categoria, a União Europeia foi o principal importador durante todo o período. Quanto às pastas químicas de madeiras,

<sup>1</sup> Os estados que mais receberam empresas gaúchas foram: Bahia, Ceará e Paraíba. As exportações de calçados da Bahia passaram de US\$ 4,8 milhões no ano de 2000 para US\$ 82,5 milhões em 2007, maior valor registrado na série. A partir desse momento, as vendas para o mercado externo começaram a cair, sendo que, em 2014, elas alcançaram US\$ 54,3 milhões. No caso do Ceará, as exportações passaram de US\$ 81,5 milhões em 2000 para US\$ 300,8 milhões em 2007 e para US\$ 283,5 milhões em 2015. Mesmo com essas quedas nos anos mais recentes, vale ressaltar que as exportações ainda são superiores aos valores registrados no ano 2000. Por fim, para o caso da Paraíba, as exportações de calçados passaram de US\$ 17 milhões em 2000 para US\$ 78,03 milhões em 2008 e US\$ 88,6 milhões em 2015 (Brasil, 2016).

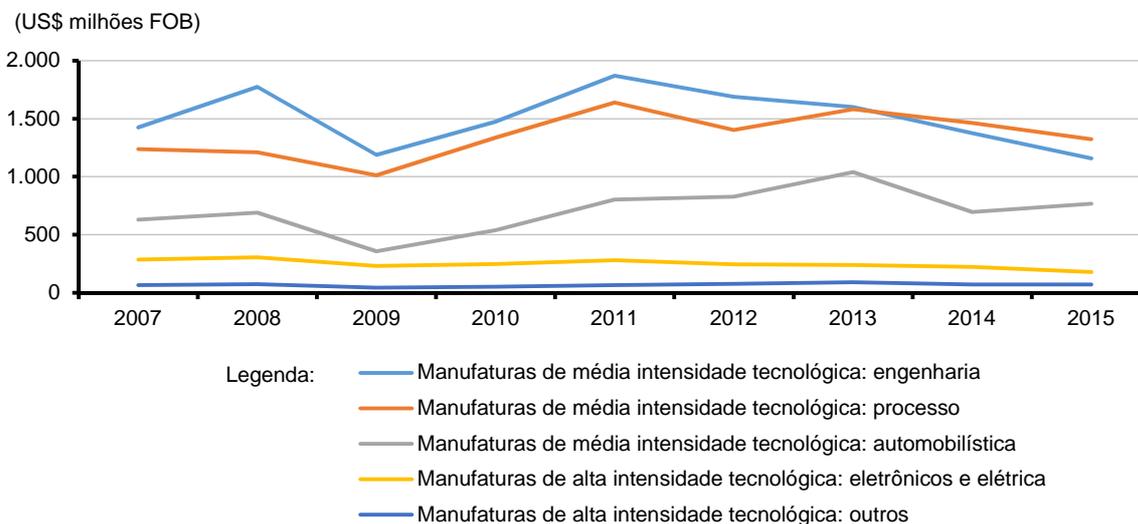
durante a maior parte desse período, houve uma queda nas quantidades embarcadas, sendo esse cenário revertido em 2015. A China foi o principal destino para os bens desse setor (Brasil, 2016).

Os produtos químicos, como os éteres e os hidrocarbonetos, são os produtos mais exportados das manufaturas baseadas em outros bens primários. Em 2007, o principal mercado para os éteres era a América Latina, mas, em 2015, essa posição foi ocupada pela União Europeia. Já para o caso dos hidrocarbonetos, o maior importador durante o período analisado foram os Estados Unidos. As manufaturas de baixa intensidade tecnológica de outros produtos, que compreendem bens como utensílios domésticos e móveis, não apresentaram flutuações significativas no decorrer do período, mantendo sempre uma baixa participação na pauta (Brasil, 2016).

As vendas para o exterior de bens de alta intensidade tecnológica não apresentaram variações significativas durante o período analisado, conforme pode ser observado no Gráfico 3. As manufaturas de média intensidade tecnológica da indústria de processamento são compostas, em sua grande maioria, por produtos do setor petroquímico. Eles apresentaram aumento nos valores exportados até 2008 por causa do aumento dos preços externos e, em alguns casos, como os polímeros, pelo aumento na quantidade embarcada (Garcia, 2008, p. 79; Teruchkin, 2007, p. 89).

Gráfico 3

Exportações manufaturas de média e de alta intensidade tecnológica do Rio Grande do Sul — 2007-15



FONTE DOS DADOS BRUTOS: AliceWEB (Brasil, 2016).

Em 2008, um dos motivos para a queda nas vendas foi o aumento no preço do petróleo, o que provocou a elevação dos preços e, conseqüentemente, a queda da competitividade desses bens (Garcia, 2009, p. 11). Já a redução de 2012 pode ser explicada pela diminuição da demanda mundial em função da desaceleração da produção internacional, além da queda das vendas para a Argentina. Esse país é um dos principais compradores e, em 2012, além de passar por dificuldades econômicas, contou com uma série de restrições para as importações (Caldas, 2013, p. 57-58). Os polímeros, produto mais representativo dentro dessa categoria, registraram um crescimento expressivo em 2009. Enquanto nesse ano foram exportados 746 milhões de quilos, a quantidade embarcada em 2008 foi de aproximadamente 460 milhões de quilos. Entre os anos de 2010 e 2014, não foram registradas variações expressivas nas quantidades embarcadas. Em 2015, exportou-se a maior quantidade registrada da série: 795 milhões de quilos. Esses produtos tiveram como principal destino a América Latina (Brasil, 2016).

Para o caso das manufaturas de média intensidade tecnológica de produtos automotivos, destacam-se os veículos automotores e suas partes e as carrocerias. A queda registrada em 2009 foi provocada pela menor quantidade de bens vendidos para o exterior. Já o aumento registrado em 2013 refere-se a uma maior quantidade de veículos, reboques e carrocerias comercializados para a Argentina (Garcia, 2010, p. 79; Risco, 2014, p.65). A América Latina foi o principal destino desses produtos entre os anos de 2007 e 2015 (Brasil, 2016).

Para o caso das manufaturas do setor de engenharia, a análise do crescimento das suas exportações deve ser realizada de forma cautelosa. Nos anos de 2008 e 2013 foram registrados dois aumentos expressivos nas vendas para o exterior, decorrentes da comercialização de plataformas de petróleo. Somente em 2013, esse valor chegou a US\$ 4,8 bilhões de dólares. Essas operações aconteceram sob o amparo do Repetro (regime aduaneiro especial de exportação e de importação de bens destinados às atividades de pesquisa e lavra das jazidas de pe-

tróleo e de gás). Nesse sistema, ocorre a exportação dessas plataformas com saída fictícia do território nacional. Em seguida, aplica-se o regime de admissão temporária. Para o caso das plataformas fabricadas no Rio Grande do Sul, elas são registradas como uma exportação para uma subsidiária da Petrobrás no exterior, mas elas não saem do País, já que são alugadas pela companhia para uso dentro do Brasil (Brasil, 2016a; Risco, 2014, p. 65).

Dessa forma, pode-se analisar que esse setor teve seu crescimento impulsionado pelos tratores e outras máquinas agrícolas. Isso decorre do fato de o comércio internacional desses bens ser vinculado aos rendimentos do campo, ou seja, o aumento dos preços das *commodities* até o ano de 2013 refletiu de forma positiva no comércio dos bens dessa categoria (Garcia, 2008, p. 8). O principal destino para as exportações gaúchas dessa categoria foi a América Latina (Brasil, 2016). Em 2009, houve a redução na comercialização de tratores em decorrência da crise mundial do ano anterior e da estiagem que atingiu a Argentina, o que fez com que esse país reduzisse as aquisições de tratores e outros equipamentos agrícolas, como foi o caso das ceifeiras-debulhadoras (Garcia, 2010, p. 79).

Portanto, ao se analisar o conteúdo apresentado nesta seção, percebe-se que as exportações gaúchas passaram por uma série de transformações entre os anos 2007 e 2015. Além da mudança nas quantidades comercializadas, também ocorreram alterações na pauta de produtos e nos parceiros comerciais do Rio Grande do Sul. Mesmo com as quedas registradas nas exportações desde 2009, elas não foram tão elevadas se comparadas com as nacionais. As *commodities* tornaram-se o produto predominante da pauta de exportações gaúchas, sendo esse fenômeno influenciado em grande parte pelo aumento do valor e da quantidade de soja comercializada. Por fim, se os Estados Unidos eram o principal importador de bens gaúchos no começo do período compreendido por este trabalho, atualmente, essa posição é ocupada pela China.

## 4 Dados e metodologia

---

A intensidade tecnológica tem um impacto significativo na pauta de comércio internacional dos países. No caso de um país que exporta mais produtos intensivos em tecnologia, há um indicativo da presença de um setor industrial mais desenvolvido, impactando nas suas taxas de crescimento. Essa categoria de setor possui um maior potencial de aprendizado, já que possibilita um maior espaço para aplicar novos conhecimentos. Além disso, também possui um *spillover* maior, o que permite a transferência desse conhecimento para outras áreas. Por outro lado, economias que possuem em sua pauta de exportações a predominância de produtos de baixa intensidade tecnológica apresentam um potencial de crescimento limitado devido ao escopo reduzido para melhorias tecnológicas e uma menor chance para o aprendizado das mesmas. Foi a partir desse raciocínio que Lall (2000) criou uma classificação de intensidade tecnológica por produto utilizada e disseminada pela UNCTAD.

O autor classifica as categorias de produtos em grupos por intensidade tecnológica utilizando a Standard International Trade Classification (SITC) em três dígitos (Rev. 3). Essa classificação incorpora elementos da classificação de Pavitt (1984), que separa os bens pela intensidade dos recursos utilizados (trabalho, ciência, recursos naturais ou produção em escala) e da OCDE, que apresenta uma classificação mais detalhada baseada na intensidade tecnológica de cada categoria. Os bens são separados em três categorias principais, seguidas de quatro subcategorias. Ainda dentro dessas divisões, elas são separadas por alguns setores, como têxtil e eletrônica, conforme pode ser observado de forma mais detalhada no Quadro 1. Para a análise proposta neste trabalho, os dados são classificados dentro das quatro subcategorias. Essa metodologia já foi utilizada em trabalhos publicados no Brasil, como é o caso de Pereira *et al.* (2011) e Londe e Libâno (2014).

Os valores das exportações gaúchas em dólares FOB foram coletados através do Sistema AliceWeb do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Em função da classificação utilizada nesse trabalho ser baseada na SITC Rev. 3 e de os dados coletados estarem ordenados de acordo com a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), foi necessário que se realizasse a conversão para a primeira através da tabela de correspondência da metodologia HS para SITC Rev. 3 da UNCTAD. O período de estudo compreende os meses de janeiro de 2007 a dezembro de 2015. Em função das mudanças de categorias que alguns produtos sofreram na NCM de 2007, a análise através da intensidade tecnológica dos produtos é possível apenas a partir desse ano. Nesse período houve ainda a atualização de 2012, porém ela não alterou de forma significativa a posição dos bens na classificação.

Além disso, foram coletados dados de outros fatores que supostamente impactam na venda de seus bens para outros países. A seleção dessas variáveis foi baseada em artigos já publicados sobre os efeitos de alguns elementos nas exportações e importações dos países (Quadro 2). Os principais trabalhos utilizados para a escolha dos dados foram os de Xavier e Veríssimo (2011), Nakabashi, Cruz e Scatolin (2008) e Cardoso e Vieira (2004).

Para a taxa de câmbio, foi escolhida a variável Taxa de Câmbio Efetiva Real do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Ela consiste na média aritmética ponderada das taxas de câmbio reais bilaterais do Brasil em relação a 24 parceiros comerciais. A taxa de câmbio real bilateral é definida pelo quociente entre a taxa de câmbio nominal (em R\$/unidade de moeda estrangeira) e a relação entre o INPC do Brasil e o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) do país em caso. Essa variável tem como média o ano de 2010 e foi obtida através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicado (IPEA) (2015).

Quadro 1

Classificação por intensidade tecnológica baseada em Lall — 2000

Produtos primários
Produtos industrializados
Baseados em recursos naturais: agropecuários outros recursos (1)
Baixa tecnologia: têxteis, vestuário e sapatos outros produtos de baixa tecnologia (2)
Média tecnologia: produtos automotivos indústrias de processamento indústrias de engenharia
Alta tecnologia: produtos elétricos e/ou eletrônicos outros itens de alta tecnologia (3)
Outras transações

FONTE: LALL (2000).

(1) Nessa categoria estão classificados produtos como hidrocarbonetos, cetonas, cal, cerâmicas e vidros. (2) Nessa categoria estão classificados produtos como chuveiros e pias para banheiros, papel, louças, garrafas, ampolas e outros artefatos de vidro, artefatos de joalheria, bijuterias, barras de ferros, produtos domésticos de cobre ou ferro e utensílios de cutelaria. (3) Nessa categoria estão classificados produtos como aparelhos fotográficos e/ou cinematográficos, turbinas a vapor, balanças, aparelhos de navegação, instrumentos de desenho ou de cálculo e instrumentos para análises físicas ou químicas.

Quadro 2

Variáveis selecionadas para a análise das exportações gaúchas, com a sua respectiva descrição

VARIÁVEL	LEGENDA
ALTA_INT_TEC	Participação das manufaturas de alta intensidade tecnológica nas exportações totais
BAIXA_INT_TEC	Participação das manufaturas de baixa intensidade tecnológica nas exportações
MAN_PROD_PRIM	Participação das manufaturas baseadas em recursos naturais nas exportações
MEDIA_INT_TEC	Participação das manufaturas de média intensidade tecnológica nas exportações
PRIMARIOS	Participação dos produtos primários nas exportações totais do Rio Grande do Sul
TAXA_CAMBIO_REAL	Taxa de câmbio - efetiva real - INPC - exportações - índice (média 2010 = 100), mensal
TAXA_CRESC_PIB_EUA	Taxa de crescimento do PIB dos Estados Unidos, mensal. <i>Proxy</i> para crescimento mundial
TAXA_DE_JUROS_REAL	Taxa de juros real, mensal

Já para o cálculo da taxa de juros real e crescimento mundial, teve-se como base a metodologia utilizada por Nakabashi, Cruz e Scatolin (2008). Para o caso do crescimento mundial, utilizou-se a taxa de crescimento do PIB norte-americano. Essa variável é considerada uma boa *proxy* segundo os autores, pois o crescimento dos principais países importadores de bens brasileiros apresenta uma taxa muito próxima à do crescimento da economia dos Estados Unidos. Porém, essas informações estão disponíveis apenas trimestralmente. Dessa forma, para que fosse possível fazer uma análise mensal, foi considerada uma taxa de crescimento constante para o período a cada três meses. Essa base de dados foi obtida no Bureau of Economic Analysis (2016) do U.S. Department of Commerce. Já a *proxy* para taxa de juros real é a Taxa Selic determinada pelo Comitê de Política Monetária (Copom) subtraída a expectativa média de inflação (IPCA) para os 12 meses seguintes. Esses dados foram obtidos no Banco Central do Brasil (2016) e IPEA (2016) respectivamente.

A metodologia selecionada é a de Vetores Autorregressivos (VAR), que permite identificar uma relação entre as variáveis inseridas no modelo. Ela é comumente empregada para a construção de sistemas de previsão de séries temporais que apresentam alguma relação entre si, assim como para o estudo dos impactos de distúrbios

aleatórios sobre o sistema de variáveis que integram o modelo. Esse método se mostra eficaz para avaliar as relações dinâmicas entre as variáveis e a ordem de determinação entre as mesmas. Ou seja, a finalidade do estudo no VAR não consiste na estimativa de parâmetros, mas em definir as relações entre as variáveis (Xavier; Verissimo, 2011). A partir da estimação desse modelo, é possível analisar a causalidade no sentido de Granger, as funções impulso-resposta e a decomposição das variâncias que permitem verificar os efeitos dos choques sobre as variáveis endógenas.

A fim de analisar se as séries possuem raiz unitária, foram realizados três testes. Os dois primeiros, o Augmented Dickey-Fuller (ADF) e o Phillips-Perron (PP) têm como hipótese nula que a série possui raiz unitária, ou seja, ela é não estacionária. Já o terceiro consiste no teste de Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS), que tem como hipótese nula que a série é estacionária. Em seguida, busca-se descobrir o número de defasagens que o vetor de cointegração deve possuir, utilizando o Critério de Informação de Akaike (AIC), o Critério de Informação de Schwarz (SC) e o Critério de Informação de Hanna-Quinn (HQ).

Outra etapa desenvolvida foi o Teste de Cointegração de Johansen. A utilização desse método tem por objetivo identificar a existência de um vetor de cointegração entre as variáveis. A sua principal vantagem quando comparado com o Teste de Engle-Granger é que ele também apresenta a quantidade de vetores de cointegração entre as variáveis, enquanto os demais indicam apenas se as variáveis são cointegradas ou não (Bergman; Vartanian, 2010; Margarido, 2004).

Também foram estimadas a decomposição da variância e a função impulso-resposta. Através do primeiro processo é possível analisar a participação relativa de cada variável na variação de uma série específica. Essa ferramenta permite que se observe a interação dos fatores, sem que se assuma a endogeneidade das mesmas no modelo. Já pelo segundo, pode-se avaliar o impacto de um choque em uma série sobre outra.

Dessa forma, através do emprego da metodologia de Vetores Autorregressivos e dos testes mencionados, pode-se analisar se as séries são estacionárias, se as variáveis cointegram, se existe causalidade entre as variáveis e, por fim, avaliar como as variáveis selecionadas se ajustam a partir de um choque.

## 5 Resultados

Após apresentar as variáveis e as bases de dados que são utilizadas na análise, o objetivo desta seção é apresentar os resultados obtidos através do método proposto. O primeiro passo da análise consiste em avaliar se as séries de tempo das variáveis selecionadas possuem raiz unitária, ou seja, busca-se analisar se elas são integradas de mesma ordem, sendo que, em caso afirmativo, as mesmas poderão ser cointegradas. A primeira tentativa consistiu em realizar esses testes incluindo na equação de teste intercepto e tendência. Porém, rejeitou-se a tendência em todos os níveis de significância para a maioria das variáveis.

Dessa forma, optou-se por analisar se há a presença de raiz unitária nas séries a partir de uma equação de teste que possua apenas o intercepto, sem realizar a primeira diferença ou outra transformação. Conforme pode ser observado no Quadro 3, os resultados dos testes Augmented Dickey-Fuller (ADF), Phillips-Perron (PP) e Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS) indicam que as séries representadas por  $I(0)$  são integradas de ordem zero em nível. Já as séries representadas por  $I(1)$  não são estacionárias em nível, porém são estacionárias em primeira diferença a um nível de significância de 1%.

Quadro 3

Testes de raiz unitária Augmented Dickey-Fuller (ADF), Phillips-Perron (PP) e Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin (KPSS), com intercepto

VARIÁVEL	ADF	PP	KPSS
ALTA_INT_TEC	$I(0)$	$I(0)$	$I(1)$
BAIXA_INT_TEC	$I(0)$	$I(0)$	$I(1)$
MAN_PROD_PRIM	$I(0)$	$I(0)$	$I(1)$
MEDIA_INT_TEC	$I(0)$	$I(0)$	$I(0)$
PRIMARIOS	$I(1)$	$I(0)$	$I(1)$
TX_CAMBIO_REAL	$I(1)$	$I(1)$	$I(0)$
TX_CRESC_PIB_EUA	$I(0)$	$I(0)$	$I(1)$
TX_JUROS_REAL	$I(1)$	$I(1)$	$I(1)$

FONTE: DADOS BRUTOS: ALICEWEB (BRASIL, 2016).

NOTA: Elaborado a partir de resultados obtidos através do EViews8.

Em seguida, foi realizado o teste para a escolha das defasagens do modelo VAR. Ao se calcular a quantidade de lags do modelo, encontraram-se opções distintas para cada um dos critérios empregados. Baseando-se nos dois últimos critérios, o ideal seria uma defasagem. Porém, o AIC indicou que a melhor alternativa seria oito defasagens. Em caso de resultados diferentes, escolhe-se o critério de Schwartz, pois ele é mais consistente sob determinadas condições para determinar a ordem do modelo, enquanto o AIC tende a sobre-estimar esse valor (Koehler; Murphree, 1988). Portanto, optou-se pelo vetor de cointegração com uma defasagem (Quadro 4).

Quadro 4

Quantidade de defasagens do modelo

LAG	CRITÉRIO DE INFORMAÇÃO DE AKAIKE (AIC)	CRITÉRIO DE INFORMAÇÃO DE SCHWARZ (SC)	CRITÉRIO DE INFORMAÇÃO DE HANNA-QUINN (HQ)
1	-15.53863	-13.66291(1)	-14.77949(1)
2	-15.87938	-12.33634	-14.44545
3	-15.46620	-10.25586	-13.35748
4	-15.81451	-8.936859	-13.03100
5	-16.19820	-7.653244	-12.73990
6	-16.98580	-6.773533	-12.85271
7	-17.67851	-5.798934	-12.87063
8	-18.61093(1)	-5.064041	-13.12826

FONTES DOS DADOS BRUTOS: ALICEWEB (BRASIL, 2016).

NOTA: Tabela elaborada a partir de resultados obtidos através do EVIEWS8.

(1) Menor valor que resultou da aplicação do teste.

Ao se analisar o número de relações de cointegrações por modelo, através do Critério de Informação de Schwartz, percebe-se que há um empate quanto ao melhor ajuste consistir em um modelo sem tendência e intercepto ou em um modelo sem tendência e sem intercepto. Avaliando-se os valores do traço e do autovalor máximo e levando-se em consideração que um modelo mais amplo é preferível a um mais específico, selecionou-se o modelo com intercepto e sem tendência (Quadro 5).

Quadro 5

Número de relações de cointegrações por modelo

Tendência	Nenhuma	Nenhuma	Linear	Linear	Quadrática
Tipo de teste	Sem intercepto	Intercepto	Intercepto	Intercepto	Intercepto
	Sem tendência	Sem tendência	Sem tendência	Tendência	Tendência
Traço	3	4	4	4	4
Autovalor máximo	3	4	4	4	4
Critério de informação de Schwartz					
0	-13.44608(1)	-13.44608(1)	-13,10793	-13,10793	-12,80836
1	-13,30879	-13,38566	-13,09093	-13,15251	-12,89149
2	-13,14712	-13,18000	-12,92439	-12,96087	-12,74173

FONTES DOS DADOS BRUTOS: ALICEWEB (BRASIL, 2016).

NOTA: Resultados obtidos através do EVIEWS8.

(1) Menor valor que resultou da aplicação do teste.

Em seguida, foram realizados os Testes de Cointegração de Johansen do traço e do autovalor máximo, que têm por finalidade analisar a quantidade de vetores cointegrantes que são estatisticamente significantes no modelo. Para o primeiro caso, a hipótese nula do teste do traço foi rejeitada para as quatro primeiras hipóteses, já que os valores das estatísticas de teste são maiores do que os valores críticos a 5%. Porém, não se rejeita a hipótese nula de que há pelo menos quatro vetores de cointegração. O teste de Johansen do autovalor máximo apresentou os mesmos resultados. Portanto, pode-se afirmar que as séries possuem no máximo quatro vetores de cointegração. A presença desses vetores de cointegração indica um relacionamento de longo prazo entre as variáveis (Quadro 6).

Além disso, foi realizado o teste de causalidade de Granger. Esse método busca identificar a causalidade no fato de que a situação passada das séries influencia no comportamento das demais variáveis no presente. No Quadro 7 são apresentados os principais resultados encontrados nesta análise, sua interpretação, além do seu nível de significância estatística. O que se percebe é que a participação de bens com menor intensidade tecnológica na pauta de exportações gaúchas apresenta influência sobre a participação de produtos de maior intensidade tecnológica. Dentre as três variáveis apontadas pela literatura como importantes na influência do comércio inter-

nacional, a única que apresenta alguma influência nesse modelo é a da taxa de crescimento mundial. Ela apresenta causalidade sobre a participação das exportações dos bens de alta intensidade tecnológica.

Quadro 6

## Teste de Cointegração de Johansen

TRAÇO					
HO	H1	AUTOVALOR	ESTATÍSTICA DE TESTE	VALOR CRÍTICO (5%)	PROBABILIDADE(1)
$r = 0$	$r = 1$	0,497163	257,4056	169,5991	0,0000
$r \leq 1$	$r > 1$	0,418560	184,5316	134,6780	0,0000
$r \leq 2$	$r > 2$	0,340855	127,0534	103,8473	0,0006
$r \leq 3$	$r > 3$	0,301124	82,87134	76,97277	0,0165
$r \leq 4$	$r > 4$	0,152235	44,89339	54,07904	0,2535
AUTOVALOR MÁXIMO					
HO	H1	AUTOVALOR	ESTATÍSTICA DE TESTE	VALOR CRÍTICO (5%)	PROBABILIDADE(1)
$r = 0$	$r = 1$	0,497163	72,87392	53,18784	0,0002
$r \leq 1$	$r > 1$	0,41856	57,47822	47,07897	0,0028
$r \leq 2$	$r > 2$	0,340855	44,18208	40,9568	0,021
$r \leq 3$	$r > 3$	0,301124	37,97795	34,80587	0,0202
$r \leq 4$	$r > 4$	0,152235	17,50611	28,58808	0,6179

FONTE DOS DADOS BRUTOS: ALICEWEB (BRASIL, 2016).

NOTA: Elaborado a partir de resultados obtidos através do EViews8.

(1) Nível de significância de 5%.

Quadro 7

## Causalidade de Granger

CAUSALIDADE	INTERPRETAÇÃO
Alta intensidade tecnológica ← baixa intensidade tecnológica	A participação dos bens de baixa intensidade tecnológica nas exportações gaúchas influencia a participação dos bens de alta intensidade tecnológica na pauta de exportações.(1)
Alta intensidade tecnológica ← primários	A participação dos bens primários nas exportações gaúchas influencia a participação dos bens de alta intensidade tecnológica na pauta de exportações.(1)
Alta intensidade tecnológica ← taxa de crescimento mundial	A taxa de crescimento mundial influencia a participação dos bens de alta intensidade tecnológica nas exportações gaúchas na pauta de exportações.(2)
Média intensidade tecnológica ← primários	A participação dos bens primários nas exportações gaúchas influencia a participação dos bens de média intensidade tecnológica na pauta de exportações.(1)
Baixa intensidade tecnológica ← média intensidade tecnológica	A participação dos bens de média intensidade tecnológica nas exportações gaúchas influencia a participação dos bens de baixa intensidade tecnológica na pauta de exportações.(1)
Baixa intensidade tecnológica ← primários	A participação dos bens primários nas exportações gaúchas influencia a participação dos bens de baixa intensidade tecnológica na pauta de exportações.(3)
Manufaturas baseadas em produtos primários ← baixa intensidade tecnológica	A participação dos bens de baixa intensidade tecnológica nas exportações gaúchas influencia a participação dos manufaturados baseados em produtos primários na pauta de exportações.(2)
Manufaturas baseadas em produtos primários ← primários	A participação dos bens primários nas exportações gaúchas influencia a participação dos manufaturados baseados em produtos primários na pauta de exportações.(2)

FONTE DOS DADOS BRUTOS: ALICEWEB (BRASIL, 2016).

NOTA: Elaborado a partir de resultados obtidos através do EViews8.

(1) Em nível de 5%. (2) Em nível de 10%. (3) Em nível de 1%.

Em primeiro lugar, esses resultados condizem com as conclusões de diversos trabalhos publicados sobre o comércio internacional brasileiro: os bens primários também estão aumentando a sua participação na pauta de comércio internacional do Estado. Como pode ser observado no Quadro 7, o aumento da participação de *commodities* na pauta de exportações apresenta causalidade em relação à participação de setores de alta, média e baixa intensidade tecnológica. Ao se analisar o teste de causalidade de Granger e o VAR, percebe-se que quando a importância das *commodities* cresce, a participação dos ramos de atividade que produzem bens intensivos em tecnologia nas exportações gaúchas diminui no período seguinte.

O coeficiente mais expressivo encontrado é o da causalidade dos produtos primários em relação aos bens de baixa intensidade tecnológica, que tem como principais produtos na sua pauta os calçados. Para o caso do ramo calçadista, Gomes e Fantinel (2012) concluem que os resultados das exportações desse setor apresentaram uma forte relação com a taxa de câmbio real e o crescimento mundial entre os anos de 2003 e 2011. Porém, no presente trabalho, esse resultado não se confirma. As vendas desse ramo de atividade apresentam causalidade em relação à participação dos bens de média intensidade tecnológica na pauta de exportação.

Ainda se tratando das taxas de crescimento mundial, câmbio real e juros real, esses resultados estão parcialmente de acordo com Nakabashi, Cruz e Scatolin (2008). Eles apresentam que o crescimento externo foi o responsável pelo aumento das exportações de *commodities*, ao passo que as taxas de câmbio e juros não influenciaram nas vendas desse setor. Para o caso gaúcho, as taxas de câmbio e juros também não influenciam nas vendas de produtos primários. Porém, a participação do crescimento mundial não teve efeito para explicar as exportações desse setor. Essa variável é estatisticamente significativa e apresenta uma influência negativa apenas para as exportações de bens de alta intensidade tecnológica, ou seja, mesmo que a economia mundial esteja crescendo e, conseqüentemente, consumindo mais, os países estão adquirindo menos produtos manufaturados de alta intensidade tecnológica do Estado.

Também foi realizada a análise de decomposição de variância<sup>2</sup>. Ao se realizar esse teste, foram utilizados 12 períodos. O motivo para isso é que os erros de previsão são crescentes, mas eles começam a se estabilizar conforme se aproximam desse momento. Os produtos primários passam a ter uma maior participação na explicação das mudanças nas exportações de todas as categorias. Para os produtos intensivos em baixa tecnologia, eles são os que têm a maior participação. Para os bens de alta tecnologia e os manufaturados baseados em produtos primários, os produtos de baixa intensidade tecnológica são os que têm mais relevância para explicar as modificações nas vendas para o exterior.

Em seguida foi estimada a função impulso-resposta para se analisar os efeitos dos choques na participação dos produtos primários e do valor da taxa de crescimento mundial sobre os setores que apresentaram valores significativos no teste de causalidade de Granger durante 12 meses. Um choque na participação dos bens primários impacta os demais de forma negativa, porém não de forma tão significativa, já que os valores são baixos. Os ajustamentos ocorrem gradativamente, retornando para a situação de equilíbrio inicial dentro do período compreendido por este estudo (Figura 1).

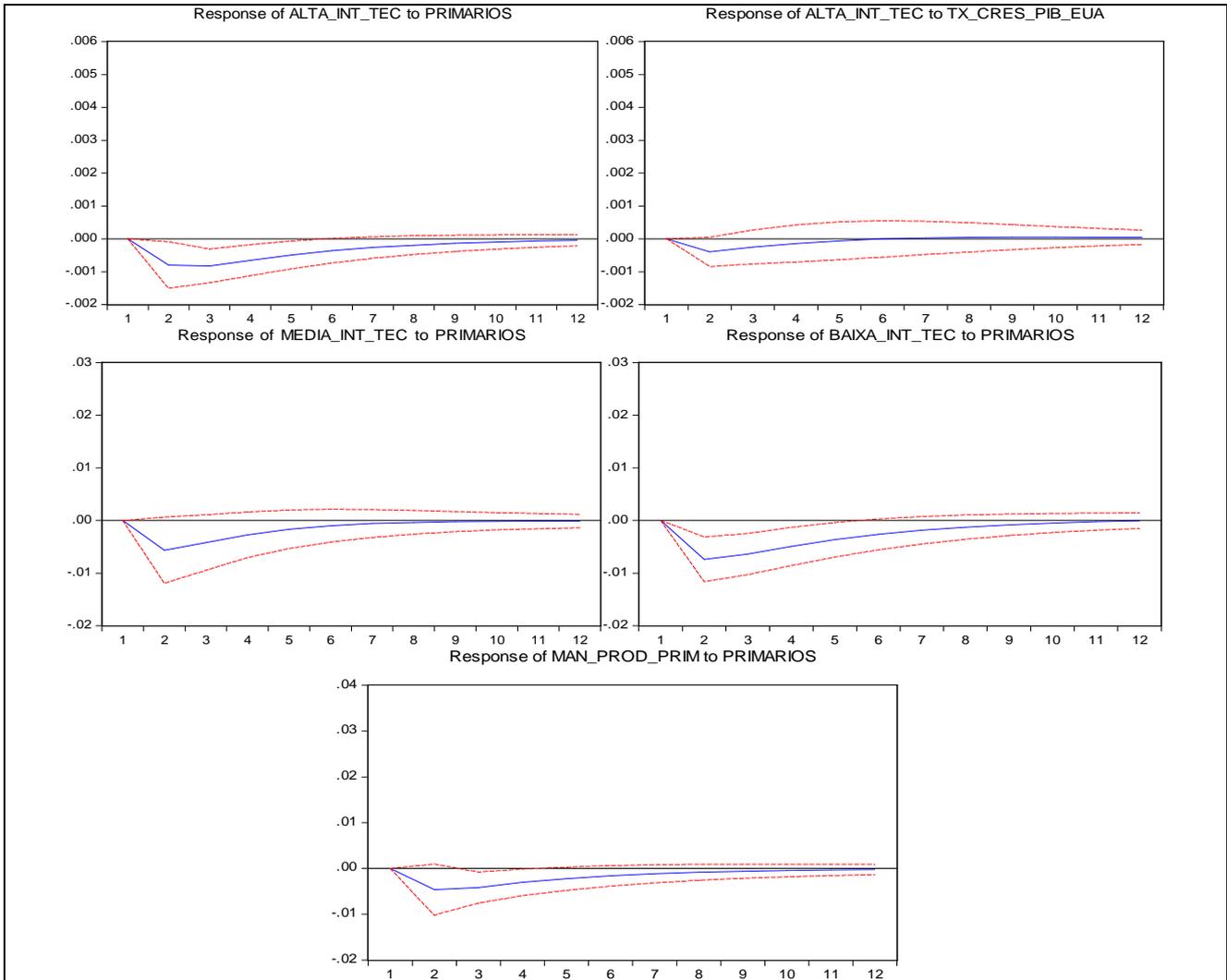
Por fim, ao se analisar o VAR e os resultados apresentados nesta seção, pode-se concluir que o coeficiente da defasagem da participação dos produtos primários tem um efeito negativo e significativo sobre a participação dos bens de baixa, média e alta intensidade tecnológica e dos manufaturados baseados em produtos primários na pauta de exportações do Rio Grande do Sul. Ou seja, esses resultados condizem com a hipótese de que a maior participação de bens primários nas vendas para o exterior tem um impacto negativo na comercialização de produtos que possuem algum nível de intensidade tecnológica na sua fabricação. Além disso, o coeficiente da defasagem da taxa de crescimento mundial apresenta o mesmo impacto sobre as exportações de alta intensidade tecnológica. Isso demonstra que mesmo que os países estejam crescendo e, conseqüentemente, consumindo mais, o Estado está diminuindo a participação nas vendas para o exterior de produtos intensivos em tecnologia.

---

2 As tabelas da decomposição da variância encontram-se no Apêndice.

Figura 1

Função impulso-resposta da participação das manufaturas a um choque na participação dos produtos primários e da taxa de crescimento mundial na pauta de exportações do Rio Grande do Sul



FONTES DOS DADOS BRUTOS: ALICEWEB (BRASIL, 2016).

NOTA: Figura elaborada a partir de resultados obtidos através do EViews8.

## 6 Considerações finais

As exportações do Rio Grande do Sul vêm crescendo ao longo dos últimos anos e, conseqüentemente, a sua importância para a região também. Portanto, acredita-se ser fundamental o estudo das mudanças na pauta de exportações para melhor entender o impacto das exportações na economia do Estado. Uma das formas de se realizar esse tipo de estudo é através da metodologia proposta, que permitiu avaliar o impacto de alguns fatores que, segundo a literatura, são expressivos no comércio internacional e nas exportações gaúchas. Essas variáveis consistem nas taxas de juros real, no crescimento mundial e no câmbio real. Para o caso das exportações gaúchas, pode-se concluir que a taxa de crescimento mundial foi o único desses fatores a apresentar significância estatística para explicar as mudanças nas suas vendas para o exterior.

Além disso, ao se analisarem o teste de causalidade de Granger e o VAR, percebe-se que as exportações defasadas dos produtos primários repercutiram de forma negativa na participação dos bens de baixa, média e alta intensidade tecnológica nas exportações gaúchas. Porém, a participação dos bens primários apresenta causalidade em relação às vendas do setor de baixa intensidade tecnológica, que têm como principal produto da sua pauta, os calçados.

Portanto, pode-se concluir que parte da literatura já publicada sobre a participação de diferentes ramos de atividades nas exportações e os resultados obtidos neste artigo convergem. A principal conclusão sobre o que

está acontecendo é que, tanto no Brasil quanto no Rio Grande do Sul, há um aumento da participação de bens do setor primário e a queda dos manufaturados na pauta de exportações. Ou seja, essas regiões podem estar passando por um processo de desindustrialização prejudicial para as suas economias. Dessa forma, este tipo de estudo tem como contribuição avaliar a causalidade entre as variáveis apontadas pela literatura como causadoras da desindustrialização para o caso do Rio Grande do Sul. Com o propósito de se intensificar a pesquisa sobre o tema, trabalhos futuros podem fazer uso de diferentes metodologias a fim de confirmar a tendência ao aumento das vendas de produtos primários para o exterior.

## Apêndice

Quadro A.1

Decomposição da variância das manufaturas de alta intensidade tecnológica

PERÍODO	S.E	BAIXA_INT_TEC	PRIMÁRIOS	TX_CRES_PIB_EUA
1	0.003620	19,69482	0,000000	0,000000
4	0.004776	37,60338	7,617855	1,048598
8	0.005015	38,95491	8,811226	0,974847
12	0,005039	39,09221	8,863532	0,931682

NOTA: Elaborado a partir de resultados obtidos através do EVIEWS8.

Quadro A.2

Decomposição da variância das manufaturas de baixa intensidade tecnológica

PERÍODO	S.E	MEDIA_INT_TEC	PRIMÁRIOS
1	100	0,000000	0,000000
4	78,44374	0,046370	11,58739
8	74,92472	0,139508	12,32600
12	73,49501	0,187767	12,09873

NOTA: Elaborado a partir de resultados obtidos através do EVIEWS8.

Quadro A.3

Decomposição da variância das manufaturas baseadas em produtos primários

PERÍODO	S.E	BAIXA_INT_TEC	PRIMÁRIOS
1	0,028762	12,59763	0,000000
4	0,033861	25,03119	4,189970
8	0,034844	26,78559	4,760869
12	0,035049	27,02559	4,767830

NOTA: Elaborado a partir de resultados obtidos através do EVIEWS8.

Quadro A.4

Decomposição da variância das manufaturas de média intensidade tecnológica

PERÍODO	S.E	PRIMÁRIOS
1	0,032487	0,000000
4	0,042875	3,086426
8	0,043754	3,181204
12	0,043841	3,173079

NOTA: Elaborado a partir de resultados obtidos através do EVIEWS8.

## Referências

---

- BANCO CENTRAL (Brasil) (BCB). **Séries Temporais:** Balanço de Pagamentos. 2016. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAG>>. Acesso em: 21 fev. 2016.
- BELLO, T. da S. As exportações do RS em 2003. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 31, n. 4, p. 95-124, 2006. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/228./395>>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- BELLO, T. da S.; TERUCHKIN, S. U. As exportações do RS em 2005. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 4, p. 63-70, 2006. Disponível em: <[http://cdn.fee.tche.br/indicadores/33\\_04/7\\_parte.pdf](http://cdn.fee.tche.br/indicadores/33_04/7_parte.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- BELLO, T. da S.; TERUCHKIN, S. U. As exportações gaúchas em 2006: crescimento apesar das dificuldades. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 4, p. 89-92, 2007. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/1525/1892>>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- BERGMAN, D. R.; VARTANIAN, P. R. Integração, Causalidade e Análise dos Eventos Extremos entre Ações da Petrobrás Negociadas no Mercado Brasileiro e ADR no Mercado Norte-Americano. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE PROBABILIDADE E ESTATÍSTICA, 19., 2010, Campinas. **Anais...** Campinas: Associação Brasileira de Estatística, 2010. Disponível em: <[http://www.ime.unicamp.br/sinape/sites/default/files/resumo\\_expandido\\_integracao\\_mercados\\_daniel\\_reed\\_pedro\\_vartanian.pdf](http://www.ime.unicamp.br/sinape/sites/default/files/resumo_expandido_integracao_mercados_daniel_reed_pedro_vartanian.pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2015.
- BLACK, C. O preço da soja nos últimos 10 anos. **Panorama Internacional FEE**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <<http://panoramainternacional.fee.tche.br/article/o-preco-da-soja-no-ultimo-decenio/>>. Acesso em: 15 out. 2016.
- BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Aliceweb:** sistema de análise das informações de comércio exterior: exportação e importação. 2016. Disponível em: <<http://alicesweb.mdic.gov.br/index/home>>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC). **Estatísticas de Comércio Exterior.** 2016a. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Existe Doença Holandesa no Brasil? In: FÓRUM DE ECONOMIA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 4., 2008, São Paulo. **Anais...** São Paulo: FGV, 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.14.Existe.doen%C3%A7a.holandesa.comNelson.Marconi.5.4.08.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2016.
- BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS (BEA). **Gross Domestic Product.** 2016. Disponível em: <<http://www.bea.gov/national/Index.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- CALDAS, B. B. O desempenho das exportações gaúchas em 2012. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 40, n. 4, p. 51-60, 2013. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2886>>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- CARDOSO, C. A.; VIEIRA, F. V. Câmbio, inflação e juros na transição do regime cambial brasileiro: uma análise de vetores auto-regressivos e causalidade. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 32., 2004, João Pessoa. **Anais...** São Paulo: ANPEC, 2004. Disponível em: <[www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A080.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A080.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **Índice das Exportações:** série histórica antiga descontinuada. 2016. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-das-exportacoes>>. Acesso em: 5 fev. 2016.
- GARCIA, A. Á. As exportações gaúchas em 2007. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 35 n. 4, p. 73-82, 2008. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1591/1960>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

GARCIA, A. Á. As exportações gaúchas em 2008. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 4, p. 53-60, 2009. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/2243/2615>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

GARCIA, A. Á. **As exportações gaúchas em 2009**. Porto Alegre: FEE, 2010. (Textos para Discussão FEE, n. 74). Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/teses/as-exportacoes-gauchas-em-2009/>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

GARCIA, A. Á. As exportações gaúchas em 2010. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 20, n. 2, 2011. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/as-exportacoes-gauchas-em-2010/>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

GARCIA, A. Á. As exportações gaúchas em 2011. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 57-68, 2012. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2746/3083>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

GOMES, E. C.; FANTINEL, V. D. O Impacto da Taxa de Câmbio e da Renda Mundial nas Exportações de Calçados Gaúchos. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 6., 2012, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE, 2012. Disponível em: <[http://www.pucrs.br/eventos/eeg/download/Mesa14/O\\_Impacto\\_da\\_Taxa\\_de\\_Cambio\\_e\\_da\\_Renda\\_Mundial\\_na\\_s\\_Exportacoes\\_de\\_Calçados\\_Gauchos.pdf](http://www.pucrs.br/eventos/eeg/download/Mesa14/O_Impacto_da_Taxa_de_Cambio_e_da_Renda_Mundial_na_s_Exportacoes_de_Calçados_Gauchos.pdf)>. Acesso em: 2 dez. 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**: base de dados macroeconômicos. 2016. Disponível em: <[www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)>. Acesso em: 25 fev. 2016.

KOEHLER, A.; MURPHREE, E. A Comparasion of the Akaike and Schwartz Criteria for Selecting Model Order. **Journal of the Royal Statistical Society**, [S.l.], v. 37, n. 2, 1988. Disponível em: <[http://www.jstor.org/stable/2347338?seq=3#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2347338?seq=3#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 5 dez. 2015.

LALL, S. **The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998**. [S.l.: s.n.], 2000. (Working Paper, n. 44). Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/tradekb/Knowledgebase/Technologyintensiveness>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

LONDE, A. C.; LIBÂNO, G. **A estrutura tecnológica das exportações dos países em desenvolvimento nos anos 2000**: análise e implicações para o crescimento. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2014. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20502.pdf>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

MARGARIDO, M. Teste de Co-Integração de Johansen Utilizando o SAS. **Agricultura São Paulo**, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 87-101, 2004. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/publicacoes/pdf/asp-1-04-6.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2015.

NAKABASHI, L.; CRUZ, M. J. V. da; SCATOLIN, F. D. Efeitos do Câmbio e Juros sobre as Exportações da Indústria Brasileira. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 433-461, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rec/v12n3/02.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2015.

NASDAQ. **Soybeans**: latest prices and chart for soybeans. 2016. Disponível em: <<http://www.nasdaq.com/markets/soybean.aspx>>. Acesso em: 21 fev. 2016.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 2, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n2/03.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. **Research Policy**, North-Holland, v.13, n. 6, 1984. Disponível em: <[http://www00.unibg.it/dati/corsi/22023/61787-08%20Pavitt%20\(1984\).pdf](http://www00.unibg.it/dati/corsi/22023/61787-08%20Pavitt%20(1984).pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2016.

PEREIRA, W. *et al.* Competitividade internacional e tecnologia: uma análise da estrutura das exportações brasileiras. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 3, p. 501-531, 2011. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/ecos/v20n3/a03v20n3.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n3/a03v20n3.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2016.

RISCO, G. R. de M. As exportações gaúchas em 2013. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 63-70, 2014. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3079>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

SONAGLIO, C. M. *et al.* Políticas de Câmbio e Evidências de Desindustrialização no Brasil Pós-Plano Real: uma análise com dados em painel. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA — ANPEC SUL, 13., 2010, Porto Alegre. **Anais...** [S.l.]: Anpec, 2010. Disponível em: <[www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/07.pdf](http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2010/artigos/07.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2016.

TERUCHKIN, S. U. O crescimento do valor das exportações gaúchas de 2004 a 2006: a importância dos preços. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 35, n. 1, p. 53-60, 2007. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1540/1909>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Complete HS and SITC conversion**. 2016. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/trade/conversions/HS%20Correlation%20and%20Conversion%20tables.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2016.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Trade grouped by technology-intensiveness based on Lall (2000)**. 2016a. Disponível em: <<http://unstats.un.org/unsd/tradekb/Attachment64.aspx>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO). **World Trade Report 2013: Factors shaping the future of world trade**. Geneva: World Trade Organization, 2013. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/world\\_trade\\_report13\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report13_e.pdf)>. Acesso em: 2 nov. 2015.

XAVIER, C. L.; VERÍSSIMO, M. P. Doença Holandesa no Brasil: taxa de câmbio, exportações de commodities e crescimento econômico. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 39., 2011, Foz do Iguaçu. **Anais...** São Paulo: ANPEC, 2011. Disponível em: <<http://anpec.org.br/encontro/2011/inscricao/arquivos/000-e9c54d555f4adb6fe05c816b5c4a97d2.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2015.





DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO E  
POLÍTICAS PÚBLICAS



# A interiorização do ensino superior no Rio Grande do Sul\*

Lívio Luiz Soares de Oliveira\*\*

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

## Resumo

Este artigo tem como meta expor, de modo sucinto, a evolução do processo de interiorização do ensino superior no RS, por meio de dados referentes à expansão das Instituições de Ensino Superior (IES), dos cursos, das vagas, dos inscritos, das matrículas e do ingresso de alunos. No caso das IES públicas do interior, aconteceu fenômeno inverso ao que ocorreu na Capital, pois a participação relativa dessas instituições no total de vagas aumentou. Tal fato reflete o avanço da interiorização das vagas em IES públicas como consequência da criação da Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa), de três Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), além dos *campi* interioranos da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS). Quanto às matrículas no interior do RS, diferentemente do que ocorreu na Capital, houve um avanço de participação relativa por parte das IES públicas, em relação às IES privadas. Conclui-se que houve, ao longo da série, queda no grau de interiorização do número de IES, aumento do número de inscritos, matrículas e ingressos nas instituições do interior e estabilidade no número de cursos e de vagas.

**Palavras-chave:** interior; ensino superior; educação

## Abstract

*This article aims to briefly show the evolution of the process of higher education expansion into the cities of the State of Rio Grande do Sul other than the capital, through data on the increase of the number of institutions, degrees, places available, applicants, enrollments and admissions. Unlike what happened in the capital city, Porto Alegre, the relative share of the public institutions outside the capital in the total number of places available increased. This fact reflects the movement of the public higher education institutions into cities other than the capital as a result of the creation of the Federal University of the Pampas (Unipampa), three Federal Institutes of Education, Science and Technology (IFs) and the campuses of both the Federal University of Santa Maria (UFSM) and the State University of Rio Grande do Sul (UERGS) in these cities. As regards the number of registrations outside Porto Alegre, unlike what occurred within its boundaries, there was an increase in the relative share of the public institutions in comparison with that of the private institutions of higher education. We concluded that, all through the series there was a decrease in the degree of spread of higher education institutions into the cities outside the capital, an increase in the number of applicants, registrations and admissions in these institutions, and stability in the number of degrees and places available.*

**Keywords:** cities other than the capital; higher education; education

## 1 Introdução

---

Este artigo pretende traçar um retrato da evolução do processo de interiorização do ensino superior no RS, entre os anos 1991 e 2013, com base nos dados do Censo da Educação Superior (CES), de responsabilidade do Instituto de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Esse período foi escolhido por ser aquele

---

\* Artigo recebido em 12 jul. 2016.

Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja

\*\* E-mail: livio@fee.tche.br

com maior continuidade e extensão entre as séries disponibilizadas pelo Inep relativamente aos dados do ensino superior. Nesse período, também foram implementadas modificações fundamentais na legislação federal relativa ao ensino superior, que permitiram sua expansão para o interior, como será comentado posteriormente.

O Rio Grande do Sul tem um papel importante no processo de interiorização do ensino superior no Brasil, porque foi em território gaúcho que foi implantada a primeira universidade no interior do País, em uma etapa do processo histórico em que essa espécie de instituição se localizava unicamente em capitais brasileiras (Estrada, 2000, p. 38; Rossato, 1997, p. 291). Neste trabalho, considera-se interior todo espaço geográfico fora dos limites da capital, Porto Alegre, isto é, todos os municípios exceto a capital gaúcha, usando-se o mesmo critério que o Inep. A interiorização do ensino superior pode ser compreendida como um processo inclusivo de democratização espacial de acesso a ele (Rieder, 2011, p. 229), oportunizando possibilidades que antes não existiam às populações interioranas, visto que a educação terciária era concentrada nas capitais e nos grandes centros urbanos (Firmino, 2014, p. 15).

As primeiras escolas superiores, voltadas à formação de profissionais liberais, foram criadas no Brasil com a vinda da família real portuguesa, em 1808. Esse foi o mecanismo encontrado pelo príncipe regente, D. João VI, para atender a demanda do governo monárquico português, para aqui transplantado, de elementos capazes de suprir adequadamente a burocracia administrativa. Assim, o ensino superior nasceu no Brasil juntamente com o surgimento do Estado Nacional em nosso país (Cunha, 2007, p. 64). O governo de D. Pedro I deu impulso ao ensino superior, com a instalação dos primeiros cursos jurídicos no Brasil, em 1827, e, no reinado de D. Pedro II, foram criadas outras instituições (Costa; Barbosa; Goto, 2011, p. 17).

À época da proclamação da república, havia cinco instituições de ensino superior no Brasil, todas localizadas em capitais: duas faculdades de Direito (uma em Recife e outra em São Paulo), duas faculdades de Medicina (uma em Salvador e outra no Rio de Janeiro) e uma escola politécnica (no Rio de Janeiro). Juntas, essas faculdades tinham 2.300 matrículas (Ribeiro, 1969, p. 86). A promulgação da constituição republicana, em 1891, imprimiu um novo ritmo de abertura de escolas superiores, cedendo espaço à iniciativa privada. Entre 1891 e 1937, foram criadas 31 instituições de ensino superior no País (Costa; Barbosa; Goto, 2011, p. 18). Em 1940, já havia 21.235 estudantes de nível superior no Brasil, passando este número para 37.548 em 1950 e para 100.000 em 1960 (Ribeiro, 1969, p. 76).

Foi no início da década de 50 que ocorreu, paralelamente ao processo de interiorização do ensino superior, a intensificação do processo de industrialização no Brasil, por meio do modelo de substituição de importações, que aumentou a demanda por trabalhadores qualificados. Dado que a contratação de trabalhadores estrangeiros em grande escala era pouco exequível na época, o Governo recorreu à mudança na legislação, a fim de prover a lacuna existente na formação de mão de obra, com a adoção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 20 de dezembro de 1961 (Costa; Barbosa; Goto, 2011, p. 4). Essa lei permitiu a mudança no estatuto das universidades públicas, as quais puderam diversificar seus cursos, criar institutos de pesquisa, contratar novos docentes e aumentar o número de vagas.

No entanto, a mudança adotada na legislação não foi suficiente para alcançar as metas ambicionadas. Por isso, foi adotada, no Regime Militar, a Reforma Universitária, amparada na Lei 539/69 e nos Decretos 464/69 e 465/69, visando transformar a universidade em instituição de excelência pautada no ensino e na pesquisa, para, concomitantemente, formar profissionais capacitados a atuarem no mercado de trabalho. Para alcançar esse objetivo na dimensão desejada, levando em consideração a priorização de investimentos públicos em outras áreas, o governo militar apelou à iniciativa privada para ampliar o número de vagas no sistema de ensino superior. Assim, na década de 70 houve uma expansão significativa nesse sistema, alicerçada, fundamentalmente, nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. No entanto, no final dessa década, o Governo proibiu a abertura de novas instituições desse tipo no País, tendo em vista que o seu crescimento fora meramente quantitativo, em detrimento da qualidade (Costa; Barbosa; Goto, 2011, p. 18). Por outro lado, o crescimento do número de matrículas totais no ensino superior foi notável, nos últimos anos. Segundo dados do Inep, o número de estudantes matriculados no ensino superior no Brasil, em 2013, foi de 6.152.405. Esse crescimento se deveu às políticas federais de expansão voltadas ao ensino público superior, adotadas nos anos recentes, que incluíam o programa Expansão I<sup>1</sup> e o

---

<sup>1</sup> Esse programa abarcou o período 2003-06. Uma das principais diretrizes, nesse caso, era promover a interiorização do ensino superior público federal (Brasil, 2006a, p. 11). No ano de 2006, foi publicado o documento intitulado **Expansão das universidades federais: o sonho se torna realidade! Período de 2003 a 2006**. Nesse documento, foi planejada a implantação de 10 universidades federais e a criação de 49 *campi* nas cinco regiões do País, que permitissem criar 30.000 novas vagas em cursos de graduação nessas instituições, com o objetivo de incrementar a inclusão social, reduzir as desigualdades regionais, além de reorientar a organização do ensino superior no Brasil (Brasil, 2006a, p. 11).

Programa de Apoio à Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (Reuni ou Expansão II)<sup>2</sup>, criado em 2006. Políticas públicas com objetivo semelhante também foram adotadas para o ensino superior privado, como o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)<sup>3</sup>, criado em 2001, e o Programa Universidade Para Todos (Prouni)<sup>4</sup>, criado em 2005.

O presente estudo tem a seguinte estrutura: após esta **Introdução**, na seção seguinte, será apresentado um esboço da organização administrativa e acadêmica do ensino superior no Rio Grande do Sul. Na seção três, será discutida, de modo sintético, a questão da interiorização do ensino superior. Também será feita uma exposição sucinta de algumas potenciais vantagens desse processo de interiorização. Nessa seção, serão mostrados dados sobre o número de Instituições de Ensino Superior, cursos, vagas e matrículas por categoria administrativa (IES em nível federal e estadual e IES privadas) no estado gaúcho, na Capital e no interior. Ao final, encontram-se as **Considerações finais**.

## 2 Organização administrativa e acadêmica do ensino superior no Rio Grande do Sul

A estrutura do ensino superior no RS, assim como nas demais unidades federativas, é regulada por leis federais, entre as quais a Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996), denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e o Decreto n.º 5.773<sup>6</sup>, de 9 de maio de 2006 (Brasil, 2006). Esse decreto é o mais recente de uma série de outros anteriores. Estes últimos, revogados, regulamentavam a disposição do ensino superior no Brasil. O Quadro 1 mostra a legislação que regulou ou regula a estrutura do ensino superior no Brasil, nos últimos 20 anos.

Quadro 1

Legislação sobre a estrutura do ensino superior no Brasil

LEGISLAÇÃO	OBJETIVO	SITUAÇÃO
Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996	Estabelece as diretrizes e as bases da educação nacional.	Em vigor
Decreto n.º 2.207, de 15 de abril de 1997	Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos Art. 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.	Revogado
Decreto n.º 2.306, de 19 de agosto de 1997	Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no Art. 10 da Medida Provisória n.º 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos Art. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.	Revogado
Decreto n.º 3.860, de 9 de julho de 2001	Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências.	Revogado
Decreto n.º 5.377, de 9 de maio de 2006	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e de cursos superiores, de graduação e sequenciais, no sistema federal de ensino.	Em vigor

<sup>2</sup> O Reuni foi instituído pelo Decreto n.º 6096, de 24 de abril de 2007, como parte integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) (Brasil, 2007). Segundo o *site* do Reuni (2016, *online*), nesse plano, “As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país”.

<sup>3</sup> O Fies foi criado pela Medida Provisória n.º 1.827, de 27 de maio de 1999, e teve sua regulamentação efetuada pelas Portarias do Ministério da Educação (MEC) n.º 860, de 27 de maio de 1999, e n.º 1.386/99, de 15 de setembro de 1999, e pela Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) n.º 2647, de 22 de setembro de 1999, sendo institucionalizado, efetivamente, pela Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001 (Brasil, 2001). O Fies é um programa do MEC que tem o objetivo de financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em IES privadas. Podem acessar esse financiamento todos os estudantes matriculados em IES privadas com avaliação positiva junto ao MEC. Para mais informações, ver Brasil (2016a).

<sup>4</sup> O Prouni é um programa gerenciado pelo MEC, que visa ao financiamento de bolsas integrais ou parciais para estudantes de IES privadas, que não tenham ainda diploma de curso superior, em até 50% do valor das mensalidades, em cursos sequenciais de formação específica e de graduação. Ele foi criado pela Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (Brasil, 2005). Mais detalhes sobre o Prouni em Prouni (2016).

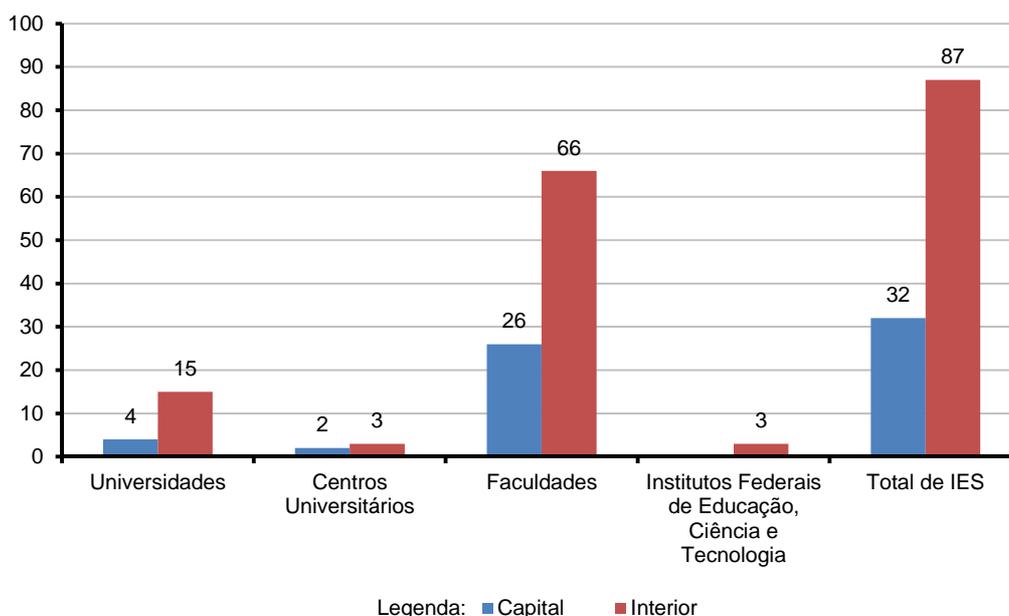
<sup>6</sup> Este decreto dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores sequenciais e de graduação do sistema federal de ensino.

Quanto à natureza jurídica da organização administrativa, as IES no Brasil podem ser públicas ou privadas. No sistema de ensino superior, há outros dois subsistemas: o federal e o estadual. O federal engloba todas as IES de responsabilidade da União (universidades federais, faculdades federais, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets)) vinculados diretamente ao MEC, além das IES privadas, que podem ser confessionais, filantrópicas e comunitárias. O sistema estadual de ensino superior inclui as IES de responsabilidade dos estados (Secretarias Estaduais de Educação) e dos municípios (Secretarias Municipais de Educação). Outra classificação divide ainda as IES em acadêmicas e tecnológicas. As IES acadêmicas se dividem em universidades, centros universitários, faculdades integradas e faculdades. As tecnológicas englobam os Cefets e as IFs. As IES tecnológicas têm como objetivo o atendimento de candidatos que queiram se inserir mais rapidamente no mercado de trabalho, em cursos que duram, geralmente, três anos e fornecem diploma de tecnólogo.

As universidades, por atribuição legal, têm como função principal a formação de mão de obra altamente qualificada, associando o ensino na graduação e na pós-graduação com pesquisa de alto nível. A pesquisa nas universidades, de acordo com os pressupostos da legislação (LDB/96, Art. 52, III), deve ser realizada por significativo percentual de professores mestres ou doutores com dedicação integral. Porém, na prática, nem sempre as universidades cumprem esse papel, principalmente as da iniciativa privada, por darem preferência ao ensino da graduação, em detrimento da pesquisa, por razões de custos (FAPESP, 2011, p. 11). Isso porque a realização de pesquisas, notadamente aquelas que resultam em inovação, demanda elevados investimentos em infraestrutura de laboratórios, máquinas, equipamentos e capital humano qualificado. Adicionada à restrição dos altos custos das pesquisas, existe a questão da escassez de capital. Assim, no Brasil, ao contrário do papel especificado na legislação<sup>7</sup>, é reduzido o número de universidades privadas que oferecem ensino associado à pesquisa sistemática. Essa fica a cargo, na maior parte dos casos, das universidades públicas, especialmente as federais, como é o caso, no RS, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), uma das principais do País. Por outro lado, os centros universitários são instituições voltadas para o ensino de graduação, que, em caso de comprovada qualidade de seus cursos, fazem jus a uma maior autonomia. Na prática, poucos centros universitários apresentam essas características. Muitas IES, principalmente as faculdades isoladas, oferecem apenas cursos noturnos, de baixo custo, visando a atender, preferencialmente, uma demanda formada por estudantes que exercem ocupações profissionais diurnas (FAPESP, 2011, p. 11). O Gráfico 1 mostra o número de IES, por organização acadêmica, no RS, no ano de 2013, na Capital e no interior.

Gráfico 1

Número de Instituições de Ensino Superior (IES), por organização acadêmica, na Capital e no interior do RS — 2013



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016).

<sup>7</sup> A Lei 539/69, complementada pelos Decretos 464/69 e 465/69, prevê que a universidade ofereça um ensino superior de excelência, multifuncional, polivalente, aliado à pesquisa (Costa; Barbosa; Goto, 2011, p. 18).

De acordo com o Gráfico 1, em 2013, existiam 119 IES no RS: 32 na Capital e 87 no interior. Das 19 universidades existentes, quatro estavam sediadas em Porto Alegre: a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA), a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul e a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). As demais 15 universidades localizavam-se fora da Capital. As duas primeiras universidades citadas são instituições públicas federais, a terceira é uma instituição pública estadual, e a quarta é uma IES privada sem fins lucrativos. Ainda em relação aos dados do Gráfico 1, existiam dois centros universitários na capital gaúcha: o Centro Universitário Metodista (IPA), IES privada sem fins lucrativos, e o Centro Universitário Ritter dos Reis (UniRitter), instituição privada com fins lucrativos. Outros três centros universitários encontravam-se fora da capital gaúcha: o Centro Universitário La Salle (Unilasalle), estabelecido no Município de Canoas, o Centro Universitário Univates (Univates), em Lajeado, e o Centro Universitário Franciscano (Unifra), em Santa Maria. Esses três centros universitários são IES privadas sem fins lucrativos. O número de faculdades era de 26 na Capital e 66 no interior. Os três IFs do RS localizam-se no interior: o Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), sediado em Bento Gonçalves, o Instituto Federal Farroupilha (IFFarroupilha), localizado em Santa Maria, e o Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul), sediado em Pelotas. Esses três IFs foram criados por meio da Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008 (Brasil, 2008a).

Os cursos nas IES, em termos de níveis de ensino, podem ser enquadrados nas seguintes categorias (FAPESP, 2011, p. 9): (a) sequenciais, (b) graduação (bacharelado e licenciatura), (c) pós-graduação — aperfeiçoamento *lato sensu* (especialização e MBA) ou *stricto sensu* (mestrado acadêmico e profissional, doutorado e pós-doutorado) —, (d) extensão e (e) ensino à distância (EAD). No conjunto das IES acadêmicas, as universidades públicas têm um papel de destaque em fornecer ensino de graduação e de pós-graduação de qualidade aliado à pesquisa. Comumente, são essas instituições as que possuem os cursos mais bem avaliados dentre as IES acadêmicas. A pós-graduação *stricto sensu* no Brasil é o segmento melhor sucedido em termos de desempenho (FAPESP, 2011, p. 9).

Na próxima seção, será discutida a questão da interiorização do ensino superior no RS, com base em dados do número de IES, cursos, vagas e matrículas.

### 3 Interiorização do ensino superior no RS

Desde a criação das primeiras IES no Brasil, uma de suas características mais marcantes quanto à localização geográfica foi que se concentravam, principalmente, próximas ao litoral e/ou nos maiores centros urbanos, especialmente nas capitais, entre as quais Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo. O modelo de desenvolvimento adotado até então privilegiava a concentração demográfica nas capitais, restringindo o acesso ao ensino superior aos habitantes dessas regiões, em detrimento daqueles residentes em outras localidades, os quais tinham de se deslocar aos centros mais populosos, caso quisessem obter educação terciária. Evidentemente, esse tipo de modelo acentuava as desigualdades socioeconômicas e regionais.

A desconcentração geográfica do ensino superior brasileiro começou por volta do início da década de 50, de modo bastante modesto. Na década de 70, foram criadas universidades federais na maioria dos estados brasileiros, onde se verifica um processo de regionalização do ensino superior, com universidades sendo instaladas em cidades de médio porte, além do estabelecimento de vários *campi* em cidades do interior (Rodríguez; Martins, 2005, p. 46). Esse fenômeno continuou em marcha lenta até a década de 90, em que houve uma reversão no cenário de baixo crescimento das vagas, quando já existiam cerca de 1,5 milhão de estudantes universitários. A partir desse período, houve uma expansão significativa do ensino superior no Brasil, simultaneamente a um processo de desconcentração geográfica das IES. Esse processo tem como um de seus principais benefícios o atendimento, em nível local, da crescente demanda por educação terciária de estudantes oriundos de cidades pequenas e médias localizadas fora das regiões metropolitanas.

É importante ressaltar que o conceito de “interior” utilizado neste artigo, conforme dito na **Introdução**, é o mesmo empregado pelo Inep em seus estudos e séries estatísticas: todo espaço geográfico fora da capital de uma unidade federativa estadual. Assim, esse conceito engloba todos os municípios, exceto Porto Alegre, em que há ensino superior. O processo de estruturação do ensino terciário no Rio Grande do Sul, segundo Caberlon (1997, p. 143), teve duas fases distintas: um período de concentração espacial em Porto Alegre (1930-60) e um período subsequente de interiorização. Esse segundo movimento começou com a instalação de IES comunitárias, em meados do século XX, que indicavam, inicialmente, a ausência do poder público e foram importantes no contexto regional (Lauxen, 2012, p. 9). É o caso do Unifra, fundado em 1955, em Santa Maria, município que também recebeu a UFSM, em 1960; neste caso, já com a intervenção do poder público federal. Em 1969, foram criadas

mais duas IES federais fora de Porto Alegre: a Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e a Universidade Federal de Rio Grande (Furg).

Segundo Marques e Cepêda (2012, p. 173), a interiorização do ensino superior implica um movimento de expansão das IES, dos cursos e das vagas para além da territorialidade dos grandes centros urbanos, como capitais e grandes cidades, rumo às periferias metropolitanas e regiões de fronteira, de duas formas: (a) implantando *campi* de IES já existentes em regiões mais afastadas ou menos desenvolvidas, como é o caso da UERGS e (b) criando novas IES e novas vagas, para facilitar o acesso ao ensino superior naquelas regiões, como é o caso da Unipampa. No caso do Rio Grande do Sul, por exemplo, tal movimento facilita o acesso a esse nível de ensino aos candidatos que, de outra forma, só teriam como alternativa buscar uma vaga em IES localizadas em Porto Alegre, Pelotas, Rio Grande, Santa Maria e em outras capitais ou grandes cidades do Brasil. Isso permite que os estudantes que moram fora dessas cidades economizem em custos de transporte, moradia, alimentação, dentre outros gastos. Sem acesso ao ensino superior em seus locais de origem, os estudantes interioranos ou suas famílias teriam que arcar com as despesas para poderem estudar na Capital ou em outros grandes centros urbanos. Além disso, antes da desconcentração geográfica do ensino superior no RS, os candidatos do interior tinham que competir em condições de desvantagem com candidatos residentes na Capital pelo acesso aos cursos mais disputados das melhores IES. Essa desvantagem relaciona-se ao fato de os candidatos da Capital geralmente terem maior possibilidade de acesso às melhores escolas e cursinhos preparatórios ao vestibular do que os candidatos do interior.

Outros potenciais aspectos positivos da interiorização do ensino superior são:

- a) ampliação e fortalecimento do mercado de trabalho dos municípios interioranos, com a possibilidade de fixação de mão de obra altamente qualificada. Sem a interiorização, é provável que muitos dos estudantes que concluem seus cursos superiores em grandes centros não retornem aos seus locais de origem;
- b) dinamização da economia local e expansão do mercado consumidor do interior, como consequência da instalação de novos negócios e empreendimentos, em diversos segmentos produtivos, para atender ao aumento da demanda e também como efeito do gasto dos salários de professores, funcionários e alunos nos próprios municípios do interior;
- c) estabelecimento de parques e incubadoras tecnológicas, impulsionando a inovação, através da geração de novos produtos, processos e serviços;
- d) instalação de equipamentos educacionais de nível mais sofisticado, permitindo a prestação de serviços de ensino e extensão de qualidade às comunidades interioranas.

Uma das principais diretrizes do programa Expansão I era promover a interiorização do ensino superior público federal (Brasil, 2006a, p. 11). No ano de 2006, foi publicado o documento intitulado **Expansão das universidades federais: o sonho se torna realidade! Período de 2003 a 2006**. Nesse documento, foi planejada a implantação de 10 universidades federais e a criação de 49 *campi* nas cinco regiões do País, que permitissem criar 30.000 novas vagas em cursos de graduação, nessas instituições, com o objetivo de incrementar a inclusão social, reduzir as desigualdades regionais e construir um modelo de desenvolvimento sustentável apto a harmonizar crescimento econômico aliado à justiça social e equilíbrio do meio ambiente (Brasil, 2006a, p. 11). Além disso, o programa conclamava explicitamente as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a agirem em uníssono com as vocações e as culturas regionais.

Já o Reuni, ou Expansão II, como sequência ao programa Expansão I, foi criado tendo em vista o objetivo contido no Plano Nacional de Educação de 2001, que era o de alcançar, pelo menos, 30% de matrículas, no ensino superior, dos jovens na faixa etária entre 18 e 24 anos. O programa previa que o processo de expansão das IFES se daria de três formas: (a) aumento de vagas em IFES já estabelecidas, (b) acréscimo de vagas, criação de novos *campi* e de novos cursos em IFES já existentes e (c) implantação de novas IFES (Marques; Cêpeda, 2012, p. 173). Em resumo, o programa implicava melhoria da eficiência alocativa de utilização de recursos. O programa Expansão I e o Reuni tiveram como resultado uma considerável expansão no número de instituições federais. Também houve significativo aumento no número de *campi* de IFES no interior do Brasil. Isso pode ser comprovado pelo fato de que, segundo os dados fornecidos pelo Inep, entre 2003 e 2013, o número de IFES, em todo o Brasil, cresceu de 83 para 99, e o número de *campi* passou de 148 para 274. Assim, o total de municípios brasileiros com, no mínimo, um *campus* ligado a IFES cresceu de 114 para 272 entre 2003 e 2010. Mais adiante, serão tecidos comentários sobre os possíveis efeitos do programa Expansão I e do Reuni sobre a expansão do ensino superior no RS.

A terceira fase do programa de expansão universitária do Governo Federal, ou Expansão III, foi delineada em agosto de 2011 (Brasil, 2011). O objetivo principal era a abertura de 250.000 vagas nas IFES, até 2014. Nesse contexto, foi planejada a criação de quatro universidades federais — no Pará, no Ceará e na Bahia — e a abertura de 47 *campi* universitários. Desses, 20 seriam instalados até 2012, e os restantes 27, até 2014. Essa terceira fase

da expansão do ensino superior federal teve como foco espacial o atendimento dos chamados “territórios da cidadania”, com base em critérios que incluíam baixos Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e porcentagem de jovens de 14 a 18 anos matriculados nas séries finais da educação fundamental. Os municípios também foram escolhidos por outros critérios, como alta porcentagem de extrema pobreza e população acima de 50.000 habitantes.

Segundo Silva e Ourique (2012, p. 216), “[...] além de instrumento político e ideológico de abertura a novos mercados, a educação superior é um caminho para o desenvolvimento social com justiça e bem-estar.” Espera-se também que a fixação de capital humano de alto nível em municípios do interior tenha como potencial resultado a geração de outras externalidades positivas, melhorando a qualidade de vida, pois facilita e induz, por exemplo, a atração de investimentos, com a subsequente geração de emprego e renda, dinamizando cadeias produtivas, permitindo, em um círculo virtuoso, alavancar os desenvolvimentos regional e municipal, ensejando a desconcentração econômica de recursos que seriam alocados, de outro modo, por questões de escala, nos grandes centros localizados nas regiões metropolitanas.

Fatores vários, como critérios geopolíticos, podem prejudicar a consecução do objetivo de fixar a mão de obra local e de dinamizar a economia local nos municípios com IES instaladas em seus territórios. Um exemplo é o caso do Município de Santa Maria, coração geográfico do Estado do Rio Grande do Sul e sede de uma universidade federal, a UFSM, criada em 1960. Essa foi a primeira universidade brasileira a ser estabelecida no interior do País, pioneira no processo de interiorização do ensino superior federal no Brasil, em uma época na qual esse tipo de instituição existia apenas nas capitais brasileiras (Estrada, 2000, p. 38; Rossato, 1997, p. 291). O regime militar, instaurado em 1964, transformou Santa Maria em área de segurança nacional, proibindo a instalação de grandes indústrias no município. Muitas unidades militares estão estabelecidas na cidade. O resultado foi que Santa Maria passou a sofrer um processo acentuado de esvaziamento econômico e de capital humano, um *brain drain* que instigou a migração de mão de obra altamente qualificada formada na UFSM, que poderia ter-se fixado no município, para outras cidades com melhores oportunidades, incluindo Porto Alegre (Grisa, 2009, p. 106).<sup>9</sup>

Segundo o Inep, em 1991, o RS tinha 49 IES no total. O Gráfico 2 sumariza a expansão da quantidade de IES no RS, na Capital e no interior. Ao final da década de 90, no ano 2000, o número de IES no RS caiu para 48. A partir de 2001, quando o total de IES no RS subiu para 51, ocorreu uma reversão no ritmo de declínio, e surgiu uma tendência de significativo crescimento no número de IES gaúchas. Em 2013, havia, ao todo, 119 IES no RS, espalhadas em 41 municípios gaúchos, incluindo Porto Alegre, em função das novas políticas públicas em nível federal, como o Fies e o Proni, que contribuíram significativamente para a expansão da quantidade de IES privadas, e do Reuni, que permitiu o surgimento de IES federais, como a Unipampa. Nesse novo contexto, verificou-se um crescimento mais expressivo, tanto em termos absolutos como em termos relativos, do conjunto de IES no RS, na Capital e no interior do Estado.

No Gráfico 2, pode ser observado nitidamente que a expansão das IES no RS, entre os anos de 1991 e 2013, foi sustentada, basicamente, pelo crescimento numérico de IES privadas. O número de IES federais em Porto Alegre, em 2013, foi o mesmo que o de 1991: duas instituições, a UFRGS e a UFCSPA. Há uma universidade estadual com sede localizada na capital gaúcha, que é a UERGS, criada em 2001. Houve uma significativa expansão no total de IES privadas na Capital, que eram sete em 1991 e aumentaram para 29 em 2013 (crescimento de 314,3%).

Após um período de retração, na década de 90, em que o número de IES privadas caiu de 37 para 31, houve, a partir do ano 2000, aumento significativo dessas instituições no interior do RS. Como resultado desse processo, a quantidade de IES interioranas privadas no RS aumentou de 34 em 2001 para 80 em 2013 (crescimento de 135,2%). Concomitantemente a esse fenômeno, houve também aumento no total de IES públicas no interior, por duas vias distintas: (a) a instalação de novos *campi* da UERGS<sup>10</sup>, que é a única IES estadual gaúcha sediada na Capital, com 24 *campi* espalhados por todo o território do RS e (b) a abertura de mais quatro IES federais. Por meio da Lei n.º 11.640, de 11 de janeiro de 2008 (Brasil, 2008), a Unipampa foi somada às já existentes UFSM (fundada em 1960), UFPEL e FURG (ambas fundadas em 1969). Também foram criados três IFs, conforme men-

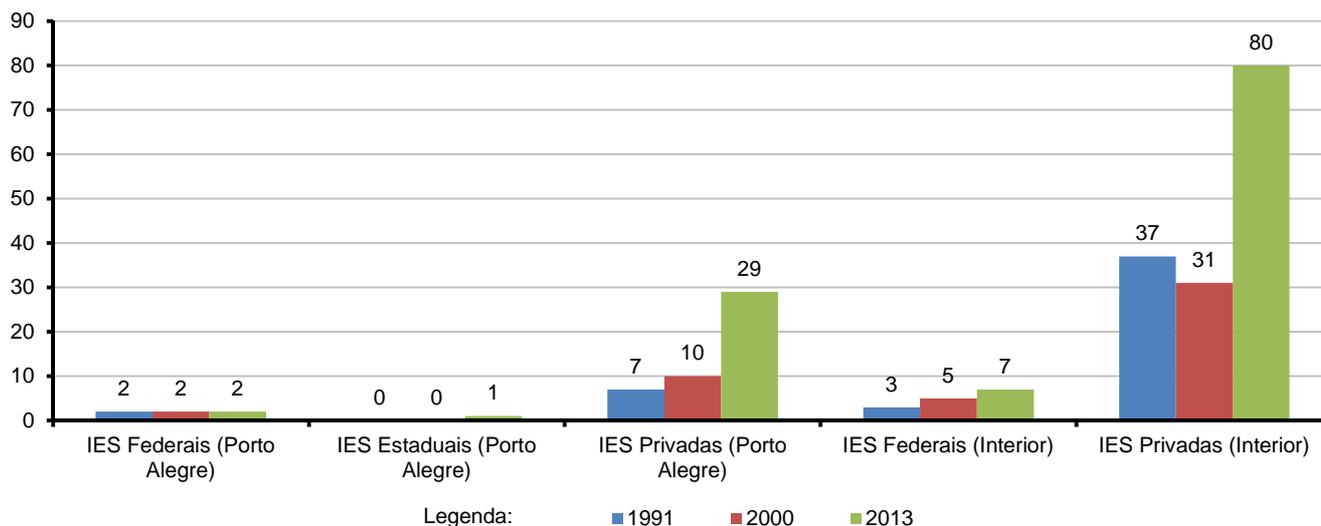
<sup>9</sup> Como comparação, a renda *per capita* de Santa Maria (R\$ 20.847,16), em 2013, era significativamente inferior, por exemplo, à renda *per capita* do RS (R\$ 29.657,28, 21) e da capital, Porto Alegre (R\$ 39.091,64). Dos 20 municípios gaúchos com mais de 100.000 habitantes, Santa Maria possuía renda *per capita* que a colocava em 13.º lugar no *ranking*. Entre os 487 municípios do RS, Santa Maria estava, em 2013, em um modesto 287.º lugar segundo esse critério (FEE, 2016).

<sup>10</sup> A UERGS foi fundada em 10 de julho de 2001, e seus *campi* estão localizados nos seguintes municípios: Alegrete, Bagé, Bento Gonçalves, Cachoeira do Sul, Caxias do Sul, Cruz Alta, Encantado, Erechim, Frederico Westphalen, Guaíba, Osório, Montenegro, Novo Hamburgo, Porto Alegre, Sananduva, Santa Cruz do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Francisco de Paula, São Luiz Gonzaga, Soledade, Tapes, Três Passos e Vacaria. As informações foram obtidas em <<http://www.uergs.edu.br/index.php?action=estruturaFisica.php>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

cionado na seção anterior: o IFRS, o IFFarroupilha e o IFSul. Além disso, foram inaugurados os *campi* localizados nos municípios gaúchos de Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), implantada em 2009, cuja sede fica no município catarinense de Chapecó. A UFMS, por meio do Reuni, também teve quatro novos *campi* criados nos municípios de Cachoeira do Sul, Frederico Westphalen, Palmeira das Missões e Silveira Martins. Todas essas iniciativas estão contribuindo para a interiorização do ensino superior no RS.

Gráfico 2

Evolução do número de Instituições de Ensino Superior (IES), por categoria administrativa, na Capital e no interior do RS — 1991-2013

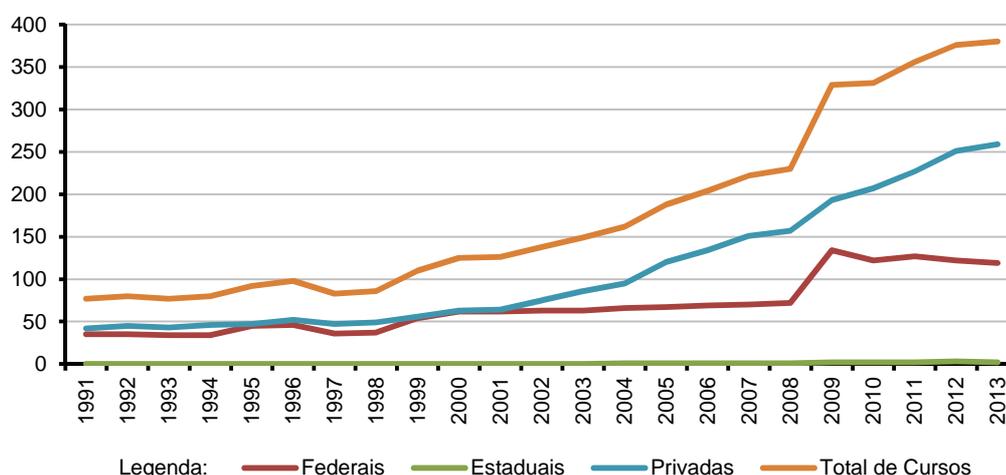


FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016).

A evolução do número de cursos das IES do RS na Capital está mostrada no Gráfico 3. Nota-se claramente a significativa expansão da quantidade de cursos que houve ao longo do período analisado. Nas IFES da Capital, o total de cursos subiu de 35 em 1991 para 119 em 2013, resultando em crescimento de 240,0%. Em 2009, o número de cursos nessas instituições quase dobrou em relação ao do ano anterior, passando de 72 para 134. Em 2013, a UERGS oferecia apenas dois cursos na Capital. No caso das IES privadas de Porto Alegre, o aumento foi bastante superior ao que ocorreu nas IFES: 516,7%, tendo a quantidade de cursos aumentado de 42 para 259 ao final do período. Dessa forma, a participação relativa das IES privadas da Capital no total de cursos cresceu de 54,5% para 68,2% entre 1991 e 2013.

Gráfico 3

Número de cursos nas Instituições de Ensino Superior (IES), por categoria administrativa, na capital do RS — 1991-2013

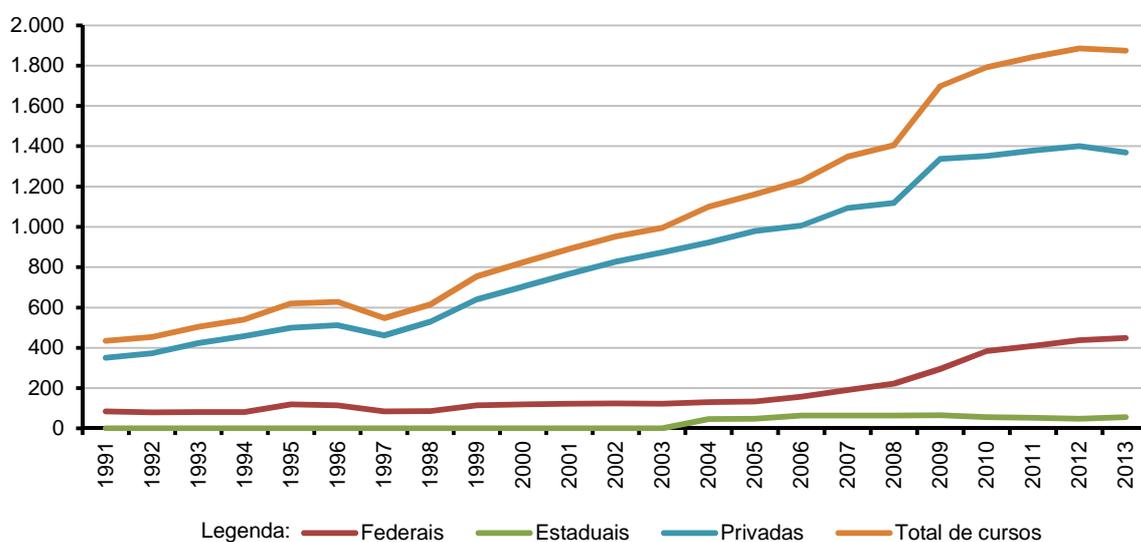


FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016).

No interior, conforme mostra o Gráfico 4, houve um crescimento ainda mais acelerado do número de cursos relativamente ao que ocorreu na Capital, tanto nas IES públicas como nas IES privadas. Nas instituições federais, o total de cursos aumentou de 84 para 449, resultando em crescimento de 434,5%, demonstrando, mais uma vez, a adequação das iniciativas do Governo Federal que tiveram como objetivo incentivar a interiorização do ensino superior público, como o Expansão I e o Reuni. Nesse contexto, nota-se que a UERGS tem mais cursos em seus *campi* do interior do que no *campus* da Capital. O número de cursos das IES privadas do interior, por outro lado, teve um crescimento de 291,1% no período, resultado inferior ao desempenho das instituições federais, passando de 391 para 1.369. Esse fenômeno teve como consequência o avanço de participação relativa das IES públicas no total de cursos no interior, que aumentou de 19,4% em 1991 para 26,9% em 2013. No entanto, tanto em termos absolutos como em termos relativos, o número total de cursos nas IES privadas ainda se mantém em patamar significativamente superior ao do total das IES públicas, principalmente no caso do interior.

Gráfico 4

Número de cursos nas Instituições de Ensino Superior (IES), por categoria administrativa, no interior do RS — 1991-2013



FORNE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016).

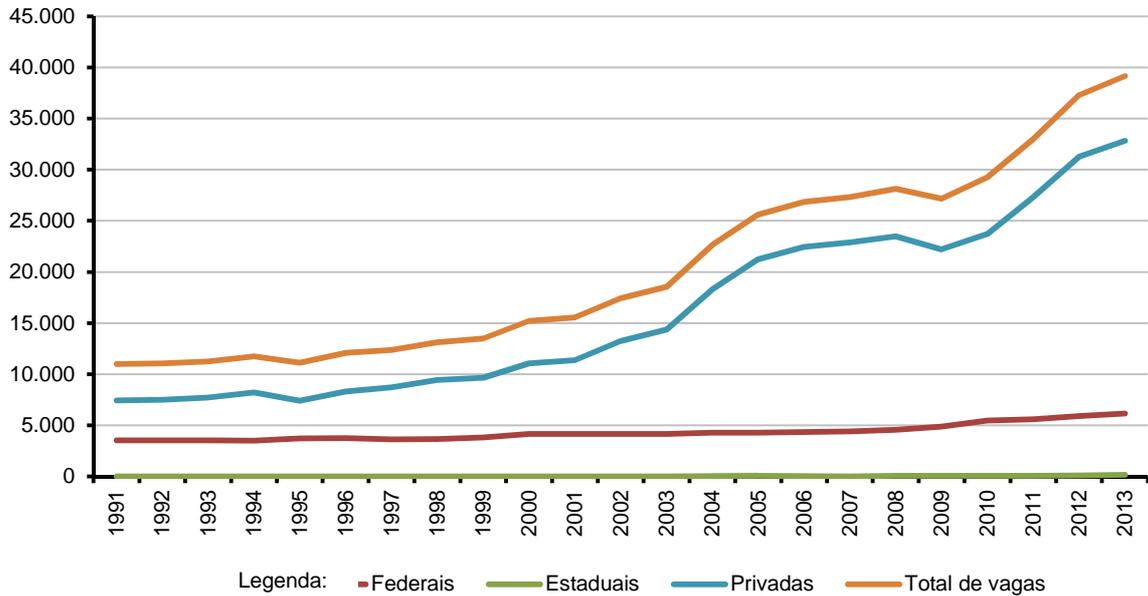
Nesse panorama de expansão das IES e do número de cursos superiores no RS, pode ser notado, nos Gráficos 5 e 6, que, tanto na Capital quanto no interior, o expressivo crescimento do total de vagas foi devido, principalmente, às IES privadas. Tal fato foi resultado de mudanças na legislação relacionada ao ensino superior, como a criação da Lei n.º 9.870, de 23 de novembro de 1999, que concedeu às IES privadas a possibilidade de operarem com lucro, o que incentivou a abertura de uma quantidade significativa de vagas. Outros programas federais que tiveram impacto na expansão de vagas das IES privadas foram o Fies, implementado em 2001, e o Prouni, criado em 2005.

O Fies, como política pública federal, tem como meta o financiamento de cursos de graduação não gratuitos a candidatos com matrículas em IES privadas. Não exige que o candidato esteja matriculado antes de tentar obter o financiamento, sendo necessário se inscrever somente em um curso e um turno, escolhidos na lista do Fies Seleção. Duas exigências prévias são feitas ao candidato ao financiamento do Fies: (a) sua renda familiar mensal bruta deve ser de até três salários mínimos *per capita*, e (b) ele deve ter participado de pelo menos uma das edições do ENEM a partir de 2010. O candidato também deve ter obtido um mínimo de 450 pontos na média das provas e nota da redação diferente de zero.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Para mais informações sobre o Fies, ver <<http://fiesselecao.mec.gov.br>>.

Gráfico 5

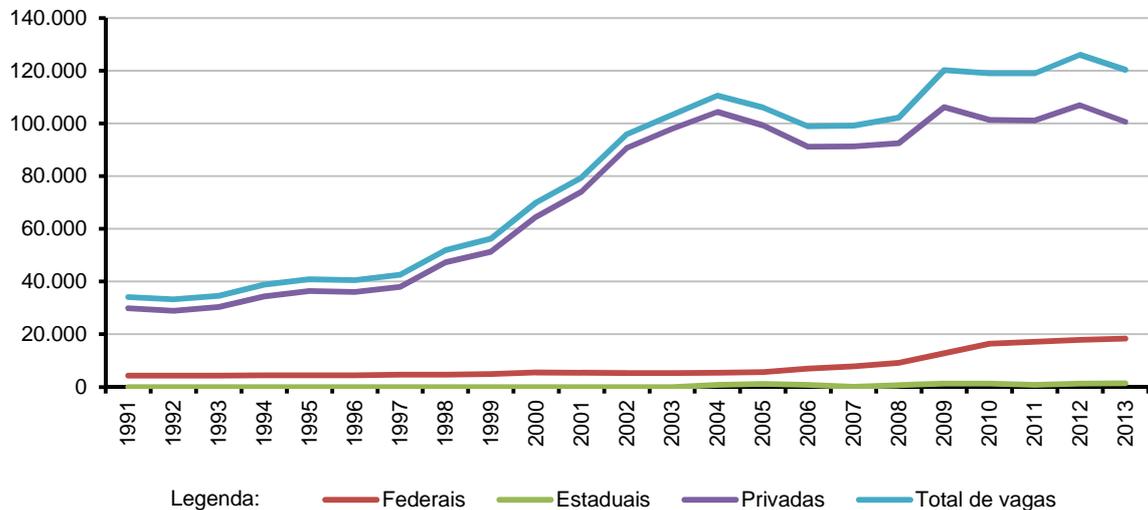
Número de vagas nas Instituições de Ensino Superior (IES), por categoria administrativa, na capital do RS — 1991-2013



Fonte dos dados brutos: Brasil (2016).

Gráfico 6

Número de vagas nas Instituições de Ensino Superior (IES), por categoria administrativa, no interior do RS — 1991-2013



Fonte dos dados brutos: Brasil (2016).

Já o Prouni financia bolsas integrais ou parciais (de até 50% do valor das mensalidades) a candidatos ao ingresso em IES privadas, desde que ainda não graduados em algum curso superior. A concessão das bolsas é realizada com base na proporção do número de alunos pagantes das IES que recebem isenções fiscais. Nesse caso, não há desembolso de recursos do orçamento do Ministério da Educação para custeio das bolsas. É necessário que os candidatos tenham estudado em escola pública e apresentem renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, quando demandem bolsa integral, e de até três salários mínimos, no caso de solicitarem bolsa parcial. Na concessão da bolsa, também é considerado o desempenho dos candidatos no ENEM.

O Prouni e o Fies, como políticas públicas federais de estímulo à democratização do ensino superior, foram importantes para que as IES privadas incrementassem, nos anos recentes, a oferta de vagas e de cursos de gra-

duação, como será visto adiante. Tal fenômeno está alinhado com a meta do Plano Nacional de Educação 2001-10 de ampliar o acesso ao ensino superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária entre 18 e 24 anos. De acordo com o MEC, o Prouni teve o mérito de regular as isenções constitucionais concedidas às IES, permitindo o acesso de, aproximadamente, 300.000 pessoas ao ensino superior, sendo que, antes de 2004, portanto previamente à instituição do Prouni, as próprias IES privadas eram as responsáveis pela adoção de normas para a concessão de bolsas, fazendo com que, em geral, os cursos com maior demanda e de valor mais elevado fossem excluídos dessas concessões (Brasil, 2007a, p. 28).

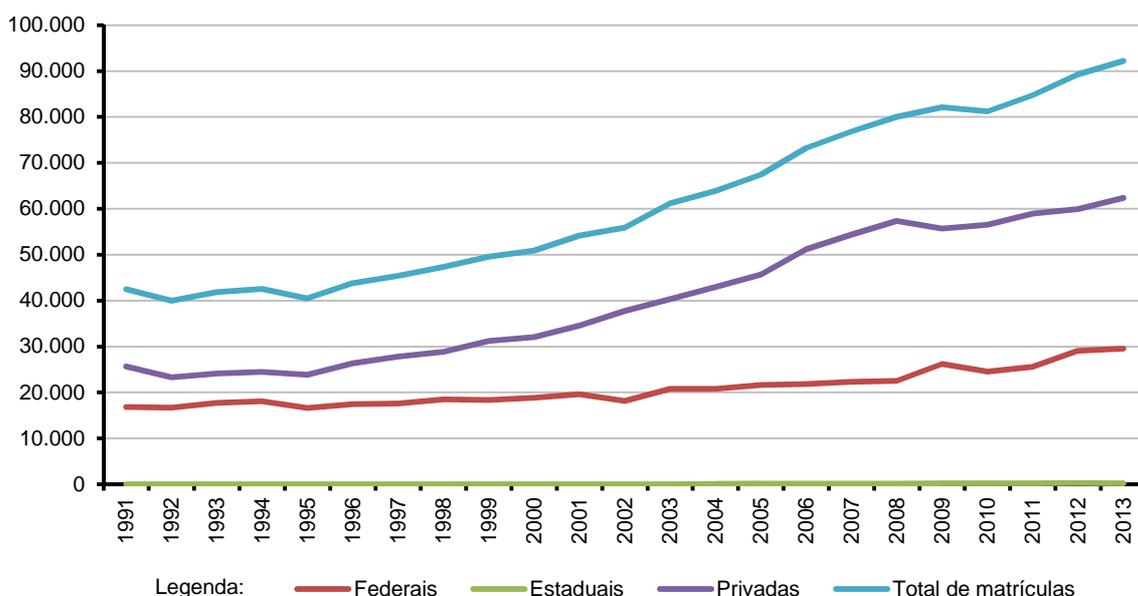
No caso das IFES da capital do Rio Grande do Sul, a partir de 2009, começa a haver expansão mais significativa do número de vagas, conforme o Gráfico 5, como resultado da criação do Reuni, em 2007, pelo Governo Federal. No entanto, entre 2006 e 2010, esse aumento foi mais expressivo e acelerado nas IFES do interior do RS (138,1%), relativamente ao aumento de vagas na Capital (25,9%), conforme pode ser visto no Gráfico 6. Esse crescimento das vagas nas IFES do interior foi impulsionado ainda mais com a fundação da Unipampa e também da IFRS, da IFFarroupilha, da IFSul e dos quatro *campi* da UFSM.

As IES privadas mantiveram, na Capital, um crescimento ininterrupto do número de vagas entre 1996 e 2008, conforme indica o Gráfico 5, com retomada em 2010, beneficiadas pelo Fies e pelo Prouni. No interior, o aumento do número de vagas das IES privadas foi contínuo entre 1997 e 2004, como indica o Gráfico 6. Em termos de participação relativa no total de vagas, as IES públicas da Capital perderam espaço ao longo do período. Essa participação era de 32,3% em 1991 e caiu para a metade em 2013 (16,1%). Em contrapartida, as IES privadas da Capital ganharam participação no mesmo período, já que o seu percentual no total de vagas era 67,7% em 1991 e aumentou para 83,9% em 2013. No caso das IES públicas do interior, aconteceu fenômeno inverso ao que ocorreu na Capital, pois a participação relativa dessas instituições no total de vagas subiu de 12,5% em 1991 para 16,4% em 2013. Tal fato reflete o avanço da interiorização das vagas em IES públicas, como consequência da criação da Unipampa, das três IFs, além dos *campi* interioranos da UFSM e da UERGS. As IES privadas do interior, conseqüentemente, tiveram queda de participação relativa no mesmo período. Nota-se, também, que, na Capital e no interior, tanto em termos absolutos como em termos relativos, o número total de vagas nas IES privadas é significativamente superior ao número de vagas nas IES públicas.

Os Gráficos 7 e 8 sumarizam o comportamento das matrículas nas IES do RS, na Capital e no interior, respectivamente, no período 1991-2013.

Gráfico 7

Número de matrículas nas Instituições de Ensino Superior (IES), por categoria administrativa, na capital do RS — 1991-2013



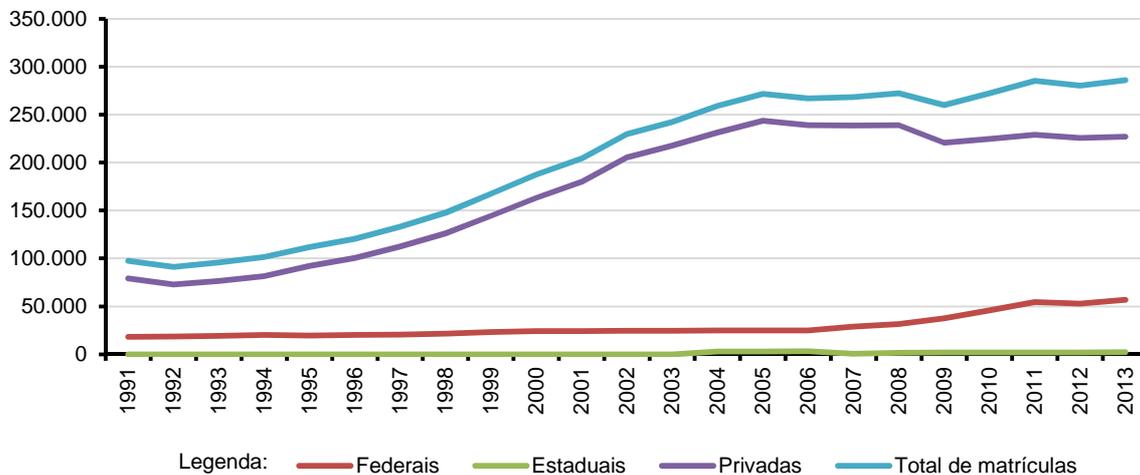
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016).

As IES privadas da Capital apresentaram tendência de crescimento contínuo no número de matrículas, ao longo do período. Assim, a participação relativa dessas instituições no total de matrículas aumentou de 60,4% em 1991 para 67,7% em 2013. Assim, a perda de espaço das IES públicas da Capital no total de matrículas, princi-

palmente as IFES, já que o peso relativo da UERGS é reduzido, teve como fator decisivo o crescimento mais rápido do número de matrículas nas IES privadas relativamente às IES públicas.

Gráfico 8

Número de matrículas nas Instituições de Ensino Superior (IES), por categoria administrativa, no interior do RS — 1991-2013



LEGENDA: — Federais — Estaduais — Privadas — Total de matrículas

FORNE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016).

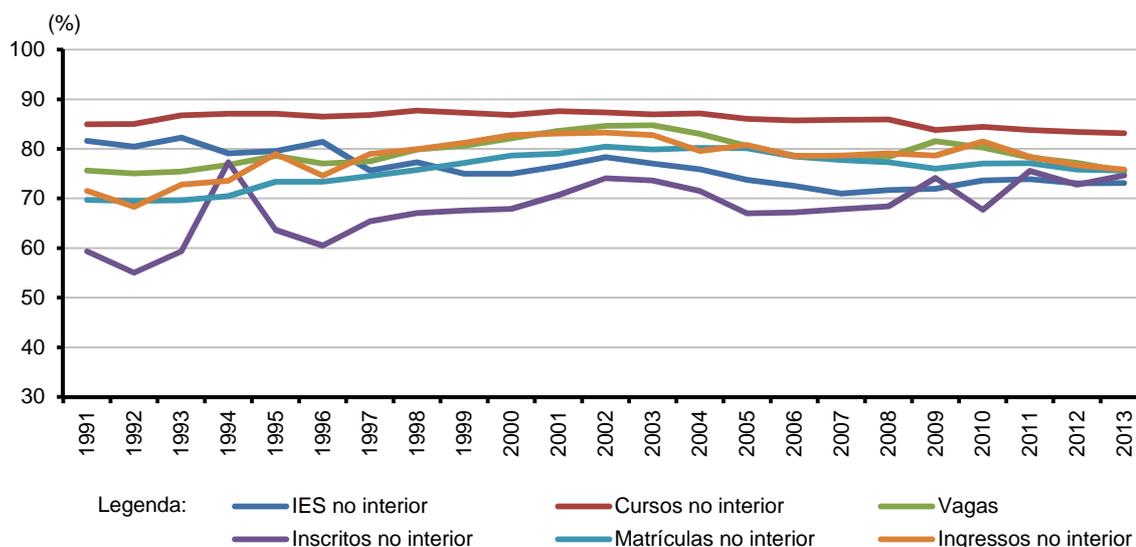
Nas IFES do interior, houve crescimento de 88,0% do número de matrículas entre 2007 e 2011, como resultado da criação da Unipampa, das três IFs e do *campus* da UFSM. No período 1991-2013, o número de matrículas nas IFES interioranas mais do que triplicou, passando de 18.363 para 56.762. Com isso, a participação relativa do número de matrículas das IES públicas, que havia caído para 11,0% do total em 2007, ano de lançamento do Reuni, aumentou para 20,6% em 2013 e foi superior, inclusive, ao percentual de 18,8% do início da série. Assim, no interior do RS, diferentemente do que ocorreu na Capital, houve um avanço de participação relativa no total de matrículas por parte das IES públicas em relação às IES privadas, o que demonstra o êxito relativo dos programas federais de interiorização do ensino superior, como o Expansão I e o Reuni. Já as IES privadas do interior apresentaram expansão contínua no número de matrículas entre 1993 e 2005. Entre 1991 e 2013, o número de matrículas nessas instituições aumentou de 79.292 para 226.879.

O Gráfico 9 mostra o grau de interiorização do ensino superior no RS, no período 1991-2013, das categorias discutidas nesta seção, isto é, número de IES, cursos, vagas e matrículas. Também acrescenta a evolução do número de inscritos e de ingressantes. O grau de interiorização do número de IES, por exemplo, é dado pelo número de IES localizadas no interior, ou seja, fora da Capital, sobre o total de IES do RS. Raciocínio semelhante foi aplicado nos demais casos.

Nota-se, com exceção do número de cursos, cujo grau de interiorização manteve-se relativamente estável ao longo da série, que as demais categorias sofreram mais oscilações, mas convergiram para um grau próximo a 75% nos anos mais recentes. A interiorização das IES diminuiu de 81,63%, em 1991, para 73,11%, o que indica um aumento da participação relativa do número de IES da Capital no total, no período. A interiorização das vagas era de 75,64% no início da série e de 75,47% no final, mas com muitas variações no período. O grau de interiorização do número de inscritos teve uma significativa elevação, mesmo considerando as oscilações que sofreu no decorrer do período, saltando de 59,31% em 1991 para 74,64% em 2013. Esse resultado reflete principalmente o grande avanço que houve no número de inscritos para as instituições federais do interior gaúcho, por influência do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), criado em 2010. É preciso levar em conta que os candidatos ao ensino superior podem fazer mais de uma inscrição ao mesmo tempo para concorrer às vagas. Só como referência, para as federais do interior, inscreveram-se 64.960 pessoas em 2009 e 212.456 em 2011, um ano após a adoção do Sisu. Os graus de interiorização das matrículas e dos ingressos eram de 69,67% e 71,52% em 1991 e aumentaram para 75,62% e 75,79%, respectivamente, em 2013. Esse crescimento reflete os efeitos de políticas públicas federais favoráveis à interiorização do ensino superior, como o Reuni.

Gráfico 9

Grau de interiorização do ensino superior, por categorias, no RS — 1991-2013



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Brasil (2016).

## 4 Considerações finais

Houve dois períodos distintos na estruturação do ensino superior no RS. O primeiro foi concentrado em Porto Alegre (1930-60), e o segundo ocorreu no interior, iniciado com a criação de IES comunitárias. Esse segundo movimento foi intensificado com a instalação da UFSM em 1960; nesse caso, representando a intervenção do Governo Federal. Ainda no final da década de 60, foram criadas mais duas universidades federais fora de Porto Alegre, reforçando o processo de avanço do ensino superior rumo ao interior do Rio Grande do Sul: a UFPel e a FURG. Em 2008, foram implantados três IFs: o IFRS, o IFFarroupilha e o IFSul. Além disso, foram criados os *campi* situados nos municípios gaúchos de Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), de Santa Catarina. A UFSM, em decorrência do Reuni, também teve quatro novos *campi* implantados nos municípios de Cachoeira do Sul, Frederico Westphalen, Palmeira das Missões e Silveira Martins. Todos esses são fatos que apontam para a força da interiorização do ensino superior no RS.

A análise que foi feita neste trabalho usou dados relativos a número de IES, cursos, vagas e matrículas no período 1991-2013. Ficou constatado o extenso predomínio da iniciativa privada sobre as instituições públicas, em termos de participação relativa. Também ficou evidente que o processo de desconcentração geográfica do ensino superior gaúcho é anterior ao período de tempo analisado neste estudo, pois as categorias analisadas, como, por exemplo, número de cursos, vagas e matrículas, já possuíam um significativo grau de interiorização antes de 1991. Em alguns casos, houve queda no grau de interiorização, como na quantidade de IES; aumento da interiorização, como ocorreu no número de inscritos, matrículas e ingressos; e estabilidade, como ocorreu com o número de cursos e de vagas.

No interior, houve um crescimento muito mais acelerado no número de cursos relativamente ao que ocorreu na Capital, tanto nas IES públicas como nas IES privadas. Em termos de participação relativa no total de vagas, as IES públicas da Capital perderam espaço ao longo do período. No caso das IES públicas do interior, aconteceu fenômeno inverso, pois a participação relativa dessas instituições no total de vagas aumentou. Tal fato reflete o progresso da interiorização das vagas em IES públicas, como resultado da criação da Unipampa, além das três IFs e dos *campi* da UFSM e da UERGS. Quanto às matrículas no interior do RS, diferentemente do que aconteceu na Capital, ocorreu um avanço de participação relativa por parte das IES públicas em relação às IES privadas, como consequência de políticas públicas federais de interiorização do ensino superior, como o Reuni.

## Referências

---

- BRASIL. **Decreto n.º 5.773, de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm#art79)>. Acesso em: 26 set. 2016.
- BRASIL. **Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais — Reuni. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm)>. Acesso em: 26 set. 2016.
- BRASIL. **Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do ensino superior e dá outras providências. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10260.htm)>. Acesso em: 26 set. 2016.
- BRASIL. **Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos — Prouni regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n.º 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm)>. Acesso em: 26 set. 2016.
- BRASIL. **Lei n.º 11.640, de 11 de janeiro de 2008**. Institui a Fundação Universidade Federal do Pampa — Unipampa e dá outras providências. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11640.htm)>. Acesso em: 26 set. 2016.
- BRASIL. **Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. 2008a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm)>. Acesso em: 26 set. 2016.
- BRASIL. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 26 set. 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Expansão das universidades federais: o sonho se torna realidade!** Período de 2003 a 2006. Brasília, DF, 2006a.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). **Microdados do Censo da Educação Superior**. 2016. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 26 set. 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Novas universidades e institutos federais vão abrir 850 mil vagas**. 2011. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/noticias/37-noticia-destaque/977-novas-universidades-e-institutos-federais-vaio-abrir-850-mil-vagas>>. Acesso em: 9 ago. 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): razões, princípios e programas**. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2016.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Programa de Financiamento Estudantil (Fies)**. 2016a. Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/>>. Acesso em: 26 set. 2016.
- CABERLON, V. I. Universidade do Rio Grande: uma trajetória em perspectiva. In: FRANCO, M. E. D. P. (Org.). **Universidade, Pesquisa e Inovação: o Rio Grande do Sul em perspectiva**. Passo Fundo: Edipuf; Porto Alegre: Edipucrs, 1997. p. 141-161.
- COSTA, D. de M.; BARBOSA, F. V.; GOTO, M. M. M. O novo fenômeno da expansão da educação superior no Brasil. **Reuna**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 15-29, 2011. Disponível em: <<http://revistas.una.br/index.php/reuna/article/view/363>>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- CUNHA, L. A. **A Universidade Temporã: o ensino superior, da colônia à Era Vargas**. 3. ed. São Paulo: Unesp, 2007.

- ESTRADA, R. J. S. **Os rumos do planejamento estratégico na universidade pública: um estudo de caso na Universidade Federal de Santa Maria.** 2000. 206 f. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/78511/PEPS1030-D.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23 jun. 2016.
- FERREIRA, T. Expansão para o interior — governo inicia processo de descentralização do ensino superior. **Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, DF, v. 7, n. 58, 2010. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1541:catid=28&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1541:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- FIRMINO, A. L. da S. **A interiorização das universidades federais e os arranjos produtivos locais: o caso da Unidade Acadêmica de Garanhuns (UAG/UFRPE).** 2014. 119 f. Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Administração e Desenvolvimento Rural, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <<http://www.tede2.ufrpe.br:8080/tede/handle/tede2/4449>>. Acesso em: 4 ago. 2016.
- FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO (FAPESP). Perfil do ensino superior: graduação acadêmica, graduação tecnológica e pós-graduação. In: \_\_\_\_\_. **Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação em São Paulo 2010.** São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.fapesp.br/indicadores/2010/volume1/cap2.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **PIB municipal.** 2016. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/pib-rs/municipal/destaques/>>. Acesso em: 31 jun. 2016.
- GRISA, G. **RS sem medo do futuro.** Rio de Janeiro: Usina de Letras, 2009.
- LAUXEN, S. de L. Universidade: a contribuição das comunitárias. **Di@logus**, Cruz Alta, v. 1, n. 1, p. 1-13, 2012. Disponível em: <<http://revistaeletronica.unicruz.edu.br/index.php/Revista/article/view/155/42>>. Acesso em: 12 ago. 2016.
- MARQUES, A. C. H.; CÊPEDA, V. A. Um perfil sobre a expansão do ensino superior recente no Brasil: aspectos democráticos e inclusivos. **Perspectivas**, São Paulo, v. 42, p. 161-192, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/5944>>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (Prouni). **Tire suas dúvidas.** 2016. Disponível em: <[http://siteprouni.mec.gov.br/tire\\_suas\\_duvidas.php#conhecendo](http://siteprouni.mec.gov.br/tire_suas_duvidas.php#conhecendo)>. Acesso em: 26 set. 2016.
- REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (Reuni). **O Que é o Reuni?** 2016. Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/>>. Acesso em: 26 set. 2016.
- RIBEIRO, D. **A universidade necessária.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.
- RIEDER, A. A interiorização da educação superior no Brasil: caso de Mato Grosso. **Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 4, n. 3, p. 228-247, set./dez. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2011v4n3p228>>. Acesso em: 24 jun. 2016.
- RODRIGUEZ, M. V.; MARTINS, L. G. A. As políticas de privatização e interiorização do ensino superior: massificação ou democratização da educação brasileira? **Revista de Educação**, Londrina, v. 8, n. 8, p. 41-52, 2005. Disponível em: <[www.pgsskroton.com.br/seer/index.php/educ/article/download/2210/2105](http://www.pgsskroton.com.br/seer/index.php/educ/article/download/2210/2105)>. Acesso em: 24 jun. 2016.
- ROSSATO, R. As Condições da pesquisa na UFSM. In: FRANCO, M. E. D. P. (Org.). **Universidade, pesquisa e inovação: o Rio Grande do Sul em perspectiva.** Passo Fundo: Ediupf; Porto Alegre: Edipucrs, 1997. p. 289-300.
- SILVA, J. P. da; OURIQUE, M. L. H. A expansão da educação superior no Brasil: um estudo do caso Cesnors. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 93, n. 233, p. 215-230, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://rbep.INEP.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/2025/1790>>. Acesso em: 15 jun. 2016.



# Provisão de habitação de interesse social nos municípios gaúchos: resultados de programas federais entre 2007 e 2016\*

*Daiane Boelhouwer Menezes\*\**

*Doutora em Ciências Sociais, Pesquisadora em Sociologia da Fundação de Economia e Estatística (FEE)*

## Resumo

Este texto tem o objetivo de apresentar os marcos institucionais, os critérios e os resultados, no Rio Grande do Sul, de quatro vias de financiamento federais que visam mitigar o déficit habitacional urbano de famílias com rendimento de até três salários mínimos. Dados da Fundação João Pinheiro, do Governo Federal e do Governo Estadual foram utilizados nas correlações feitas, para avaliar a localização da provisão de moradias. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Urbanização de Favelas, entre 2007 e 2009, não tinha como prioridade a provisão de unidades habitacionais, mas apresentou alguma relação das contratações de moradias com o déficit habitacional urbano dos municípios do Estado. As modalidades Entidades, Empresarial (faixa 1) e Oferta Pública de Recursos, do Programa Minha Casa Minha Vida, entre 2009 e 2016, por sua vez, contrataram unidades habitacionais que poderiam resolver mais de 35% da insuficiência mencionada, já que, pelos critérios de seleção, não há como se ter certeza se os beneficiários são os mesmos que se enquadram no déficit. De qualquer forma, essas contratações apresentaram ligação forte com a necessidade diagnosticada, apontando indícios de que a alocação de recursos foi destinada efetivamente aos municípios que mais precisavam, ainda que não seja possível afirmar que as moradias construídas estão localizadas nas regiões dentro das cidades que apresentam maior carência de habitações. Na Região Metropolitana de Porto Alegre, por exemplo, a contratação de moradias se mostrou concentrada nos municípios periféricos.

**Palavras-chaves:** déficit habitacional urbano; habitação de interesse social; programa habitacional

## Abstract

*This paper presents the institutional references, criteria and results, for the State of Rio Grande do Sul, of four federal funding types that aim at mitigating the urban housing shortage among families with incomes of up to three minimum wages. Data from the João Pinheiro Foundation, the Federal Government and the State Government were used in the correlations found to evaluate the location of the provision of dwellings. The National Social Housing Funding, through the Growth Acceleration Program (PAC) Slum Upgrading, between 2007 and 2009, did not have the provision of housing units as a priority, but showed some relation between the construction of residences and the abovementioned shortage in the state's municipalities. The types Entities, Business (range 1) and Public Resources Offer of the Program Minha Casa Minha Vida (My house, My life), between 2009 and 2016, in their turn, contracted housing units which could solve more than 35% of this shortage, as by the selection criteria, there is no way to be sure the beneficiaries are the same who fit the deficit. Anyway, these contracts were strongly related to the diagnosed deficit, suggesting that the resources were allocated to the municipalities most in need, yet it is not possible to assert that the dwellings were built in the regions of the city with the most housing shortage. In the Metropolitan Area of Porto Alegre, for instance, the housing units are concentrated mostly in the peripheral municipalities.*

---

\* Artigo recebido em 19 nov. 2015.  
Revisora de Língua Portuguesa: Elen Jane Medeiros Azambuja

\*\* E-mail: daiane.menezes@fee.tche.br

**Keywords:** *Urban housing shortage; social housing; housing program*

## 1 Introdução

---

No Rio Grande do Sul, segundo dados do **Censo Demográfico 2010**, o déficit habitacional urbano para domicílios com rendimento de até três salários mínimos era de quase 165.000 unidades, isto é, 165.000 famílias não contavam com moradias com condições mínimas de habitação. Desde 2007, tem havido, por parte do governo brasileiro, um esforço maior, basicamente por meio de quatro tipos de financiamentos federais, para a provisão de habitação de interesse social, aquela destinada a famílias de até três salários mínimos.

Primeiramente, esse esforço foi realizado via Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1, entre 2007 e 2009. De 2009 a 2016, deu-se via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e Orçamento Geral da União (OGU), por meio de três modalidades do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV): o Entidades, o Empresarial (faixa 1) e o Oferta Pública de Recursos (OPR).

Este artigo propõe-se a analisar alguns resultados alcançados por esses programas nos municípios do Rio Grande do Sul (RS), com relação ao déficit habitacional urbano das famílias de baixa renda, diagnosticado pelo **Censo Demográfico 2010**.

A seção 2 discorre sobre a forma como são instrumentalizados o conceito de habitação de interesse social e a definição de déficit habitacional. Nessa seção, mostram-se os dados do déficit brasileiro, do gaúcho e do da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), os marcos institucionais que levaram ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o cumprimento dos critérios para a adesão a esse sistema, por parte dos municípios gaúchos.

Na seção 3, apresentam-se os critérios utilizados para a provisão de habitação de interesse social dentro do PAC 1, os resultados dessa ação no RS e a relação entre unidades habitacionais contratadas e o déficit habitacional urbano. A possível adequação espacial entre as moradias contratadas e o déficit mencionado é aferida através de teste de correlação.

Na seção 4, são apresentadas as modalidades do MCMV destinadas à habitação de interesse social (Empresarial — faixa 1, Entidades e Oferta Pública de Recursos), com seus critérios relativos à seleção dos projetos de empreendimentos, e as correlações entre a provisão de habitações e o déficit habitacional urbano. Também é apontada a concentração da contratação de moradias nos municípios da RMPA.

Por último, nas **Considerações finais**, retomam-se os principais resultados e as críticas existentes com relação ao modelo de provisão habitacional de interesse social abordado.

## 2 Habitação de interesse social e déficit habitacional urbano nos municípios do RS

---

O déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro, está ligado às deficiências do estoque de moradias e de condições habitacionais adequadas. Engloba: (a) habitações precárias, as quais podem ser subdivididas em domicílios improvisados e domicílios rústicos; (b) coabitação familiar, composta por todos os domicílios permanentes de famílias conviventes com intenção declarada de se mudar; (c) ônus excessivo de aluguel, que representa 30% ou mais da renda familiar; e (d) adensamento excessivo em domicílios locados, traduzido em três pessoas ou mais por dormitório.

Note-se que o déficit habitacional não considera a infraestrutura do entorno, o que também leva a moradias inadequadas, isto é, não considera se há inadequação fundiária, carência de energia elétrica, de água canalizada, de rede de esgoto/fossa séptica ou de coleta de lixo, cobertura inadequada do domicílio, adensamento excessivo em habitações próprias e falta de banheiro. Trata-se, portanto, de um indicador da ausência das qualidades mais básicas de uma moradia, como paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada (cuja inexistência configura um domicílio rústico).

Habitações de interesse social, por sua vez, servem para atender o déficit habitacional das camadas da população com menos recursos, ou seja, daquelas famílias que, sem a ajuda do Estado, não conseguem ter acesso

a uma habitação digna com seus próprios recursos. Esse conceito é operacionalizado, no Brasil, com base em renda familiar de até três salários mínimos.

No Rio Grande do Sul, segundo dados do **Censo 2010**, o déficit habitacional urbano para domicílios com rendimento de até três salários mínimos era de quase 165.000 unidades. A Tabela 1 mostra esse déficit para os 20 municípios com maior carência habitacional absoluta, quer dizer, o número total de habitações necessárias e seus respectivos déficits habitacionais relativos, isto é, a necessidade de moradias em relação ao total da população (uma *proxy* para o total de domicílios).

Note-se que os déficits absolutos maiores ficam nos municípios com maior população, como Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas e Canoas, pois quanto mais pessoas habitam uma cidade, maior também tende a ser o número daquelas que não têm condições de ter uma moradia com condições de habitação mínimas, contando apenas com os seus próprios recursos. Porém, os maiores déficits relativos ficam no Chuí (que sequer aparece no quadro porque fica em 164ª posição na insuficiência habitacional urbana absoluta e tem pouco mais de 6.000 habitantes), em Uruguaiana e em Canela (na faixa populacional de 40.000 pessoas) e também em São José dos Ausentes (com menos de 3,5 mil habitantes). Proporcionalmente, então, a situação de Porto Alegre, quando comparada a essas localidades, não é tão ruim.

Atente-se, ainda, que o Chuí, Uruguaiana e Santana do Livramento ficam em região de fronteira do RS. Tal região, desconsiderando o noroeste do Estado, é composta por três Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes): Fronteira Oeste, Campanha e Sul. Quando o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), que considera a renda, a educação e a saúde da população, desses Coredes é observado, percebe-se que possuem um desempenho fraco, ocupando entre a quinta e a oitava pior posição entre os 28 existentes.<sup>1</sup> Assim, como é mais provável que, entre uma população grande, haja um número significativo de famílias que não conseguem, com seus próprios recursos, ter acesso a uma moradia digna, nas regiões menos desenvolvidas do RS, é de se esperar que a proporção dessas famílias também seja maior.

Tabela 1

Déficit habitacional urbano para domicílios com rendimentos de até três salários mínimos nos 20 municípios gaúchos com maior insuficiência habitacional urbana absoluta — 2010

MUNICÍPIOS	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO ABSOLUTO		POPULAÇÃO DO ESTADO	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO RELATIVO	
	Número	Ranking		Número	Ranking
Porto Alegre .....	28.900	1.º	1.467.823	1,97	12.º
Caxias do Sul .....	6.759	2.º	465.304	1,45	83.º
Canoas .....	6.181	3.º	338.531	1,83	26.º
Pelotas .....	5.937	4.º	341.180	1,74	38.º
Santa Maria .....	5.013	5.º	273.489	1,83	24.º
São Leopoldo .....	4.289	6.º	225.520	1,90	15.º
Novo Hamburgo .....	4.135	7.º	247.781	1,67	44.º
Gravataí .....	4.135	8.º	269.022	1,54	64.º
Rio Grande .....	3.896	9.º	206.161	1,89	17.º
Alvorada .....	3.638	10.º	204.750	1,78	34.º
Passo Fundo .....	3.477	11.º	194.432	1,79	33.º
Viamão .....	3.466	12.º	250.028	1,39	94.º
Uruguaiana .....	3.207	13.º	129.504	2,48	2.º
Sapucaia do Sul .....	2.521	14.º	137.104	1,84	23.º
Bagé .....	2.217	15.º	121.235	1,83	25.º
Cachoeirinha .....	1.917	16.º	124.472	1,54	61.º
Santa Cruz do Sul .....	1.826	17.º	124.577	1,47	80.º
Sant'Ana do Livramento .....	1.765	18.º	83.702	2,11	8.º
Erechim .....	1.711	19.º	101.122	1,69	43.º
Guaíba .....	1.619	20.º	98.688	1,64	46.º

FONTE: IBGE (2013).

Fundação João Pinheiro (2013).

NOTA: Os dados da população provêm de estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2013, e os dados do déficit para 2010 provêm da Fundação João Pinheiro (2013).

<sup>1</sup> FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTÁTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). Feedados. 2011. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

Quanto aos itens que mais contribuem para o déficit humano urbano em Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas e Canoas, como pode ser visto na Tabela 2, lista-se o ônus excessivo com aluguel, seguido de domicílios precários (à exceção de Pelotas, em que, em segundo lugar na composição do déficit, fica a coabitação familiar). O mesmo acontece em Canela e no Chuí. Já em Uruguaiana e São José dos Ausentes, o item com maior peso é o de domicílios precários, seguido do ônus excessivo com o aluguel.

Tabela 2

Déficit habitacional urbano nos quatro municípios com maior insuficiência absoluta e nos quatro municípios com maior déficit relativo no RS, para a faixa de 0-3 salários mínimos, separados pelos seus quatro componentes — 2010

MUNICÍPIOS	DOMICÍLIOS PRECÁRIOS URBANOS		COABITAÇÃO FAMILIAR URBANA		ÔNUS EXCESSIVO COM ALUGUEL		ADENSAMENTO EXCESSIVO DE DOMICÍLIOS ALUGADOS	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Porto Alegre (1) .....	7.546	26,11	3.922	13,57	16.749	57,96	683	2,36
Canoas (1) .....	2.197	35,55	765	12,38	3.027	48,98	191	3,09
Caxias do Sul (1) .....	1.207	17,86	541	8,00	4.878	72,17	133	1,97
Pelotas (1) .....	748	12,60	1.066	17,96	3.975	66,95	148	2,49
Chuí (2) .....	33	20,25	28	17,18	86	52,76	16	9,82
Uruguaiana (2) .....	1.274	39,73	651	20,30	1.174	36,61	108	3,37
Canela (2) .....	220	22,20	120	12,11	626	63,17	25	2,52
São José dos Ausentes (2) .....	53	67,09	8	10,13	18	22,78	0	0,00

FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).  
IBGE (2010).

(1) Municípios que possuem os maiores déficits habitacionais urbanos absolutos. (2) Municípios que possuem os maiores déficits habitacionais relativos.

O ônus excessivo com aluguel, item mais importante para a média dos municípios gaúchos nessa faixa de renda urbana, representa mais de 50% do déficit na RMPA e no RS. No entanto, esse problema deve ser enfrentado por outras políticas públicas que não as de provisão habitacional, o que já foi reconhecido pelo próprio Ministério das Cidades (MCidades). Inclusive, a análise da evolução dos dados sobre habitação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2007-12 revela que esse foi o único componente que apresentou elevação no período, com aumento aproximado de 30%. A locação social é uma possível alternativa, pois pode recuperar o estoque imobiliário antigo, o patrimônio histórico e reabilitar territórios degradados, sem precisar repassar ao beneficiário o ônus da aquisição da terra. Além disso, pode contribuir para a regulação dos mercados formal e informal de aluguéis (Krause; Balbim; Lima Neto, 2014).

Em valores absolutos, o estoque imobiliário quase corresponde ao déficit habitacional no País: em 2010, os domicílios vagos somavam seis milhões (4,7 milhões em meio urbano), em comparação com um déficit de 6,9 milhões. Em 2012, os domicílios vagos em áreas urbanas subiram para 7,6 milhões, dos quais 82% estavam em condições de ser ocupados e 13% em construção ou reforma (BRASIL, 2015). No que diz respeito ao Governo Federal, em 2009, cerca de 600.000 imóveis do patrimônio da União e 5.541 imóveis do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foram disponibilizados para habitação de interesse social, e isso representa apenas parte do estoque imobiliário público vazio em áreas urbanas (Krause; Balbim; Lima Neto, 2014).<sup>2</sup>

Assim, quando se trata de propriedade pública, os governos (federal, estaduais, municipais) têm que ter a questão da habitação de interesse social como prioritária na sua agenda, para destinar seus imóveis para esse fim; quando se trata de propriedade privada, a situação é mais complexa. O Estatuto da Cidade propõe instrumentos para lidar com isso: Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)<sup>3</sup>, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo<sup>4</sup> e desapropriação, com pagamento em títulos de dívida pública.<sup>5</sup> Esses instrumentos, no entanto, foram utilizados de fato por poucos municípios — dentre eles, destaca-se São Paulo

<sup>2</sup> Porém, há o alto preço da terra no entorno, que eleva o valor de aquisição do imóvel em razão das avaliações comparativas e do volume dos investimentos necessários para a recuperação dos imóveis em péssimo estado, que inviabilizam a produção de unidades pelos valores máximos estabelecidos pelos programas habitacionais.

<sup>3</sup> Por meio do PEUC, a prefeitura obriga proprietários de imóveis a fazer o melhor uso da sua localização, fixando um prazo de um ano para apresentação de projeto e de mais dois anos para início das obras. Assim, coíbe-se a ociosidade de terrenos bem localizados ou dotados de infraestrutura pública.

<sup>4</sup> Com aumento anual da alíquota do IPTU durante cinco anos, caso não sejam atendidos os prazos do PEUC.

<sup>5</sup> Esse tipo de desapropriação ocorre após cinco anos de progressividade do IPTU, quando a propriedade particular sobre um terreno urbano é perdida em favor da prefeitura, que paga com precatórios.

(2014). Ainda assim, por meio deles, leva de três a oito anos para acontecer (a) o uso racional e adequado do espaço urbano, evitando a especulação imobiliária e a degradação de regiões que têm infraestrutura, ou (b) a desapropriação. Este último caso equivale ao tempo de, no mínimo, dois mandatos. Dessa forma, os custos políticos são altos para o prefeito que inicia o processo e, muito provavelmente, não será ele quem colherá os resultados da ação.

Trazendo esses dados para o RS, em 2010, ao déficit total de pouco mais de 303.000 correspondiam 324.000 domicílios vagos, isto é, os imóveis vazios ultrapassavam a necessidade de moradias. Quando apenas a carência urbana é considerada, os números são muito próximos. Na RMPA, ao déficit total de aproximadamente 126.000, correspondiam quase 120.000 domicílios vazios. Quando apenas a insuficiência de habitações urbanas e os imóveis desocupados nessas áreas eram levados em conta, a diferença crescia apenas um pouco, como pode ser conferido na Tabela 3. Muitos desses imóveis são deixados propositalmente vagos, para que se valorizem, devido a investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos, a investimentos privados de terceiros — o que melhora o entorno, com novas construções com destinação residencial ou comercial — ou, simplesmente, ao crescimento de áreas piores em localizações periféricas do município, o que configura a chamada especulação imobiliária.

Mesmo descontados aqueles imóveis que não estão em condições de serem habitados, se esses imóveis desocupados fossem destinados ao público que compõe o déficit (o que geralmente não acontece)<sup>6</sup>, não haveria tanta necessidade de provisão de habitações, até porque aproximadamente metade do déficit refere-se a gasto excessivo com aluguel.

Tabela 3

Déficit habitacional total e urbano e domicílios vagos totais e urbanos no Rio Grande do Sul e na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) — 2010

DISCRIMINAÇÃO	RS	RMPA
Déficit habitacional total .....	303.521	125.803
Domicílios vagos .....	324.132	119.592
Déficit habitacional urbano .....	270.762	123.510
Domicílios vagos urbanos .....	263.427	114.657

FONTE: Fundação João Pinheiro (2013).  
IBGE (2010).

Esse quadro existe apesar de o reconhecimento do direito à cidade, especialmente da população de baixa renda, já estar garantido na Constituição da República de 1988 (a moradia foi incluída como direito social por meio de Emenda Constitucional n.º 26, de janeiro de 2000). Tal direito foi disciplinado apenas em 2001, com a vigência do Estatuto da Cidade, mencionado anteriormente. Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, responsável pela gestão da habitação, do saneamento, do transporte público e da ordenação territorial. O objetivo, tanto do Estatuto quanto do Ministério, são cidades mais justas e democráticas, através da sua produção social e do cumprimento da função social da propriedade, elementos presentes no ideário da reforma urbana desde o fim do século XIX.

Finalmente, em 2005, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), em grande parte, destinado à implementação de projetos de urbanização de assentamentos precários, mas também com verbas destinadas à provisão habitacional.<sup>7</sup> O FNHIS previa, a partir da adesão voluntária dos municípios e do respeito a alguns critérios, que os recursos seriam diretamente transferidos a esses entes federativos (Loureiro; Macário; Guerra, 2014).

No caso do RS, até fevereiro de 2015, todos os municípios já haviam criado o Conselho Gestor do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (CGFLHIS), 94% tinham assinado o termo de adesão e 92% possuíam lei de criação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), como pode ser visto na Tabela 4. A quarta exigência era a elaboração de um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Nesse caso, menos de 60% dos municípios conseguiram estabelecê-lo, apesar do repasse de recursos a 150 municípios<sup>8</sup> (selecionados entre 2007 e 2010) via PAC 1, para a elaboração desses planos, com valores entre R\$ 19.080 e R\$ 78.420. Dife-

<sup>6</sup> Políticas de bairros de renda mista, que subsidiam famílias com renda menor para morarem em bairros com renda média mais elevada, a princípio, poderiam ser utilizadas para ocupar esses imóveis vazios. Porém, às vezes, elas ignoram a possibilidade de a inserção de diferentes classes em um mesmo espaço acabar reforçando a segregação econômica e social (Sampson, 2014).

<sup>7</sup> O FNHIS repassou, em média, mais de R\$ 1 bilhão por ano aos estados e aos municípios durante o quadriênio 2008-11. Especificamente para o RS, essa média foi de R\$ 60 milhões por ano.

<sup>8</sup> Dentre eles, 140 foram concluídos. Apenas seis foram cancelados, e quatro permanecem contratados.

rentemente do termo e das leis, o plano exige uma capacitação diferente e específica para a realização do diagnóstico habitacional e da estratégia de ação. Muitos municípios não possuem funcionários que possam dar conta da tarefa ou uma cultura de planejamento para o setor habitacional, de forma que, não tendo também recursos para contratar consultorias para tanto, é difícil para as prefeituras cumprir com essa exigência.

A proposta metodológica dos PLHIS deveria conter etapas, prazos, responsabilidades tanto das equipes dentro do governo quanto das consultorias envolvidas, mecanismos de participação e de publicidade, além de cronograma de discussão com a sociedade. Em alguns casos, o PLHIS contribuiu para a organização de canais não existentes previamente para a participação social no setor (Denaldi; Leitão; Akaishi, 2011).

Para a realização do diagnóstico, poucos municípios contavam com planta cadastral atualizada ou com levantamentos de assentamentos precários georreferenciados. A maioria nem sequer possuía base cartográfica de todo o seu território ou registro de todos os seus assentamentos cadastrados em planta. As alternativas existiam, mas requeriam recursos, como análises aerofotogramétricas, levantamentos topográficos cadastrais, vistorias de campo e análises de imagens de satélite. Alguns municípios fizeram o plano sem mapear os seus assentamentos precários, como foi o caso de Santa Cruz do Sul, que considerou que não estava no âmbito dos objetivos de seu diagnóstico habitacional quantificar com exatidão os problemas habitacionais do município, mas, sim, fazer uma aproximação desses. Outros municípios contrataram consultorias que não eram qualificadas para a elaboração dos PLHIS (*ibidem*).<sup>9</sup>

Tabela 4

Número e porcentagens relativa e acumulada de municípios do RS que cumprem os quatro critérios para recebimento dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social por ano — 2007-15

ANOS	FUNDO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL			PLANO DE HABITAÇÃO			CONSELHO GESTOR DO FUNDO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL			TERMO DE ADESÃO		
	Número	%	% Acumulado no Tempo	Número	%	% Acumulado no Tempo	Número	%	% Acumulado no Tempo	Número	%	% Acumulado no Tempo
2007	25	5	5	0	0	0	28	6	6	411	83	83
2008	93	19	24	0	0	0	151	30	36	20	4	87
2009	86	17	41	12	2	2	52	10	47	32	6	93
2010	42	8	50	17	3	6	54	11	57	1	0	94
2011	63	13	62	111	22	28	99	20	77	1	0	94
2012	40	8	70	75	15	43	47	9	87	2	0	94
2013	103	21	91	62	13	56	65	13	100	0	0	94
2014	5	1	92	17	3	59	0	0	100	0	0	94
2015	0	0	92	0	0	59	0	0	100	0	0	94
<b>TOTAL</b>	<b>457</b>	<b>92</b>	<b>92</b>	<b>294</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>496</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>467</b>	<b>94</b>	<b>94</b>

FONTE: BRASIL (2015).

NOTA: Base de dados do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social para o Rio Grande do Sul, de fevereiro de 2015.

Mesmo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul encontrou problemas e, em dois mandatos, não conseguiu protocolar sua cópia do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social junto à Caixa Econômica Federal (CEF).

O município de Porto Alegre, por outro lado, foi selecionado em janeiro de 2008 e recebeu R\$ 58.640 para fazer o seu plano. O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) dessa cidade, feito com dados ainda do **Censo Demográfico 2000** e de outras fontes locais, propõe-se como instrumento político-administrativo de suporte à administração pública para a construção de uma política contínua para o setor, atuando com gestão democrática. Esse PMHIS apresenta o diagnóstico da situação, diretrizes, programas (alguns com seus respectivos marcos legais) e ações e propõe metas normativas, institucionais e de promoção de moradia para os programas de regularização urbanística e fundiária, de reassentamento, de incentivo ao cooperativismo habitacional e de aluguel social (PORTO ALEGRE, 2011).

<sup>9</sup> Em reuniões realizadas na Assembleia Legislativa do RS, no segundo semestre de 2015, em razão do Estatuto da Metrópole, casos de PLHIS que foram copiados de um município para outro e apresentavam situações inexplicáveis, como a descrição de aeroporto em município que não possuía tal instalação, foram relatados.

De qualquer forma, talvez o Governo Federal tivesse investido mais recursos nos PLHIS, se a conjuntura política e econômica não os tivesse direcionado para uma política de produção de habitações de interesse social via mercado, o que aconteceu com o lançamento do Programa MCMV.

### 3 Provisão de moradia dentro do PAC 1/FNHIS

Ainda em janeiro de 2007, a habitação foi incluída como um dos eixos do Programa de Aceleração do Crescimento, dedicado à urbanização de favelas (assentamentos precários).<sup>10</sup> Por mais que sejam esperadas carências habitacionais maiores nos aglomerados subnormais<sup>11</sup>, pela sua suposta pior situação econômica, o quadro não é muito diferente do do restante das localidades. Em 2009, por exemplo, a diferença para a média do resto do País do percentual de déficit habitacional era de 1,1 ponto percentual (10,2% versus 11,3%). Porém, o componente mais importante para esse déficit era a coabitação familiar, ao contrário da média das outras localidades. No entanto, havia mais domicílios inadequados nessas aglomerações subnormais, cujos principais componentes são a inadequação fundiária, a carência de infraestrutura, a cobertura inadequada, o adensamento excessivo e, de forma menos importante, a ausência de banheiro. Esses respondiam, em 2009, por 53% dos domicílios em aglomerados subnormais (FJP, 2012).<sup>12</sup>

Dentro do PAC 1 (2007-10), havia verbas destinadas à provisão habitacional (as quais interessam particularmente aqui), à urbanização, a lotes urbanizados, à assistência técnica e à criação de planos locais de habitação de interesse social — já mencionados anteriormente. No PAC 2 (2011-14), também foram disponibilizados recursos para a urbanização e para a elaboração de estudos e projetos para a urbanização.

Os critérios de seleção para a construção de unidades habitacionais pelo PAC foram, inicialmente, a existência de grandes complexos de favelas, com a articulação e a integração no território, cujas áreas de abrangência e execução envolvessem mais de um agente institucional — estado e município ou mais de um município. Outra forma de seleção foi via chamada pública anual, para regiões de menor porte. A área de intervenção precisava estar ocupada há mais de cinco anos, e pelo menos 60% das famílias a serem atendidas deveriam ter renda de até três salários mínimos. Há previsão, ainda, de intervenção em áreas localizadas em situação de risco, insalubridade ou que estejam sob proteção legal que impeça sua utilização para fins habitacionais, como áreas de preservação, por exemplo (Lima Neto; Krause; Furtado, 2013).

Embora relevantes, as ações desenvolvidas pelo PAC foram concebidas fora do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e não necessariamente atendem às suas diretrizes (Krause; Balbim; Lima Neto, 2014). Com relação à provisão habitacional, a ideia inicial do PAC 1 era beneficiar 2.402 famílias. Porém, houve um grande número de cancelamentos, como pode ser visto na Tabela 5: dos 54 contratos, 37% foram cancelados, e quatro seguem contratados — com obra física concluída, paralisada ou atrasada, variando de 60,12% a 97,25% de execução. De qualquer forma, 1.383 famílias foram beneficiadas.

Tabela 5

Provisão habitacional via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1, nos municípios do RS — 2007-10

SITUAÇÃO DO CONTRATO	NÚMERO DE CONTRATOS	%	VALOR PAGO	FAMÍLIAS BENEFICIADAS
Concluídos .....	30	55,6	19.133.941	1.383
Contratados .....	4	7,4	2.088.804	232
<b>Total de concluídos ou contratados</b>	<b>34</b>	<b>63</b>	<b>21.222.745</b>	<b>1.615</b>
Cancelados .....	20	37	0	787

FONTE: BRASIL (2015).

NOTA: 1. Base de dados do SNHIS para o Rio Grande do Sul, de fevereiro de 2015.

2. Os projetos foram selecionados entre setembro de 2007 (com datas de vigência dos contratos entre dezembro de 2010 e maio de 2014) e janeiro de 2008 (com datas de vigência dos contratos entre março de 2010 e dezembro de 2013).

<sup>10</sup> Em 2009, o FNHIS destinou R\$ 550 milhões — aproximadamente 42% dos seus recursos — para a complementação de obras inseridas no PAC. A decisão de aportar recursos aos projetos do PAC já em andamento ocorreu para reduzir as contrapartidas dos entes federados, em razão da queda de arrecadação e do aumento dos preços de materiais de construção, e afastar o perigo de paralisação de obras. O valor é pequeno diante dos recursos que o PAC destinou para a urbanização de favelas (R\$ 12,7 bilhões), mas absorve boa parte dos recursos do FNHIS (Krause; Balbim; Lima Neto, 2013).

<sup>11</sup> Definidos pelo IBGE como o conjunto constituído por, no mínimo, 51 unidades habitacionais — casas, barracos, etc. — que ocupam ou tenham ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia — pública ou particular —, dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria, são carentes de serviços públicos essenciais.

<sup>12</sup> Para os anos seguintes, não foi disponibilizado esse recorte pela PNAD 2011, 2012 (FJP, 2015)

Mesmo que o número não seja tão expressivo comparativamente à contratação habitacional do MCMV, como será visto na seção seguinte, a correlação entre as unidades habitacionais contratadas e as concluídas com financiamento do FNHIS (presentes em apenas 34 dos 496 municípios) e o déficit habitacional absoluto é moderada<sup>13</sup>, de 0,537. Esse dado pode ser visto na Tabela 6 e significa que parte dos municípios que mais precisavam de moradias para a população com menor rendimento foi contemplada. Dito de outra forma, recursos estão sendo encaminhados para onde há mais falta de moradias dignas. Porém, como não se dispõe de informações referentes aos beneficiários que pudessem assegurar que esses compunham o déficit habitacional de interesse social daquele município, não se pode afirmar que as unidades habitacionais contratadas minimizaram o problema.

Tabela 6

Correlação das unidades habitacionais produzidas via Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 1 com o déficit habitacional urbano absoluto (0-3 salários mínimos), no Rio Grande do Sul — 2007-10

PROGRAMA	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO ABSOLUTO
Unidades Habitacionais PAC 1 – HIS .....	(1) 0,537

FONTE: BRASIL (2015).

NOTA: 1. Base de dados do SNHIS para o Rio Grande do Sul, de fevereiro de 2015.

2. Quando o déficit total dessa faixa é substituído pelo déficit subtraído do gasto excessivo com aluguel (problema de natureza distinta dos outros três componentes), os coeficientes das correlações ficam praticamente iguais.

(1) Nível de significância de 1%.

Houve, de qualquer forma, por parte do Governo, uma tentativa de dar eficiência ao provimento de habitações. Loureiro, Macário e Guerra (2014) apresentam depoimento de funcionário do MCidades, que diz que foi uma opção consciente criar o MCMV sem passar pela rota do SNHIS e, assim, estabelecer um modelo de contratação direta das empresas. Foi diagnosticado que as prefeituras tinham dificuldade em executar os recursos, considerada a experiência de urbanização de favelas do PAC.<sup>14</sup> O MCMV, seus critérios, seus resultados e a relação do déficit habitacional urbano com a contratação de unidades habitacionais por meio dos financiamentos do FDS, do FAR e da OPR são apresentados na próxima seção.

## 4 Provisão de habitação de interesse social dentro do Minha Casa Minha Vida

No contexto de adoção de medidas para combater a crise de 2008, o Governo Federal criou o Programa Minha Casa Minha Vida. Em 2013, por exemplo, os investimentos do MCMV sustentaram cerca de 1,3 milhão de postos de trabalho diretos e indiretos na cadeia da construção, o que representou 2,6% da força de trabalho formal, gerando um Produto Interno Bruto (PIB) de R\$ 29,8 bilhões, renda que equivaleu a 0,6% do PIB brasileiro daquele ano (BRASIL, 2014).

Receber o selo PAC significou a inclusão do MCMV em um processo de monitoramento intensivo, coordenado pela Casa Civil e por vários outros colegiados de acompanhamento, e seu não enquadramento em contingenciamentos orçamentários. Inclusive, a proposta inicial do MCMV não contemplava a faixa de renda de até três salários mínimos, por não ser atrativa ao setor privado. A introdução desse segmento foi resultado de negociações com os grupos envolvidos com o SNHIS e o MCidades (Loureiro; Macario; Guerra, 2014).

Ao fim das negociações, tem-se a existência de três modalidades do MCMV destinadas especificamente à habitação de interesse social: a Empresarial (faixa 1), a Entidades e a Oferta Pública de Recursos, para municípios com menos de 50.000 habitantes. A primeira delas opera via mercado, com recursos do FAR; a segunda, via organizações sem fins lucrativos, com recursos do FDS, e a terceira, com recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Esta última, destinada exclusivamente a municípios com menos de 50.000 habitantes, isto é, 90,5% dos municípios brasileiros, foi incluída pelo MCMV em razão da pressão exercida por entidades municipalistas (Loureiro; Macario; Guerra, 2014). Nessa modalidade, é o Ministério das Cidades o responsável pela seleção das propostas (e não a CEF) envidas pelos municípios ou pelos estados.

<sup>13</sup> Correlações menores do que 0,3 são fracas; entre 0,3 e 0,7 são moderadas; e maiores do que 0,7 são fortes.

<sup>14</sup> O Município de Santa Maria, por exemplo, teve cinco contratos de assistência técnica, selecionados em setembro de 2007, cancelados. Também foi selecionado para obter recursos para fazer o Plano Local de Habitação de Interesse Social em dezembro de 2007 e de 2010, mas teve os dois contratos igualmente cancelados. As quatro obras de urbanização estão ou paralisadas ou atrasadas, com percentual de execução entre 34% e 69%.

O MCMV Empresarial atende três faixas de renda. Neste artigo, interessa a faixa 1, composta por famílias com renda total de até R\$1.395 na primeira edição do MCMV, com contratações iniciadas em agosto de 2009, e de até R\$1.600 na segunda edição, iniciada em junho de 2011.

O critério de distribuição de recursos pelas unidades da Federação brasileira considera o déficit habitacional absoluto de cada estado<sup>15</sup>, não levando em conta as diferenças entre os municípios. Segundo a Lei n.º 11.977, de julho de 2009, que cria o MCMV, entre os critérios de prioridade de atendimento, estão projetos que contemplem: (a) doação de terrenos em área urbana consolidada, (b) medidas de desoneração tributária para as construções, e (c) implementação de instrumentos urbanísticos municipais, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

Segundo dados do Governo Federal, até maio de 2016, o MCMV Empresarial contratou 45.247 unidades habitacionais no RS. Nesse caso, a prefeitura pode disponibilizar terra e promover chamamentos para que as construtoras apresentem o pacote de produção: projetos, licenciamentos e obras (Amore, 2015). Os empreendimentos são ofertados a construtoras determinadas pelos cadastros definidos pelas prefeituras (Rufino, 2015). A aprovação de um empreendimento exige que a construtora tenha apresentado documentos à CEF— a operadora do programa — que comprovem experiência, legalidade, capacidade e saúde financeira. A partir desse processo, a empresa está habilitada a produzir um limite de unidades com tipologias definidas. Por causa dessas exigências, empresas de menor porte e menor capacidade organizacional podem ser excluídas do processo (Cardoso; Queiroz e Mello; Jaenisch, 2015).

Segundo Fagundes e Wartchow (2015), diferentemente da tendência de concentração em grandes empresas, observada em outras regiões metropolitanas do País, na RMPA predominam os empreendimentos de numerosas construtoras locais. Apesar de não terem que lidar com o problema da concentração de construção, ainda assim, quando os municípios organizam chamadas públicas e definem os terrenos, esses geralmente são localizados em áreas pouco urbanizadas.

A situação no RS, em meados de 2016, era a seguinte: das 67 empresas que contrataram empreendimentos via FAR, seis delas (9%) ficaram responsáveis por 63 dos 190 empreendimentos (isto é, 33% do total). A Kaefe responsabilizou-se por 14 empreendimentos; a Viezzer e a Baliza, por 11 empreendimentos cada uma; a Priori, por 10; a ALM, por nove; e a Arcari, por oito.<sup>16</sup> A primeira tem sede em Caixas do Sul; a segunda e a terceira, em São Leopoldo; a quarta, em Venâncio Aires; a quinta, em Passo Fundo; e a sexta, em Bento Gonçalves. Na RMPA, das 31 empresas, a Baliza e a Kaefe (6,5%), ambas de São Leopoldo, são responsáveis por 25 (34%) dos 74 empreendimentos contratados.<sup>17</sup> Com relação ao Estado, a Região Metropolitana tem a produção um pouco mais concentrada.

A segunda modalidade, o MCMV Entidades, atende famílias na mesma faixa de renda, porém organizadas em cooperativas, sindicatos ou associações sem fins lucrativos. Essa categoria foi responsável pela contratação de 9.266 unidades habitacionais nos municípios gaúchos, no mesmo período.<sup>18</sup> Mesmo representando 1/5 da produção do MCMV Empresarial, é muito superior à provisão habitacional apresentada pelo PAC 1, que, na melhor das hipóteses, alcançará em torno de 1.600 novos domicílios. Além disso, a produção no RS, nessa modalidade, não é residual em comparação a dos demais estados, como apontado por Rufino (2015), ainda que haja dificuldade para se diferenciar qualitativamente dos empreendimentos realizados pelo tipo Empresarial. De todo modo, trata-se de uma categoria que depende de uma organização social preexistente, que encontra dificuldades em se difundir para outros estados.

Fagundes e Wartchow (2015), na mesma linha, salientam o fato de a RMPA ter expressiva produção nessa modalidade, comparada a outras regiões metropolitanas. Em alguns casos, foi possível realizar empreendimentos mais bem localizados, com unidades mais amplas e com maior participação dos beneficiários do que os oferecidos pelo mercado, apesar da menor experiência para a execução de conjuntos habitacionais e a aquisição de

<sup>15</sup> Artigo 3.º do Decreto n.º 6.819, de abril de 2009, artigo 5.º do Decreto n.º 6.962, de setembro de 2009, e resolução n.º 194, de dezembro de 2012.

<sup>16</sup> As demais empresas têm seis empreendimentos ou menos.

<sup>17</sup> As outras construtoras têm quatro empreendimentos ou menos.

<sup>18</sup> Contrataram moradias 28 cooperativas: a de Crédito Rural Horizontes Novos (Crehnor) da região nordeste ficou responsável pela construção de nove empreendimentos; a Crehnor geral, por outros quatro; a da região central, por dois, mais um na região norte e outro em Ijuí; a dos Correios e a de Trabalho, Habitação e Consumo Construindo Cidadania ficaram responsáveis por quatro empreendimentos; a Habitacional de São Leopoldo e a do Bom Fim, por três cada; a de Produção, Trabalho e Habitação (Coopernova), a de Canguçu, a Coometal, a Dois Irmãos e a Arroio, por dois cada. As outras oito cooperativas construíram um empreendimento cada. Ainda, oito associações se responsabilizaram por empreendimentos: a Casa Nova, por sete; a Comunitária de Moradores do Bairro Aparecida e a Cultural Comunitária de Ernestina, por dois cada. As demais, por um.

terras e da necessidade de reunir a demanda e fazer a gestão dos associados. Esse fato explica a existência de alguns empreendimentos menores e mais inseridos no sistema urbano, a despeito da preponderância do padrão periférico de grandes conjuntos de uso exclusivamente residencial. Como pode ser observado na Tabela 7, os condomínios do Entidades costumam ser menores do que os do Empresarial, tendo o primeiro uma média de 119,29 unidades habitacionais por empreendimento, e o segundo, de 238,14. Da metade de 2009 até maio de 2016, ambas as modalidades contrataram juntas 54.513 unidades.

Tabela 7

Número de habitações por empreendimento do Minha Casa Minha Vida (MCMV), por modalidade (Empresarial ou Entidades), no RS — jun./07-maio/16

DISCRIMINAÇÃO	EMPRESARIAL	ENTIDADES	TOTAL
Média por empreendimento .....	238,14	119,29	195,38
Mediana .....	181	41	144
Modalidade .....	240	6	100
Desvio-padrão .....	277,12	190,77	247,27
Mínimo de unidades habitacionais	13	4	4
Máximo de unidades habitacionais	3.000	1.470	3.000
<b>Soma</b> .....	<b>45.247</b>	<b>10.736</b>	<b>54.513</b>
Contagem de empreendimentos ....	190	90	279

FONTE: Brasil (2016).

A modalidade Oferta Pública de Recursos, por sua vez, contratou 5.561 moradias no mesmo período. Como parte delas são condomínios, e parte, habitações isoladas, não faz sentido calcular a média por empreendimento. No entanto, variaram de uma a 108 unidades habitacionais contratadas nos municípios do RS. Esse número máximo foi alcançado quando o município foi contemplado nas duas chamadas (2009 e 2011). Em uma só chamada, o maior número de moradias contratadas em um município foi de 60.

Somadas, as três modalidades do MCMV totalizam 60.074 unidades habitacionais contratadas.<sup>19</sup> Se essas fossem destinadas ao público enquadrado no déficit habitacional dos municípios gaúchos, seria o suficiente para diminuir mais de **35% do déficit urbano** nessa faixa.

A maior contratação de habitações em um município financiadas por meio do FDS foi de 2.844, em Porto Alegre (Quadro 1), primeira colocada no déficit habitacional urbano de domicílios com rendimento de até três salários mínimos e 12.<sup>a</sup> no *ranking* do déficit relativo (Tabela 1). A segunda foi em Rio Grande, em nona posição no déficit habitacional urbano absoluto e 17.<sup>a</sup> no relativo. A terceira maior contratação foi em Viamão, município em 12.<sup>o</sup> e 94.<sup>o</sup> lugares respectivamente. A maior contratação de unidades habitacionais via FAR também foi em Porto Alegre, seguida de Canoas, terceira colocada no déficit habitacional urbano absoluto e 26.<sup>a</sup> no *ranking* do déficit relativo. A terceira maior, em Pelotas, em quarta e 38.<sup>a</sup> posições respectivamente.

A Tabela 8 mostra a correlação entre as contratações de habitações do MCMV e o déficit habitacional urbano. Há indícios de que o Empresarial contratou mais onde havia maior déficit habitacional urbano absoluto, pois apresenta uma correlação mais forte, embora o Entidades também apresente alta correlação com o déficit. Já o OPR não apresentou correlação. Isso faz sentido na medida em que esta última foi destinada exclusivamente para municípios com menos de 50.000 habitantes, e a maior parte do déficit habitacional urbano absoluto encontra-se nas grandes cidades. Por fim, quando somadas as três modalidades, a correlação da contratação de unidades habitacionais com o déficit habitacional urbano absoluto é ainda mais forte.

Para afirmações mais taxativas, seria necessário o cruzamento com informações dos beneficiários, a fim de saber se eles se encontram entre as famílias caracterizadas em situação de déficit. Por exemplo, a Portaria n.º 595 do MCidades, de 18 de dezembro de 2013, especifica que as famílias devem: (a) estar desabrigadas ou ser residentes em áreas insalubres ou de risco;<sup>20</sup> (b) ter mulheres responsáveis pela unidade familiar; ou (c) ter pessoas com deficiência.<sup>21</sup> Mesmo assim, nem todos os residentes de áreas de risco estão enquadrados no déficit, haja vista a diferença do percentual do déficit habitacional e de domicílios inadequados (esses, sim, englobando as áreas de risco) nos aglomerados subnormais mencionado acima.

<sup>19</sup> As ações de urbanização de assentamentos precários do PAC, por sua vez, pretendem atingir 62.200 famílias.

<sup>20</sup> Aquelas que apresentam risco geológico ou de insalubridade, tais como erosão, solapamento, queda e rolamento de blocos de rocha, eventos de inundação, taludes, barrancos, áreas declivosas, encostas sujeitas a desmoronamento e lixões, áreas contaminadas ou poluídas, além de outras assim definidas pela Defesa Civil.

<sup>21</sup> Além desses critérios, podem existir parâmetros adicionais de priorização que contemplem territorialidade e vulnerabilidade social, como famílias que habitam ou trabalham próximo à região do empreendimento.

Quadro 1

Produção de unidades habitacionais via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) nos 20 municípios do RS com maior contratação — 2007-16

MUNICÍPIO	UNIDADES HABITACIONAIS VIA FDS	MUNICÍPIO	UNIDADES HABITACIONAIS VIA FAR
Porto Alegre	2.844	Porto Alegre	9.358
Rio Grande	1.285	Canoas	4.681
Viamão	1.003	Pelotas	2.800
São Leopoldo	656	São Leopoldo	2.370
Sapucaia do Sul	376	Gravataí	2.124
Passo Fundo	326	Santa Maria	1.860
Sant'Ana do Livramento	260	Caxias do Sul	1.702
Pelotas	238	Alvorada	1.580
Arroio dos Ratos	238	Santa Cruz do Sul	1.182
Sapiranga	232	Bagé	1.158
Nova Hartz	213	Uruguaiana	1.098
Nova Santa Rita	185	Novo Hamburgo	1.075
Cruz Alta	150	Esteio	952
Lagoa Vermelha	122	Ijuí	950
Independência	108	Sapucaia do Sul	714
Osório	100	Santo Ângelo	674
Portão	100	Venâncio Aires	640
Santo Augusto	71	Carazinho	627
Camargo	50	Sapiranga	581
Gravataí	50	Alegrete	550

FONTE: Brasil (2016).

Tabela 8

Correlação entre as unidades habitacionais do Programa Minha casa Minha Vida (MCMV) contratadas via Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), via Oferta Pública de Recursos (OPR) (2007-16) e o déficit habitacional urbano absoluto (0 a 3 salários mínimos), no RS (2010) — 2007-2016

DISCRIMINAÇÃO	DÉFICIT HABITACIONAL URBANO ABSOLUTO
Unidades habitacionais via FAR .....	(1) 0,941
Unidades habitacionais via FDS .....	(1) 0,843
Unidades habitacionais via OPR .....	-0,056
Unidades habitacionais do MCMV .....	(1) 0,966

FONTE: Brasil (2016).

NOTA: Se o déficit total dessa faixa for substituído pelo déficit subtraído do gasto excessivo com aluguel (problema de natureza distinta dos outros três componentes), os coeficientes das correlações ficam praticamente os mesmos.

(1) Nível de significância de 1%.

Quando se inserem esses dados no contexto nacional, essa forte correlação entre a produção de habitações com o FAR e o déficit habitacional é a terceira maior, já que o RS perde, em termos de um melhor ajuste espacial, para o Espírito Santo e o Rio de Janeiro — analisados conjuntamente pelos autores — e o Paraná (Krause; Balbim; Lima Neto, 2013).<sup>22</sup>

Os dados apontam, ainda, que dos 497 municípios gaúchos, 279 (56% deles) não tiveram empreendimentos do MCMV.<sup>23</sup> É possível analisar os dados pensando na questão núcleo-periferia da RMPA. Proporcionalmente, mais moradias foram contratadas nos municípios periféricos da RMPA do que no núcleo (Tabela 9).<sup>24</sup> O mesmo resultado é encontrado em outras regiões metropolitanas (Rufino, 2015). Novo Hamburgo, um dos subpolos da RMPA, e Porto Alegre, por exemplo, tiveram contratações de, respectivamente, 4,5 e 8,7 habitações para cada 1.000 habitantes, enquanto Arroio dos Ratos e Portão, de 17,5 e 17,4 nessa ordem. São Leopoldo, o outro subpo-

<sup>22</sup> De 2015 a 2016, a correlação aumentou, de forma que o posicionamento do Estado pode ter melhorado.

<sup>23</sup> Ou 288 municípios (58,1% deles), se somados também os que foram atendidos pelo FNHIS.

<sup>24</sup> Essa situação, no entanto, foi atenuada entre 2015 e 2016, com mais contratações em cidades com maior população.

lo da Região, tem número bastante superior ao do núcleo: 14,1 unidades habitacionais para cada 1.000 habitantes — caso que merece ser estudado com mais atenção.

Tabela 9

Contratações habitacionais do Minha Casa Minha Vida (modalidades Entidades e Empresarial, faixa 1) nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre — 2007-16

MUNICÍPIOS	UNIDADES HABITACIONAIS 1.000 HABITANTES
Arroio dos Ratos .....	17,5
Portão .....	17,4
Canoas .....	14,5
São Leopoldo .....	14,1
Igrejinha .....	12,4
Esteio .....	11,8
Nova Hartz .....	11,6
Sapiranga .....	10,8
Dois Irmãos .....	8,7
Porto Alegre .....	8,7
Gravataí .....	8,5
Sapucaia do Sul .....	8,3
Alvorada .....	8,2
Nova Santa Rita .....	8,1
Santo Antônio da Patrulha .....	6
Viamão .....	5,2
Rolante .....	4,6
Novo Hamburgo .....	4,5
Montenegro .....	2,7

FONTE: Brasil (2016).

Esses dados reforçam a crítica à definição da meta física para o MCMV: agregada por estado, a meta do Programa desconsidera a distribuição espacial do déficit intraestadual ou intrametropolitano (Lima Neto; Krause; Furtado, 2014), ou seja, nada garante que os recursos destinados para o Estado sejam aplicados nos municípios que mais precisam de construção de unidades habitacionais no RS — embora os resultados aqui apresentados apontem nesse sentido — ou nas áreas, dentro da Região Metropolitana e dos próprios municípios, que têm maior déficit habitacional. Note-se, no entanto, que aqui não se estão considerando as políticas de urbanização de assentamentos precários, loteamentos, etc.

Por fim, uma das críticas frequentes ao Programa diz respeito ao valor das unidades habitacionais. Conforme a Tabela 10, no MCMV 1, o valor máximo das unidades habitacionais para o RS variou de R\$ 41.000 a R\$ 45.000. No MCMV 2, esse valor subiu e variou de R\$ 48.000 a R\$ 56.000, e, depois, de R\$ 59.000 a R\$ 64.000<sup>25</sup>, dependendo do tipo de habitação (casa ou apartamento), da localização (Região Metropolitana) e do número de habitantes da cidade.<sup>26</sup> Segundo Fagundes e Wartchow (2015), esse aumento no valor máximo dos imóveis não repercutiu em uma melhor localização dos empreendimentos, o que pode significar que o subsídio público foi, em grande parte, absorvido pela especulação imobiliária ou fundiária. Os valores atualizados pelo Índice Nacional do Custo da Construção do Mercado (INCC-M) mostram que a primeira atualização, feita em outubro de 2011, não foi tão discrepante; porém, de 2012 a 2013, de fato, os valores ficaram bem acima da inflação desse setor.

A crítica, portanto, procede parcialmente. Na seção seguinte, apresentam-se novamente os aspectos mais relevantes abordados no texto, com as ressalvas relativas a outros fatores que podem ser discutidos na análise da provisão de habitação social no RS.

<sup>25</sup> Há alguma diferença entre os valores do FAR e do FDS.

<sup>26</sup> Na OPR, de modo diferente, não está definido o valor máximo das unidades habitacionais, mas, sim, o valor das quotas de subvenção ofertadas, que podem ser complementadas pelo financiamento do valor remanescente da produção de unidades habitacionais. Na primeira seleção, o valor variava de R\$ 12.000 a R\$ 16.000, ao passo que, na seleção de 2011/2012, o valor fixo era de R\$ 25.000 (Krause; Balbim; Lima Neto, 2013).

Tabela 10

Valor máximo das unidades habitacionais a serem construídas com o menor volume de recursos no RS, deflacionado pelo Índice Nacional do Custo da Construção (INCC) — 2009-15

DISCRIMINAÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Valor original (R\$) .....	41.000	41.000	48.000	59.000	59.000	59.000	59.000
INCC (%) .....	2,74	7,56	7,58	7,26	8,06	6,74	6,66
Valor + INCC deflacionado (R\$) ....	42.123,40	45.307,93	48.742,27	52.280,96	56.494,80	60.302,55	64.318,70

FONTE: Portal Brasil (2015).

NOTA: Dados da Portaria n.º 139, de 13 de abril de 2009; da Portaria n.º 465, de 3 de outubro de 2011 e da Portaria n.º 521, de 22 de outubro de 2012 também foram usados.

## 5 Considerações finais

Apesar das várias críticas existentes ao Programa Minha Casa Minha Vida, como o fato de o setor privado ser o principal agente promotor da política, havendo dificuldades de gestão e fragilizando a legislação urbanística municipal (Cardoso; Queiroz e Mello; Jaenisch, 2015; Melchior, 2014), constatam-se indícios de que existe certo ajuste espacial do Programa. No RS, a contratação de moradias está fortemente relacionada com os municípios que possuem déficit habitacional urbano entre as famílias com rendimentos de até três salários mínimos. Essa relação aponta para indicativos de que a alocação de recursos está sendo efetivamente direcionada para os municípios que apresentam maior carência de moradias. A contratação total de habitações no Estado pelas três modalidades do Programa MCMV (o Entidades, o Empresarial — faixa 1 e o Oferta Pública de Recursos), de 2009 a 2014, corresponde a mais de 35% do déficit urbano constatado em 2010 pelo Censo Demográfico do IBGE.

O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social não teve atuação tão significativa na provisão de moradias. Seus investimentos foram 16 vezes maiores em urbanização de assentamentos precários do que em construção de unidades habitacionais. Porém, a correlação moderada entre suas contratações de moradias e a insuficiência urbana sugere que a alocação de recursos foi realizada, em parte, para os municípios do RS que mais precisavam. Além disso, estimulou alguns municípios a construir seus planos locais de habitação de interesse local, ainda que a qualidade desses instrumentos político-administrativos não tenha sido avaliada aqui.

Essas avaliações, no entanto, não consideram as oscilações intramunicipais, que são bastante significativas, com a carência de moradias concentrada em algumas áreas dos municípios. Um padrão de contratação de maior número de unidades habitacionais em municípios periféricos, por exemplo, foi constatado na RMPA. Percebe-se que, proporcionalmente à sua população, foram alguns municípios da periferia e não os polos que receberam mais moradias.

De qualquer forma, por ser uma política anticíclica que não foi gestada diretamente pela Secretaria de Habitação, o MCMV mostrou-se bem-sucedido, no sentido de ajudar a manter empregos e o nível de consumo. O Programa

[...] proporcionou, desde o seu lançamento, renda direta de R\$ 120,32 bilhões. Isso representou, até 2014, uma média de 7,8% do PIB e 10,4% do PIB na cadeia produtiva da construção. Nesses seis anos, o MCMV deteve 6% da participação dos empregos na construção civil do país. (GOVERNO..., 2015).<sup>27</sup>

Por fim, em termos de redução do déficit relativo total, o RS destaca-se dos outros estados brasileiros com o terceiro maior decréscimo, de quase 32%, entre 2007 e 2012. A RMPA, por sua vez, reduziu a situação da insuficiência habitacional de 8,8% dos seus domicílios em 2007 para 5,2% em 2012, o que representa mais de 40% de diminuição (Lima Neto; Furtado; Krause, 2013). Evidentemente, esses resultados não podem ser creditados de maneira exclusiva às contratações de unidades habitacionais financiadas pelo Governo Federal, tampouco consideram uma avaliação qualitativa das unidades habitacionais produzidas, do seu entorno ou da qualidade de vida dos beneficiados, levando em conta os custos provenientes da nova moradia (BRASIL, 2014). No entanto, não podem ser considerados inexpressivos.

<sup>27</sup> Documento eletrônico não paginado.

## Referências

---

- AMORE, C. S. Pré-requisitos: para entender o Programa Minha Casa Minha Vida. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. **Minha Casa... e a cidade?:** avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. (P. 15-27).
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Pesquisa de satisfação dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida.** Brasília, DF: MCIDADES; SNH; SAE-PR; IPEA, 2014.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Situação SNHIS.** 2015. Disponível em: <[http://app.cidades.gov.br/situacao\\_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site](http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site)>. Acesso em: 5 jan. 2017.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Banco de Dados** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <daiane.menezes@fee.tche.br> em 13 maio 2016.
- CARDOSO, A. L.; QUEIROZ E MELLO, I. de; JAENISCH, S. T. Implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: agentes, processos e contradições. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. **Minha Casa... e a cidade?:** avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. (P. 73-102).
- DENALDI, R.; LEITÃO, K.; AKAISHI, A. O recente processo de elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: limitações e perspectivas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011. (P. 1-20).
- FAGUNDES, J. R.; WARTCHOW, J. Organização social do território e formas de provisão de moradia na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2000-2010. In: FEDOZZI, L. J.; SOARES, P. R. R. **Porto Alegre: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. (P. 219-252).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2009.** Belo Horizonte, 2012.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Instalador do déficit habitacional — Referência 2010.** 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 5 jan. 2017.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012.** Belo Horizonte, 2015.
- GOVERNO ampliará subsídios para famílias com renda de até R\$ 2.350 no Minha Casa Minha Vida 3. 2015. Disponível em: <<http://blog.planalto.gov.br/assunto/mcmv3/>>. Acesso em: 24 set. 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010.** 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 5 jan. 2017.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1853, p. 1-50, 2013.
- KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Para além do Minha Casa Minha Vida: uma política de habitação de interesse social? In: MONASTERIO, L. M.; NERI, M. C.; SOARES, S. S. D. (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas**, v. 2. Brasília: Ipea, 2014. (P. 191-209).
- LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012).** Brasília: IPEA, 2013. (Nota técnica n.5). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnicadirur05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2014.
- LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C.; FURTADO, B. A. O déficit habitacional intrametropolitano e a localização de empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida: mensurando possibilidades de atendimento. In: RESENDE, G. M. **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais**, v.2. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. P. 79-119.

LOUREIRO, M. R.; MACÁRIO, V.; GUERRA, P. H.. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida. In: GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. (ed.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. P.113-136.

MELCHIORS, L. C. **Agentes produtores do espaço urbano e a questão da habitação**: distribuição territorial do Programa Minha Casa, Minha Vida no município de Gravataí. 2014. 196 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) — Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MENEZES, D. B.; POSSAMAI, A. J. **Desenvolvimento humano e bem-estar urbano nas regiões metropolitanas brasileiras**: um novo índice sintético. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2015. (Textos para Discussão FEE n.135).

SAMPSON, R. J. **Notes on neighborhood inequality and urban design**. 2014. Disponível em: <<http://citiespapers.ssrc.org/notes-on-neighborhood-inequality-and-urban-design/>>. Acesso em: 28 out. 2016.

PORTAL BRASIL. **Índice Nacional de Custo da Construção (INCC) 2009-2015**. 2016. Disponível em: <<http://www.portalbrasil.net/incc.htm>>. Acesso em: 5 jan. 2017.

PORTO ALEGRE. Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB). **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre**. 2011. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/revista\\_silvia\\_ultima\\_com\\_capa.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/revista_silvia_ultima_com_capa.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2015.

PREFEITURA inicia notificação de imóveis ociosos e aplicação do IPTU progressivo. 2014. Disponível em: <<http://www.capital.sp.gov.br/portal/noticia/4919#ad-image-0>>. Acesso em: 28 out. 2016.

RUFINO, M. B. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. **Minha Casa... e a cidade?: avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. (P. 51-71).



# Estratificação centílica de renda e de patrimônio dos declarantes de Imposto de Renda no Brasil e no Rio Grande do Sul\*

Róber Iturriet Avila\*\*

João Batista Santos Conceição\*\*\*

Doutor em Economia e Professor Adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Graduando em Ciências Econômicas na Unisinos e bolsista de iniciação científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) na FEE

## Resumo

Este artigo analisa as informações concernentes às declarações de Imposto de Renda - pessoa física disponibilizadas pela Receita Federal do Brasil a partir do final de 2014. No intuito de compreender a sedimentação da legislação tributária, inicialmente é sintetizada a evolução do imposto sobre a renda no Brasil, periodizada em três fases, denotando um ciclo de ampliação e, posteriormente, de redução da progressividade tributária. Subseqüentemente, são detalhados os dados referentes a isenções e deduções dos declarantes. Estes demonstram a expressividade das isenções de impostos sobre a distribuição de dividendos e os subsídios a despesas privadas em saúde e educação. A seguir, os dados disponíveis são segmentados em intervalos centílicos de renda e de bens e direitos declarados, com vistas a observar como ocorre a distribuição das informações. Esse detalhamento explicita a disparidade de renda e de patrimônio das faixas mais elevadas. Por fim, são apresentados os dados disponíveis para o Estado do Rio Grande do Sul e para alguns municípios selecionados.

**Palavras-chave:** tributação; renda; patrimônio

## Abstract

*This paper analyzes the information provided by the Brazilian Federal Revenue Office concerning personal income tax returns from the end of 2014 on. In order to understand the settling of tax laws, first the evolution of income taxes in Brazil is summarized into three different phases, which initially indicate a cycle of expansion and then a cycle of reduction of tax progressivity. After that, data related to exemptions and deductions are shown in details. These data reveal the expressiveness of tax exemptions on dividends and subsidies to private spending on health and education. Next, the data available are segmented into centile intervals of declared income assets and rights, in order to observe how the distribution of information is made. This detailed analysis explains the disparity in income and property in the higher strata. Finally, data available for the State of Rio Grande do Sul and some selected municipalities are presented.*

**Keywords:** taxation; income; property

---

\* Artigo recebido em 05 out. 2016.  
Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini

\*\* E-mail: rober@fee.tche.br

\*\*\* E-mail: jbconceicao@fee.tche.br

Os autores são gratos às observações dos integrantes do Núcleo de Políticas Públicas da Fundação de Economia e Estatística, dos revisores, do pesquisador e dos pareceristas anônimos. Todos eles estão eximidos de erros remanescentes

## 1 Introdução

Desde as primeiras sistematizações mais acuradas sobre o funcionamento da economia, ainda no século XVIII, preconiza-se que os tributos devem ser proporcionais à renda dos indivíduos. A instituição de impostos progressivos sobre a renda e sobre o capital conformam componentes relevantes para a constituição de um Estado Social, o qual visa reduzir desigualdades através de políticas públicas. Tal edificação ocorreu ao longo do século XX, na maioria dos países, não espontaneamente e nem por acaso.

O processo de acumulação extremamente desigual e a oligopolização da economia desencadearam reivindicações de direitos sociais e distribuição de renda por meio da ação do Estado<sup>1</sup>. Esse processo se intensificou após a crise de 1929 e a Segunda Guerra Mundial (SGM). A fim de financiar os novos serviços estatais, impostos foram criados e/ou ampliados. Nessa medida, a estruturação tributária auxilia a compreender as alterações nas desigualdades ocorridas, nesse período (Piketty, 2014).

Sob esse pano de fundo do contexto internacional, alterações na legislação tributária ocorreram no Brasil, ao longo do século XX. Face ao desenrolar histórico das alterações nas alíquotas de imposto de renda, este artigo objetiva apresentar os dados das declarações de imposto de renda das pessoas físicas disponibilizados pela Receita Federal do Brasil, com olhar mais específico nas disparidades de renda declarada, em bens e direitos e nas diferentes alíquotas que os indivíduos contribuem de acordo com o seu rendimento. Cabe destacar que tais informações foram divulgadas em 2016 e que estudos desse tipo são inéditos.

Quando se analisa a história do imposto sobre a renda e sobre o capital no Brasil, verifica-se uma evolução bastante alinhada com as tendências internacionais. Ainda no início do reinado de Dom Pedro II, surgiu a primeira tentativa de implementação de um imposto de renda. Ao sintetizar a evolução do tributo, é possível averiguar três importantes fases, as quais serão detalhadas e contextualizadas na seção 2.

Na seção seguinte, são apresentados os dados referentes a isenções e deduções dos declarantes, sobretudo considerando os subsídios concedidos pelo Estado aos gastos privados em instrução e em despesas médicas. Intenta-se explicitar o espaço existente para ampliar a arrecadação tributária. Frente à maior transparência dos dados tributários nacionais, a seção 4 segmenta os declarantes em intervalos de cem partes iguais, em termos de renda e de bens e direitos notificados. Dessa maneira, é possível observar a concentração da renda e do patrimônio existente no Brasil.

Na seção 5, ainda que as análises possíveis sejam mais limitadas, os restritos dados do Estado do Rio Grande do Sul são expostos, assim como informações dos cinco municípios mais populosos do RS, quais sejam, Porto Alegre, Caxias do Sul, Pelotas, Canoas e Santa Maria. Por fim, são registradas algumas considerações finais, que apontam disparidades grandes nas rendas e nos bens e direitos declarados, assim como desproporcionalidade no imposto devido em relação à renda total.

## 2 Evolução da tributação sobre renda no Brasil

A cobrança de tributos conforma um relevante aspecto da relação do Estado com a sociedade. Ao longo da história, os papéis do Estado foram se alterando, absorvendo, cada vez mais, funções sociais, tais como saúde, educação, previdência, assistência social, políticas de moradia, para além das básicas, como segurança, defesa territorial e mediação de conflitos.

Em 1843, no início do reinado de Dom Pedro II, surgiu a primeira tentativa de implementação de um imposto de renda no Brasil, não especificamente com esse nome, como uma maneira de reduzir o déficit fiscal do Governo e, ao mesmo tempo, mitigar as desigualdades<sup>2</sup> (Nóbrega, 2014). Essa primeira experiência brasileira de um im-

<sup>1</sup> Essas circunstâncias abriram espaço para a formação de partidos operários e trabalhistas, a partir do final do século XIX. A confluência do crescimento dessas forças à esquerda, com a fragilização do liberalismo econômico, a eclosão das guerras mundiais e a "ameaça comunista" estabelecida pela ordem internacional constituíram o ambiente propício para a edificação do Welfare State. A nova concepção de Estado permitiu a distribuição da renda através de políticas públicas (Avila; Giulian, 2014; Piketty, 2014). Esping-Andersen (1998) tipifica três modelos de Welfare State: conservador/corporativista, liberal e social-democrata.

<sup>2</sup> Os principais teóricos que trataram desse tema compreendiam que a tributação era uma maneira de corrigir distorções na distribuição. Os fisiocratas, por exemplo, prescreviam um imposto único sobre o Setor Primário, uma vez que viam, nesse setor, a capacidade de gerar excedente. Adam Smith preconizava a tributação proporcional à renda, para financiar a educação gratuita e as demais funções do Estado. Um dos impostos recomendados para atender a esses objetivos era sobre a propriedade fundiária. O outro seria sobre os artigos de luxo. John Stuart Mill recomendou a ampliação de impostos sobre heranças, a fim de promover mais justiça social. Por motivos diversos, no século XX, essa temática perdeu espaço no pensar econômico, retornando o debate já no século XXI. Thomas Piketty fez sugestões de tribu-

posto sobre a renda foi bastante limitada, pois o tributo incidia apenas sobre os rendimentos dos servidores públicos.

A partir desse movimento, durante o Brasil Império, estabeleceram-se inúmeras tentativas e experiências de adoção desse imposto, seguindo moldes de países europeus (Gobetti; Orair, 2016). Entretanto, somente em 1922, após amplos debates, a proposta de um real e definitivo imposto sobre a renda foi aprovada pela maioria no Congresso Nacional, passando a vigorar em 1923. O imposto de renda brasileiro nasceu com alíquotas progressivas relativamente baixas, uma mínima de 0,5% e uma máxima de 8% sobre os rendimentos.

Em linha convergente ao cenário externo, houve um processo de ampliação da quantidade de alíquotas e elevação dessas, à medida que mais serviços foram absorvidos pelos estados nacionais e regionais. Os movimentos tributários brasileiros coadunam-se com alterações nos principais países do mundo. Ao sintetizar a evolução do tributo no País, é possível averiguar três importantes fases.

Uma primeira fase foi de ampliação da progressividade de maneira gradual. Somente no fim da década de 30 e início da de 40 do século passado, houve significativas elevações nas alíquotas. A alíquota máxima passou de 20% para 50% após o fim da Segunda Guerra Mundial<sup>3</sup>. Esse cenário permaneceu até 1961, quando o presidente da época, Jânio Quadros, elevou a alíquota máxima para 60% dos rendimentos. Um ano depois, já no governo de João Goulart, a alíquota máxima subiu para 65%, alcançando o maior percentual da história do imposto de renda, conforme explicitado no Gráfico 1. O tributo contava com 14 faixas de alíquotas progressivas, as quais iniciavam em 3% dos rendimentos.

Nos governos militares, em uma segunda fase do histórico tributário brasileiro, ocorreu o primeiro aceno para a estagnação e, posteriormente, para a redução da progressividade tributária. Uma das medidas desses governos foi a diminuição da alíquota máxima do imposto de renda concernente às pessoas físicas para 55% e, depois, para 50% dos rendimentos. Outra atitude tomada foi a redução de 14 para 12 faixas de rendas tributadas, número que permaneceu durante a maior parte do regime militar.

A partir da égide da liberalização financeira internacional, na década de 80, assentou-se a concepção de que a renda deveria ser tributada linearmente, ou seja, por alíquotas nem progressivas e nem regressivas (neutras), ao passo que o capital deveria ser desonerado, para atrair fluxos de capitais e incentivar investimentos<sup>4</sup>. Tais concepções propostas pelos organismos internacionais e pelo *mainstream* econômico fizeram os impostos sobre a renda e sobre o capital caírem, drasticamente, no mundo (Gobetti; Orair, 2016; OECD, 2016a).

Na esteira dessas ideias, a implementação de políticas liberalizantes aconteceu no Brasil, no final de 1988 e no início de 1989, marcando a gênese da terceira fase do histórico tributário brasileiro. Essa fase tem como marcos a sedimentação de mudanças institucionais na tributação sobre a renda e sobre o capital. Mesmo que a Constituição Federal do Brasil de 1988 ampliasse o espectro dos serviços públicos, do ponto de vista da arrecadação, as transformações foram regressivas<sup>5</sup>. Uma das primeiras modificações foi a redução de oito para dois no número de faixas de renda tributadas. A alíquota máxima caiu de 45% para 25%, e a alíquota mínima foi elevada de 10% para 15% dos rendimentos.

---

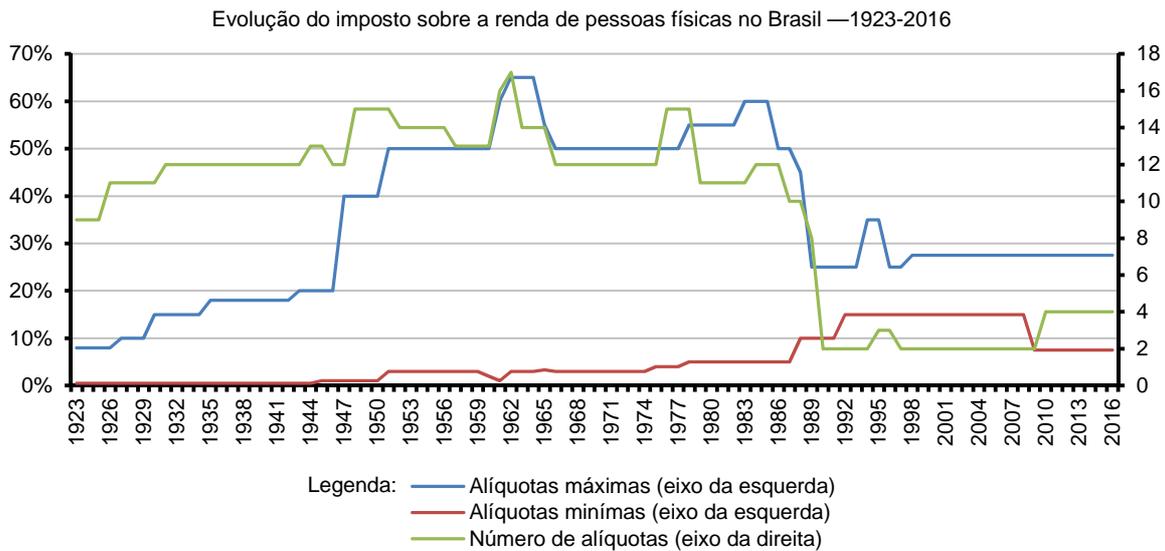
tação sobre o capital, para financiar o Estado Social, especialmente na área da educação superior e da seguridade social (Avila; Conceição, 2016).

<sup>3</sup> O período entreguerras também foi um importante momento para a implementação da progressividade tributária no mundo e no Brasil (Nóbrega, 2014; Piketty, 2014).

<sup>4</sup> Os períodos anteriores à Primeira Guerra Mundial e posteriores a 1980 caracterizaram-se pelo crescimento da desigualdade. Os resultados de tais políticas liberalizantes têm sido quantificados na literatura internacional e pelos próprios organismos multilaterais que propuseram tais medidas: fragilização dos sindicatos, ampliação expressiva das desigualdades, redução de direitos trabalhistas e previdenciários, descompasso entre variação salarial e produtividade do trabalho. O 1% mais rico ampliou, significativamente, a sua participação na renda, ao passo que se reduziu a participação dos salários, levando a uma ascensão abrupta da concentração de renda e de riqueza (OECD, 2016; Ostry; Loungani; Furceri, 2016; Piketty, 2014).

<sup>5</sup> Presentemente, a disputa de ideias dá-se, em grande medida, em relação ao “tamanho” do Estado, seus papéis e quem o financia. Em 2014, 51,02% dos impostos recolhidos nas três esferas de governo tiveram origem no consumo de bens e serviços; 25,18%, na folha de salário; 18,02%, na renda; 4,17%, na propriedade; e 1,61%, em demais impostos. Essa forma de estruturação tributária não diferencia, portanto, os distintos níveis de poder aquisitivo. A maior participação desse tipo de tributo contraria o princípio de equidade. Ao fazer uma comparação com os países da Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), percebe-se que os impostos brasileiros incidem muito mais sobre os bens e serviços e salários do que sobre rendimentos e patrimônio (Avila; Conceição, 2015). A liberalização financeira reduziu, significativamente, a tributação sobre lucros, dividendos e outros ganhos de capital nos países da OECD. Entretanto, comparativamente ao Brasil, esses países ainda apresentam um nível de taxação mais elevada (OECD, 2016a).

Gráfico 1



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Receita Federal do Brasil (Brasil, 2016a).

A partir de 1990, o Brasil passou a não adotar mais o sistema clássico como uma forma de tributar os dividendos. Esse sistema prevê a taxaço do lucro após a sua apuração contábil; e os dividendos, depois de distribuídos aos acionistas, também são onerados. Desse modo, o lucro é tributado em duas fases, tanto na pessoa física como na pessoa jurídica, havendo a distinção entre o que é lucro da empresa e o que é renda pessoal. O sistema clássico foi disseminado na maioria dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, ao longo do século XX (OECD, 2016a).

A alteração na forma de tributação, no Brasil, tinha como objetivo amenizar, parcialmente, os efeitos da dupla tributação de lucros e dividendos na pessoa física. Essa suposta mudança atrairia fluxos de capitais e incentivaria investimentos no Brasil. Entretanto, na maior parte dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, existe a dupla tributação (OECD, 2016a).

Como resultado, os dividendos passaram a não integrar a base de cálculo do imposto de pessoas físicas, sendo tributado, exclusivamente, na fonte, submetidos à alíquota inferior às máximas aplicadas ao rendimento do trabalho. Em uma segunda fase, já em 1995, a Lei nº 9.249 permitiu duas importantes alterações na legislação tributária sobre os lucros e dividendos, afetando, novamente, a renda da pessoa física.

A primeira alteração instituiu os “juros sobre o capital próprio” (JSCP). Trata-se de uma dedução que as empresas podem efetuar, contabilizando como “custo”, que seria a remuneração do capital inicial, através de juros, portanto, isento de imposto. Mas o acionista que recebe o JSCP paga imposto de renda, exclusivamente, na fonte: 15% linear. Essa modalidade tributária não existe em nenhum outro país (Farias; Siqueira, 2012).

A segunda alteração fixou que, a partir de 1996, não ficariam mais sujeitos ao imposto de renda os lucros ou dividendos do beneficiário, pessoa física ou jurídica, domiciliado no País ou no exterior, pagos ou creditados pelas pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, presumido ou arbitrado<sup>6</sup>. Antes dessa isenção, os dividendos eram tributados, de forma linear e exclusiva, na fonte, com uma alíquota de 15%, igual aos demais ganhos de capital, independentemente do seu volume.

Pregressamente, caso fossem distribuídos, os acionistas recebiam 56,10% do lucro bruto, e 43,90% ficavam na forma de impostos. Com essas duas alterações na legislação, os acionistas passaram a ficar com 71,70% do lucro bruto; e o Estado, com 28,30% (Gobetti; Orair, 2016).

<sup>6</sup> Mesmo antes de 1922, quando o imposto de renda passou a ser oficialmente instituído no Brasil, os dividendos já eram ocasionalmente descontados na fonte. Em 1891, por exemplo, as diretorias dos bancos, companhias e sociedades anônimas descontavam os dividendos distribuídos e os juros pagos aos acionistas (Nóbrega, 2014). Atualmente, dentre os 34 países que integram a OECD, apenas a Estônia aplica o sistema de isenção total sobre os dividendos (OECD, 2016a). Anteriormente, alguns países como Eslováquia e México também adotaram a isenção dos dividendos. Em 2014, o México voltou a tributar os dividendos, enquanto a Eslováquia introduziu uma contribuição social para financiar a saúde. Outras nações em desenvolvimento e desenvolvidas adotaram metodologias para diminuir os efeitos da “bi-tributação” e como alternativa ao sistema clássico de tributação de dividendos. O meio encontrado pelos países deu-se através de alíquotas menores ou de créditos referentes ao imposto pago na pessoa jurídica (Castro, 2014). Apesar de instituírem esses mecanismos, a média da tributação sobre os lucros e sobre os dividendos soma 49% entre os países da OECD, sendo 24% na pessoa física e mais 25% na pessoa jurídica. Como os dividendos foram isentos de impostos no Brasil, esse percentual, no País, pode chegar a 34%, dependendo do tamanho da empresa tributada, dividido entre 25% do Imposto de Renda - pessoa jurídica (IRPJ) e 9% da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).

Dadas essas alterações institucionais, foi aumentada, fortemente, a tributação sobre bens e serviços, afetando os estratos inferiores da sociedade via tributação indireta, como uma forma de compensar a redução do ônus fiscal sobre a renda e sobre o capital (Farias; Siqueira, 2012). A seção 3 apresenta os efeitos das isenções e dos subsídios concedidos no Imposto de Renda - pessoa física (IRPF).

### 3 Isenções e deduções tributárias sobre a renda de pessoas físicas

---

Somente a partir do final de 2014, a Receita Federal do Brasil passou a disponibilizar mais dados brutos das declarações de Imposto de Renda - pessoa física. As informações disponibilizadas antes do ano de 2014 restringiam-se apenas ao número total de declarantes. À medida que essas informações vêm à tona, é possível efetuar análises mais aprofundadas.

Um dos objetivos desta seção é observar as isenções tributárias. Subsequentemente, objetiva-se detalhar as deduções efetuadas pelas famílias, em especial em despesas médicas e com instrução. O período analisado foi o ano de 2014, tendo em vista que são os dados disponibilizados mais recentes.

As informações apresentadas nesta seção levam em conta a última declaração efetuada pelo contribuinte para Receita Federal do Brasil, caso o declarante tenha feito alguma retificação. Evita-se, assim, a superestimação dos valores, que ocorreria, ao se considerarem notificações acima do que é legalmente permitido para deduções e para os rendimentos isentos.

Sabe-se que uma pessoa física que recebeu mais de R\$ 1.787,77 mensais no ano de 2014 declarou imposto de renda, assim como que aqueles que possuem patrimônio acima de R\$ 300.000,00 também foram obrigados a notificar o fisco no ano de 2015. Nesse mesmo ano, 27,6 milhões de pessoas declararam imposto de renda no Brasil. Esse contingente representava 13,65% da população brasileira total e 20,15% da população acima de 19 anos (IBGE, 2016).

Os rendimentos dos declarantes - pessoa física recebem três tratamentos tributários diferenciados no imposto de renda. Os "rendimentos tributáveis" representaram 59,89%, os "rendimentos isentos" atingiram 30,71%, e 9,39% foram "tributados exclusivamente na fonte". A soma dessas três tipificações de renda será chamada de "rendimento total" neste artigo.

Os rendimentos tributáveis são compostos, principalmente, por rendas provenientes do trabalho, embora contemplem também rendas de propriedade, como, por exemplo, aluguéis. No ano em análise, esteve sujeito, à tabela progressiva do IRPF, R\$ 1.437,51 bilhão de rendimentos tributáveis.

Por sua vez, os rendimentos isentos reúnem, majoritariamente, rendas do capital na forma de aplicações financeiras, lucros, dividendos, ações e poupança. Embora não seja considerada uma renda, encontram-se isentos também alguns valores de transferências patrimoniais. Os rendimentos isentos de 2014 alcançaram R\$ 737,17 bilhões, enquanto o imposto devido total de todos os declarantes foi de R\$ 129,05 bilhões. Essa relação significa que as isenções são 5,70 vezes maiores do que os impostos pagos. Apenas uma pequena parte de rendas vinculadas ao trabalho e aos benefícios sociais, como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e indenizações por rescisão de contrato de trabalho, pensão e aposentadoria, compõe a parcela de rendimentos isentos no IRPF.

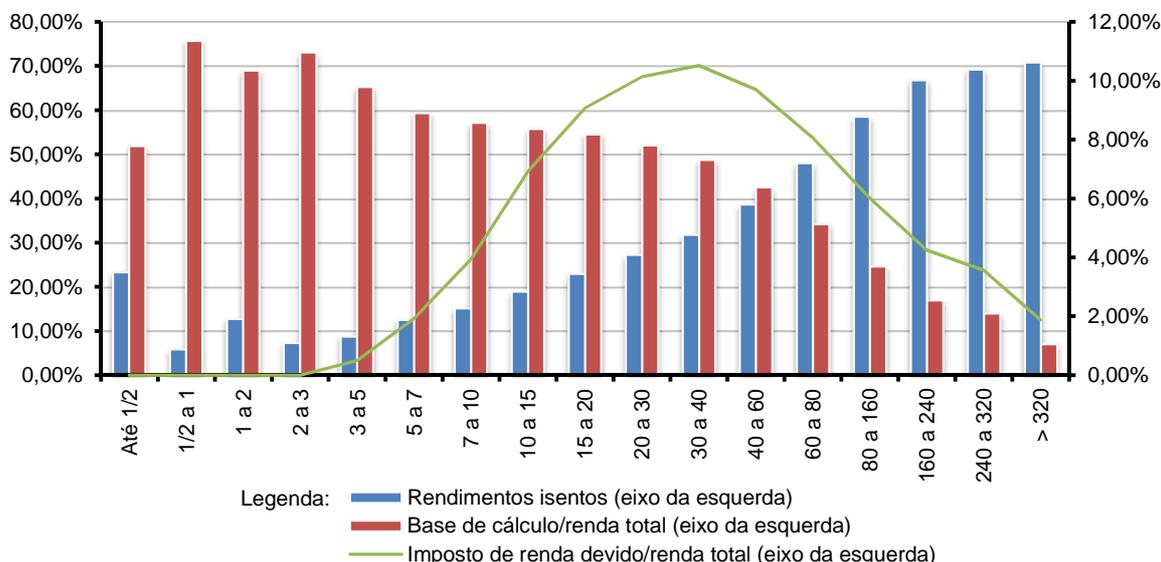
Os rendimentos tributados exclusivamente, na fonte, foram de R\$ 225,45 bilhões no ano de 2014. Essa terceira tipificação de rendimentos também engloba, predominantemente, rendas do capital na sua composição, embora considere algumas rendas do trabalho, como o 13º salário. Assim como no caso dos rendimentos isentos, as rendas do capital recebem tratamento tributário menos oneroso, mesmo quando estão sujeitas à tributação exclusiva na fonte, sendo tributadas por alíquotas lineares, as quais estão, normalmente, abaixo da média das alíquotas progressivas. É o caso dos juros sobre o capital próprio, abordados na seção 2, bem como das aplicações de renda fixa e variável e dos ganhos de capital na alienação de bens e direitos.

Como consequência desses três tratamentos tributários diferenciados sobre os rendimentos da pessoa física, o Gráfico 2 explicita que a base de rendimentos tributáveis passa a cair para os contribuintes que receberam mais do que três salários mínimos no ano de 2014. Inversamente, os rendimentos isentos para esses mesmos contribuintes passam a se elevar a partir dessa faixa. O ponto mais alto de isenção de rendimentos em relação à renda é para quem recebeu mais de 320 salários mínimos. Ficaram imunes de impostos 70,87% dos rendimentos de 28,4

mil pessoas mais ricas<sup>7</sup> do Brasil. Já o imposto devido em relação à renda cresce até a faixa de quem recebe de 30 a 40 salários mínimos e, depois, passa a recuar.

Gráfico 2

Proporção de rendimentos isentos, tributáveis e imposto devido, por faixas de salários mínimos, de pessoas físicas no Brasil — 2014



FORNE DOS DADOS BRUTOS: Receita Federal do Brasil (Brasil, 2016).

O Gráfico 2 retrata as informações declaradas pela Receita Federal do Brasil. São essas as informações que serão descritas e analisadas ao longo de todo o artigo. Contudo, alguns rendimentos com tributação exclusiva na fonte foram pagos pelos contribuintes e não declarados. Isso ocorre, por exemplo, em um resgate de aplicação financeira. Dessa forma, é necessário estimar o pagamento desses impostos. O Gráfico 3 apresenta as mesmas proporções do Gráfico 2, com a estimativa<sup>8</sup> do rendimento exclusivo antes da tributação, assim como com estimativas do imposto pago e não declarado e do rendimento total. O que chama atenção nos novos dados estimados é uma elevação da razão imposto devido em relação à renda total para as últimas faixas. Isto porque o rendimento exclusivamente na fonte é maior para esses indivíduos, com destaque à última faixa. Ou seja, a linha verde do Gráfico 3 tem uma queda mais suave nas últimas faixas com esse ajuste.

Cabe destacar também que a isenção de R\$ 256,16 bilhões em dividendos distribuídos beneficiou 2,2 milhões de pessoas. Considerando os dados da Receita Federal do Brasil sem o ajuste citado, observa-se que os rendimentos isentos dos recebedores de dividendos chegaram a R\$ 441,77 bilhões. Somente esse segmento deteve 59,93% dos R\$ 737,17 bilhões dos rendimentos isentos totais. Dentre os 2,2 milhões de recebedores de dividendos, estão as 21,6 mil pessoas mais ricas do Brasil, ou 0,01% da população total brasileira que recebeu mais de 320 salários mínimos. Estas últimas obtiveram R\$167,07 bilhões de rendimentos isentos. Tal monta re-

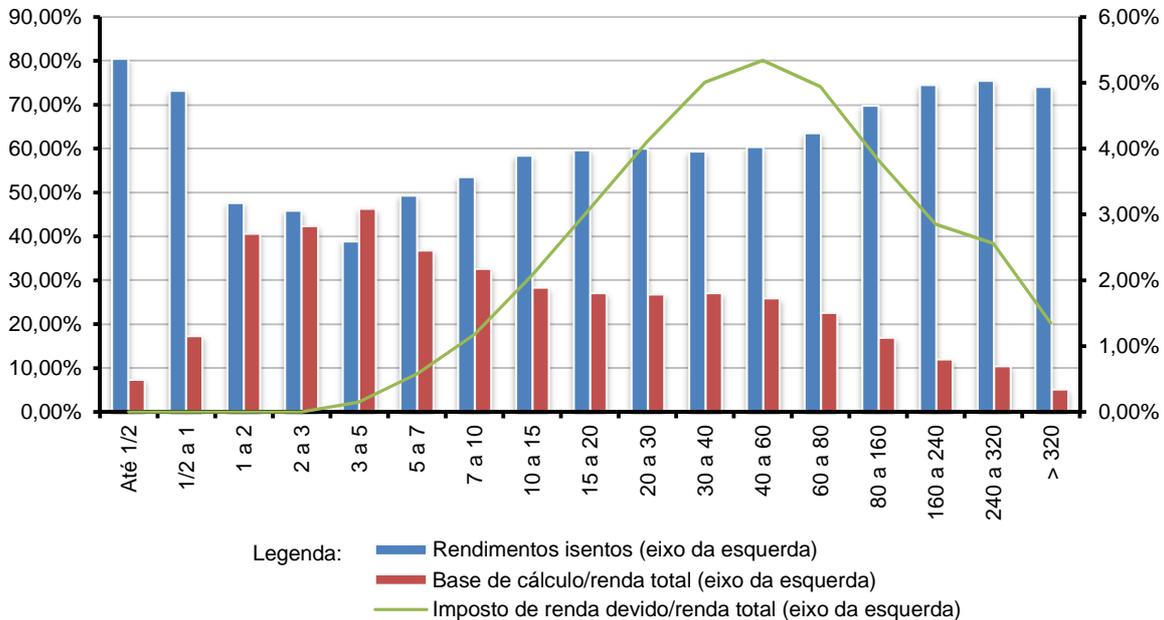
<sup>7</sup> O conceito de “mais ricos” guarda alguma controvérsia. Isto porque o termo “rico” tem mais relação com riqueza e não com rendimento anual. De toda forma, ao longo deste artigo, a aceção desse termo levará em conta aqueles que obtiveram os mais elevados rendimentos do período em análise. A renda é uma variável fluxo, ou seja, é a remuneração dos fatores de produção, usualmente repartidos em capital e trabalho. A riqueza é uma variável estoque, ou seja, considera o acúmulo pregresso de bens móveis e imóveis, dinheiro, companhias, dentre outros. Ambas as categorias possuem relação com a concentração, mas trazem dados diferentes. A distribuição de riqueza elucida a concentração da posse, e a distribuição de renda envolve a participação do capital e do trabalho naquilo que é produzido.

<sup>8</sup> A estimativa realizada utilizou a metodologia adotada por Gobetti e Orair (2016) e por Castro (2014). Os rendimentos do 13º recebem a mesma incidência que as alíquotas progressivas dos rendimentos tributáveis, mas com um maior volume de isenções. Por esse motivo, foi utilizado um redutor de 75%. Os rendimentos das aplicações financeiras são tributados de acordo com o prazo da aplicação (entre 15% e 22,5%). Segundo Castro (2014), a alíquota média, no período 2006-12, situou-se entre 15% e 17%. Assim, a estimativa considerou uma tributação média de 16%. Os rendimentos do capital são tributados em 15%. Ponderando-se cada tipo de rendimento à respectiva alíquota e sua proporção nos rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, chegou-se à alíquota teórica de 11,33%. A seguir, foi estimado o valor do rendimento antes da tributação e acrescentado o tributo, proporcionalmente, a cada faixa em salários mínimos. Ao efetuar a estimativa, percebe-se um acréscimo de R\$ 19,96 bilhões de imposto sobre os rendimentos pagos exclusivamente na fonte que não foram declarados.

presentou uma isenção de 74,10% das suas rendas (R\$ 225,48 bilhões). As pessoas que figuram entre o 0,01% de maior rendimento pagaram de imposto 1,35% de sua renda total<sup>9</sup>.

Gráfico 3

Proporção de rendimentos isentos, tributáveis e imposto devido, por faixas de salários mínimos, de pessoas físicas com estimativa de imposto de renda sobre rendimento tributado exclusivamente, na fonte, no Brasil — 2014



LEGENDA: ■ Rendimentos isentos (eixo da esquerda) ■ Base de cálculo/renda total (eixo da esquerda) — Imposto de renda devido/renda total (eixo da esquerda)

FONTES DOS DADOS BRUTOS: Receita Federal do Brasil (Brasil, 2016).

Ao não tributar os estratos superiores da sociedade, a isenção dos dividendos contribui para o fenômeno chamado de “pejotização”. Essa situação se caracteriza quando os dividendos distribuídos advêm de profissionais liberais que constituem microempresas, a fim de receber um tratamento tributário menos oneroso do que seria, caso suas rendas fossem contabilizadas como oriundas do trabalho<sup>10</sup>. No ano de 2014, em sintonia com o processo de “pejotização”, considerando somente microempreendedores, profissionais liberais e autônomos, estes somaram 7,8 milhões de declarantes, enquanto os empregados do setor privado chegaram a 7,9 milhões. Quando se excluem diretores, presidentes, dirigentes de empresas e afins, observa-se que os maiores beneficiários das isenções dos dividendos são médicos, engenheiros, arquitetos e advogados.

Uma das distorções da diferenciação do tratamento tributário fica visível no Gráfico 4. A linha intermediária inclui todos os 27,6 milhões de declarantes no Imposto de Renda - pessoa física, os quais pagaram uma alíquota média sobre o imposto devido em relação à sua renda total de 5,38%. Por outro lado, quando se excluem os recebedores de lucros e dividendos das declarações, considerando 25,4 milhões de contribuintes, a alíquota média sobre o imposto devido em relação à sua renda total passa para 6,34%. O imposto devido sobre a renda total dos recebedores de dividendos foi de 2,86%. O Gráfico 4 ainda expõe que os mais ricos, nos três casos, são os que menos contribuem, em termos proporcionais<sup>11</sup>.

Adicionalmente, existe outra circunstância que colabora para essa distorção tributária. Quando se verificam as alíquotas mínimas e máximas do imposto de renda brasileiro, concluiu-se que elas são relativamente menores, seja na comparação com os países desenvolvidos e em desenvolvimento, seja com os demais países da América

<sup>9</sup> Na estimativa realizada de imposto de renda pago e não declarado nos rendimentos tributados exclusivamente na fonte, a alíquota chega a 4,76% de imposto sobre a renda total. Possivelmente, tal renda paga seja oriunda de aplicações financeiras e remunerações através de juros sobre o capital próprio.

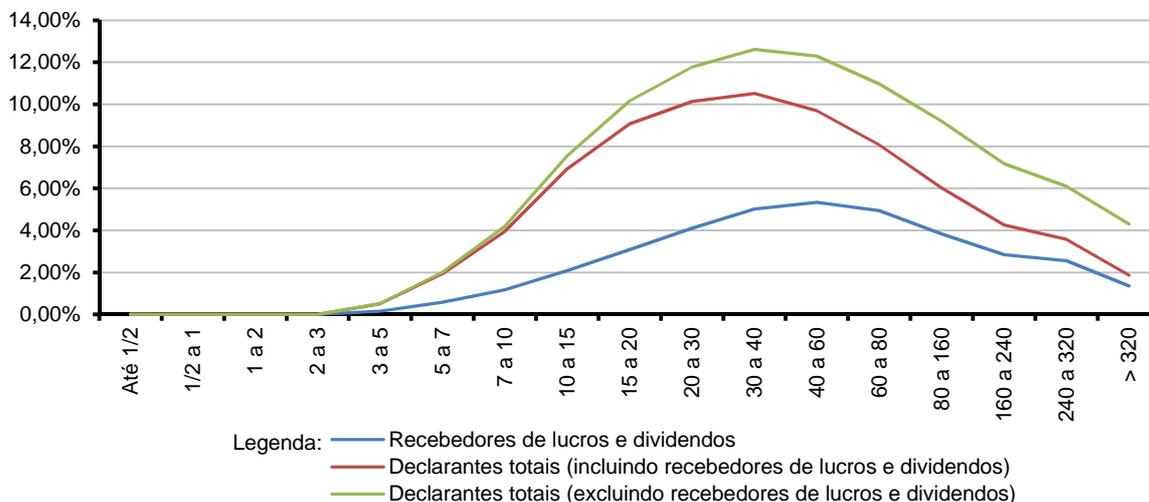
<sup>10</sup> A tributação total sobre o setor de serviços varia de 16,33% a 19,53% do faturamento da empresa no regime do lucro presumido, quando enquadrada no regime do Simples Nacional das micro e pequenas empresas, esses percentuais são reduzidos para 4,50% a 16,85%. No caso do lucro presumido entre as médias empresas, a legislação “presume” o lucro do faturamento de até 32%, dependendo do setor econômico. Esses tratamentos tributários garantem uma significativa vantagem para pessoa física se constituir como pessoa jurídica, quando comparado com a alíquota máxima de 27,5% do imposto de renda das pessoas físicas.

<sup>11</sup> Ao se efetuar a estimativa de imposto dos rendimentos pagos exclusivamente na fonte e não declarados, percebe-se uma alteração das alíquotas dos recebedores de lucros e dividendos nas últimas faixas — a mesma tendência que se verifica no Gráfico 3.

Latina (Avila; Conceição, 2015). Essa situação auxilia que os mais ricos paguem menos imposto sobre a renda declarada<sup>12</sup>.

Gráfico 4

Proporção do imposto devido sobre a renda total por tratamentos tributário, em faixas de salários mínimos, no Brasil — 2014

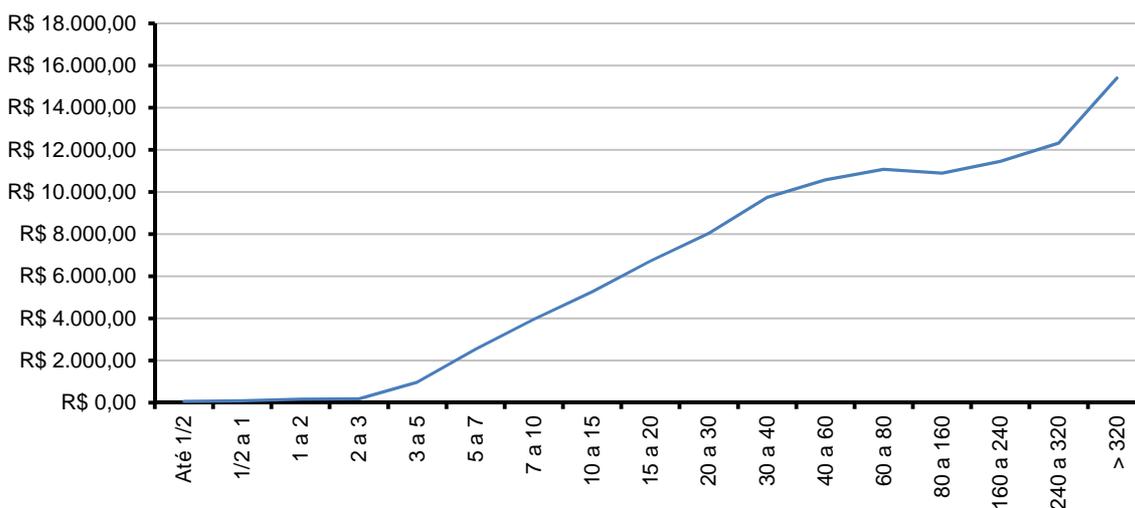


FONTE DOS DADOS BRUTOS: Receita Federal do Brasil (Brasil, 2016).

Chama atenção também, nas declarações de imposto de renda, o volume de subsídio existente com uma série de despesas. As deduções totais, em 2014, totalizaram R\$ 323,26 bilhões. Somente as despesas com gastos privados em saúde e em educação chegaram a R\$ 69,35 bilhões. Esse valor representa 59,38% do imposto devido total, sendo R\$ 2.778,52 a média de dedução dessas duas despesas. Mesmo que a maior parte dos declarantes do IRPF esteja na faixa entre 15 a 20 salários mínimos, as 28,4 mil pessoas mais ricas declararam deduções na ordem de R\$ 405,56 milhões em despesas médicas e R\$ 33,41 milhões com instrução. No total, os abatimentos destes últimos representaram uma média de R\$ 15.403,77 por indivíduo, conforme demonstra o Gráfico 5.

Gráfico 5

Média de deduções em despesas médicas e em instrução, por faixas de salários mínimos, no Brasil — 2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Receita Federal do Brasil (Brasil, 2016).

<sup>12</sup> As alíquotas progressivas do IRPF só se restringem aos rendimentos tributáveis. Conforme salientado no início desta seção, os rendimentos isentos e os rendimentos tributados exclusivamente são, majoritariamente, imunes de progressividade tributária, sendo estes dois últimos as principais fontes de rendimentos dos segmentos mais abastados da sociedade. Portanto, qualquer reforma tributária no sentido de ampliação das faixas tributadas e de elevação da alíquota máxima não seria tão efetiva para aumentar a justiça fiscal e a geração de receitas para o Estado.

Vale ressaltar que esses abatimentos reduzem a progressividade tributária, que tem por fundamento a maior contribuição das pessoas mais ricas aos serviços públicos, a qual serve também para redistribuir a renda. Com essas deduções, a arrecadação derivada dos impostos diretos cai e, conseqüentemente, também o financiamento do Estado para a manutenção e expansão dos serviços públicos.

Com a especificação da contribuição de imposto de renda por faixas de salário mínimo, fica explícito que as alterações na legislação tributária desde o final dos anos 80, em especial a isenção dos dividendos, auxiliam a consolidar um quadro de elevada concentração de renda e patrimônio<sup>13</sup>. Outro aspecto relevante é para o subsídio que o Estado brasileiro concede aos gastos privados em despesas médicas e instrução às famílias mais ricas do País. Isto posto, convém analisar as disparidades de rendimento e de patrimônio para distintas segmentações<sup>14</sup>. Esse é o objeto da seção 4.

## 4 Estratificação centílica de renda e de patrimônio dos declarantes

A ampliação da transparência das declarações de imposto de renda também tornou factível a mensuração das disparidades no rendimento e no patrimônio dos brasileiros. Anteriormente, os dados disponíveis advinham de *surveys*, como a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD) ou a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF). Nessas pesquisas, a renda dos mais ricos está subestimada, uma vez que tendem a omitir informações, quando questionados (Dedecca; Jungbluth; Trovão, 2008).

Já as declarações de imposto de renda são mais precisas. Há que se ponderar, contudo, que, em muitos casos, os bens imóveis declarados possuem defasagem de avaliação. Além disso, uma parcela do patrimônio está contabilizada em pessoas jurídicas. Por fim, a renda e o patrimônio podem não ser plenamente declarados. De todo modo, esses são os melhores dados disponíveis, mesmo que se restrinjam às 27,6 milhões de pessoas que declaram imposto de renda.

A partir desses dados, foram estabelecidos intervalos decílicos e centílicos. Ou seja, as análises em questão utilizam o universo dos dados em intervalos de 100 partes iguais (fragmentação centílica) ou em 10 partes iguais (análise decílica). Isso quer dizer que o 1º centil se refere ao 1% com menores dados. Já os intervalos decílicos são 10 partes iguais; assim, o 8º decil, por exemplo, faz referência ao segmento entre os 70% inferiores e os 20% superiores.

Embora os dados não sejam publicados de maneira sistematizada e com comparabilidade a outros anos, a inédita divulgação deles em 2016 deve ser saudada. Nesta seção, serão expostos alguns dados das declarações de Imposto de Renda - pessoa física de 2014 por centis, assim como da segmentação decílica daqueles que figuram entre o 1% com maiores rendimentos dentre os declarantes.

No Gráfico 6, é possível observar que a média de rendimentos se eleva, de maneira expressiva, nas últimas faixas, sobretudo a partir do 96º centil, cuja taxa de variação do rendimento médio em relação ao imediatamente anterior é de 11,12%, chegando a 20,69% no 98º centil e a 148,87% no último centil, enquanto, nas faixas intermediárias, a taxa de variação de uma faixa a outra fica em torno de 4%. É notável que os rendimentos médios do último centil são 11,61 vezes maiores do que a média de todos os declarantes. Cabe lembrar que o último centil se refere aos mais ricos entre os declarantes, e não em relação à população total. Como o Gráfico 6 está em R\$ 1.000,00; a última faixa retrata renda média acima de R\$ 1 milhão.

Assim como na segmentação centílica, a repartição decílica do 1% mais rico entre os declarantes (Gráfico 7) passa a se elevar, de forma mais significativa, a partir do 6º decil, com uma taxa de variação de 12,31%, chegando a 30,91% no 9º decil e a 226,63% no último decil, cujo rendimento médio de cada declarante chega a R\$ 3.879.300,00 (conforma pouco mais de 0,01% da população total). Embora os declarantes permaneçam anônimos, é possível identificar que o que obteve o maior rendimento em 2014 informou ter recebido

<sup>13</sup> Ver Avila e Conceição (2015).

<sup>14</sup> A desigualdade faz referência à disparidade na repartição da renda e da riqueza. Pesquisas acerca da desigualdade de riqueza são recentes, de modo que sua mensuração se restringe a proporções. Já a desigualdade de renda possui alguns indicadores tradicionais. São exemplos o Índice de Gini, o índice de Theil, a razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e os 40% mais pobres, a razão entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres, dentre outras. A distribuição funcional da renda indica a repartição de acordo com as classes sociais, definidas pelo fator de produção a que cada classe se insere (capital e trabalho). Já a distribuição pessoal da renda capta a forma como as rendas salariais, previdenciárias e assistenciais estão distribuídas entre os indivíduos. Dessa maneira, a mensuração da desigualdade retrata a concentração entre os estratos sociais e entre as pessoas.

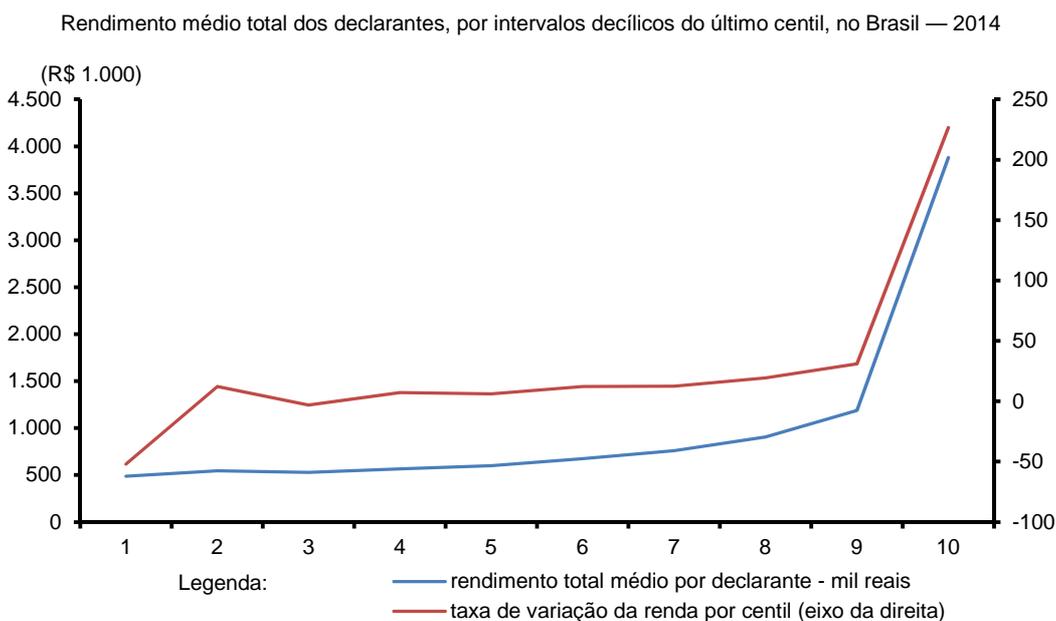
R\$ 1.071.215.915,10 (um bilhão) entre rendimentos tributáveis, isentos e rendimento sujeito à tributação exclusiva. Já o rendimento médio do último decil do último centil é 44,44 vezes superior à média de todos os declarantes<sup>15</sup>.

Gráfico 6



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Receita Federal do Brasil (Brasil, 2016).

Gráfico 7



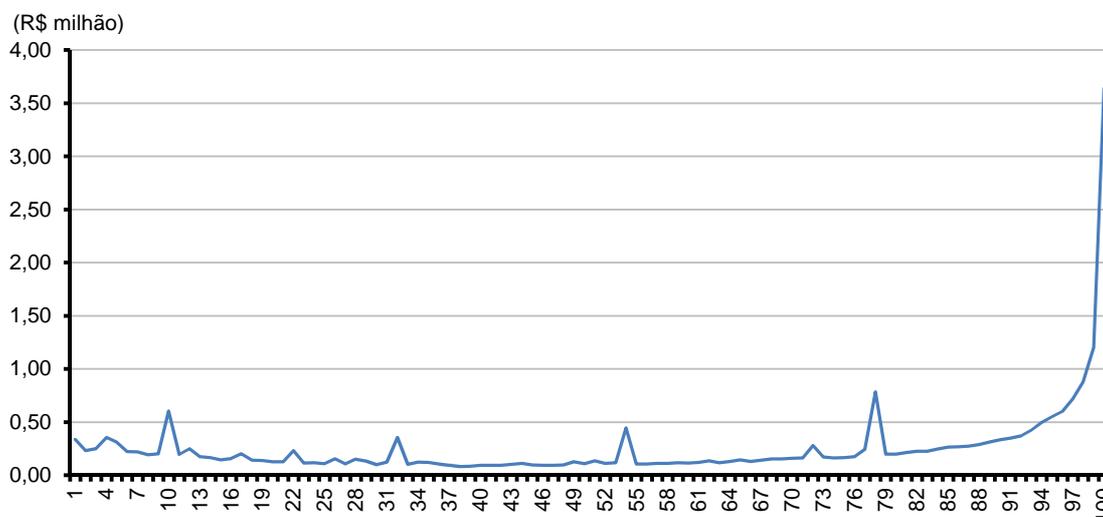
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Receita Federal do Brasil (Brasil, 2016).

<sup>15</sup> Os titulares de cartório tiveram os maiores rendimentos médios totais dentre as ocupações principais dos declarantes do imposto sobre a renda de pessoa física no ano de 2014. Apesar de não ser considerada uma ocupação pública, existe uma relação público-privada na ocupação dos titulares de cartório, pois, somente a partir da década de 90, essa ocupação passou a exigir concurso público. Apesar dessa exigência, ainda existe cerca de um terço de titulares de cartório não concursados (Freitas, 2015). A média de rendimento recebido dentre os 9.409 titulares de cartório somaram R\$ 1,14 milhão anual. Na sequência, em segundo e terceiro, bem como em sexto, sétimo e oitavo, estão algumas ocupações de servidores públicos do Estado brasileiro. A média de rendimento anual entre 13.966 procuradores e promotores do Ministério Público foi de R\$ 527,7 mil. Já a média entre os 20.633 membros do Poder Judiciário e de Tribunal de Contas foi de R\$ 511,8 mil. Os 27.538 advogados do setor público, os procuradores da Fazenda e os consultores jurídicos receberam uma média de R\$ 284,00 mil. A média entre os 5.478 servidores de carreira do Banco do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários e da Superintendência de Seguros Privados foi de R\$ 270,2 mil. E, por fim, entre os maiores rendimentos médios das ocupações estatais estão os 68.496 servidores de carreira de auditoria fiscal e de fiscalização, que receberam uma média de R\$ 265,0 mil. Outras quatro ocupações também estão entre os 10 maiores rendimentos totais médios no imposto sobre a renda da pessoa física: 2.675 diplomatas e afins, com uma média R\$ 332,7 mil (quarto lugar), 331.988 médicos, com uma média de R\$ 304,6 mil (quinto lugar), 12.349 pilotos de aeronave, comandantes de embarcação e oficiais de máquinas, com uma média de R\$ 252,7 mil (novo lugar) e 6.030 atletas, desportista e afins, com uma média de R\$ 218,9 mil (décimo lugar).

A exposição das declarações de bens e direitos é também importante para um entendimento mais acurado do Brasil. Embora muitos desses bens não sofram atualização na base de dados da Receita Federal do Brasil, como os imóveis, outros são atualizados anualmente, como as aplicações financeiras, por exemplo. Esses dados podem servir como proxy de riqueza. Ainda que não haja apenas um indicador de riqueza, a consideração do acúmulo progressivo<sup>16</sup> de bens móveis e imóveis, dinheiro, companhias, dentre outros bens declarados no imposto de renda de pessoa física, conformam a estimativa mais exata que existe. No que concerne aos bens e direitos, é possível observar uma elevação acentuada nos quatro últimos centis, como aponta o Gráfico 8. A média patrimonial do último centil é 14 vezes superior à média de todos declarantes. Na repartição decílica do último centil, a taxa de variação mais acentuada dá-se nos últimos dois: 54,12% e 241,14% respectivamente, apresentados no Gráfico 9<sup>17</sup>. Já a média de patrimônio declarado do último decil do último centil é 60,96 vezes superior à média de todos os declarantes<sup>18</sup>.

Gráfico 8

Média patrimonial dos declarantes de imposto de renda, por centis, no Brasil — 2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Receita Federal do Brasil (Brasil, 2016).

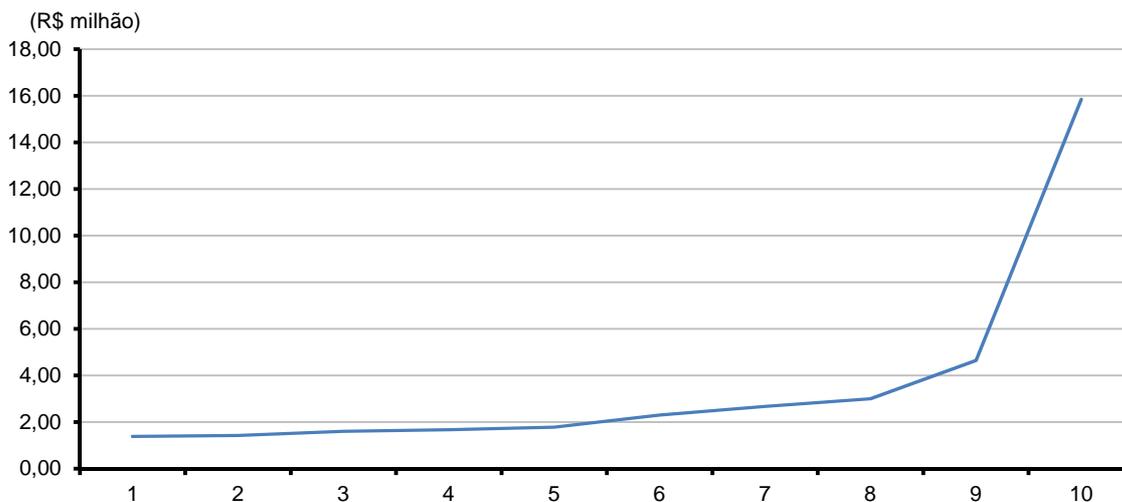
<sup>16</sup> Piketty (2014) expõe que os mais ricos são os que receberam as maiores heranças, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, quando a herança passou a aumentar de importância. A maior parte desses herdeiros não trabalha, vivendo, portanto, do rendimento da propriedade, são rentistas. Em sua estimativa até 2030, o autor aponta a tendência de ampliação da importância da herança sobre os rendimentos dos indivíduos. Para Piketty, não há naturalidade ou espontaneidade na distribuição e na concentração de renda, já que parte considerável da disparidade não tem relação com o talento, o esforço e o estudo e, sim, com a herança recebida. Tendo em perspectiva as considerações de Piketty sobre a influência que a acumulação de riqueza por gerações passadas exerce sobre as gerações presentes, é produtivo observar a tributação sobre herança e sobre doação. No Brasil, tais impostos são relativamente baixos comparados aos países desenvolvidos e mesmo alguns em desenvolvimento. Ver Avila e Conceição (2015).

<sup>17</sup> Assim como possuem os maiores rendimentos médios do imposto sobre a renda da pessoa física, os titulares de cartório também possuem a maior média patrimonial entre os declarantes (R\$ 1,29 milhão). Na segunda e terceira colocações estão os membros do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas e os membros do Ministério Público. A média patrimonial desses foi de R\$ 1,22 milhão e R\$ 1,21 milhão respectivamente. Os diplomatas e afins aparecem na quarta colocação, apresentando uma média patrimonial de R\$ 892,68 mil. A seguir, estão os atletas e desportistas, os quais possuem uma média patrimonial de R\$ 877,80 mil. Os médicos tiveram uma média patrimonial de R\$ 739,36 mil. Essas foram as seis ocupações que também apresentaram os maiores rendimentos médios dentre os declarantes. Além dessas, existem outras quatro ocupações que não apareceram entre os maiores rendimentos, entretanto, constam na lista dos maiores patrimônios médios. São elas: i) os 22.725 técnicos em ciências físicas e químicas, que possuíam um patrimônio médio de R\$ 970,52 mil; ii) os 367.567 produtores de exploração na agropecuária, que declararam uma média patrimonial de R\$ 726,58 mil; iii) os 4.838 atores e diretores, que têm média patrimonial foi de R\$ 705,2 mil; iv) os 5.983 agentes de Bolsa de Valores, câmbio e outros serviços financeiros, apareceram na décima posição. Estes últimos possuíam um patrimônio acumulado de R\$ 692,82 mil. Os 2,8 milhões de dirigentes, presidentes e diretores de empresas não estão entre os 10 maiores rendimentos e patrimônios. Esse fato pode ser explicado pela enorme quantidade de declarantes nessa ocupação, abarcando pequenos e grandes empresários. O rendimento médio desses foi R\$ 138,31 mil, enquanto a média patrimonial foi de R\$ 625,25 mil. O patrimônio desses pode-se dar na forma de ações ou quotas de capital, não se destacando os rendimentos na forma de lucros e dividendos (Costa, 2016).

<sup>18</sup> Convém destacar que 46,0% dos bens e direitos dos declarantes se referem a bens móveis e imóveis. Além da baixa tributação sobre a renda das pessoas físicas mais ricas, existe outro fator que contribui para a desigualdade patrimonial: a irrisória tributação sobre bens móveis e imóveis. Neste caso, deve-se recordar que os agropecuaristas possuem a maior parte do patrimônio acumulado na forma de terra (Costa, 2016). A participação do Imposto Territorial Rural (ITR) tem incidência insignificante: 0,04% da arrecadação tributária total. Não passa despercebido que o Brasil é um país extenso, conformado por vastas áreas rurais. O incremento da arrecadação desse imposto oportunizaria maior progressividade tributária e justiça social, o que é preconizado por teóricos desde o século XIX. Além disso, o imposto sobre veículos automotores é para veículos terrestres, não incidindo sobre veículos aéreos e aquáticos.

Gráfico 9

Média patrimonial do último centil dos declarantes de imposto, estratificada por decis, no Brasil — 2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Receita Federal do Brasil (Brasil, 2016).

Os dados mais especificados permitem também observar a dívida e o ônus<sup>19</sup> em cada faixa centílica. Embora não seja identificável a quem pertence a dívida, é possível verificar por segmentação, em termos agregados. Foi efetuado um exercício da diferença entre o patrimônio declarado e as dívidas e ônus notificados. A cautela aqui reside no fato de que os bens declarados sofrem menos atualização monetária do que as dívidas, uma vez que a maior parte destas últimas ser devida a bancos comerciais, os quais atualizam, anualmente, as informações à Receita Federal do Brasil. De todo modo, a configuração da distribuição dos dados não obteve alteração significativa, mantendo-se uma acentuada disparidade nas últimas faixas declaradas. Efetuada a averiguação dos dados disponíveis para o Brasil, a seção 5 tratará da explicitação dos dados que existem para o Estado do Rio Grande do Sul.

## 5 Especificação de dados declarados dos residentes no Rio Grande do Sul

Os dados da Receita Federal do Brasil por estados são mais limitados do que os gerais. Dessa forma, as análises sobre eles são mais restritas, sendo possível apenas observar as médias das declarações e algumas proporções. Já a averiguação da estratificação por faixa centílica ou por salários mínimos e a observação das desigualdades não são factíveis. Com esses dados, os municípios podem ser comparados entre si, assim como com o Estado e com o Brasil. No intuito de clarificar o que é possível, a Tabela 1 expõe os dados do Rio Grande do Sul e dos seus cinco municípios mais populosos.

Ressalta-se que a participação dos declarantes em relação à população total é maior em Porto Alegre (30,21%), seja em relação à média do Estado (17,40%), seja em relação aos demais municípios apresentados. Observa-se também que as declarações de rendimento dos indivíduos residentes em Porto Alegre é 43,37% superior à média do Rio Grande do Sul. Já o patrimônio declarado é 55,13% maior do que a mesma média.

A participação dos rendimentos isentos de Canoas ficou 10 pontos percentuais abaixo do que o verificado em Porto Alegre, possivelmente porque o rendimento do trabalho é maior no primeiro município do que na capital. Não é descabida a hipótese de que Porto Alegre tenha uma participação de lucros maior na renda total do que em Canoas. Os mesmos motivos devem auxiliar a explicar o rendimento médio superior em Porto Alegre.

Em Caxias do Sul, embora os rendimentos sejam semelhantes aos do Estado como um todo, o patrimônio médio declarado ficou 18,95% acima da média do Rio Grande do Sul. Assim como em Porto Alegre, a participação dos rendimentos isentos em Caxias do Sul é superior à do RS, provavelmente porque os lucros e dividendos con-

<sup>19</sup> Dentre as dívidas notificadas, 41% são com bancos comerciais; 21%, com pessoas físicas; 18%, com pessoas jurídicas (exclusive bancos comerciais); 13% referem-se a sociedades de crédito e financiamentos; 2%, com empresas no exterior; e 5% são de outra natureza.

formam uma parcela maior na renda total, tendência que se mantém, quando se observa que o imposto devido em relação à renda total é inferior em Caxias do Sul. Observa-se também que as despesas com instrução e saúde estão acima das demais cidades apresentadas.

Tabela 1

Dados de declarantes de imposto de renda por pessoa física do Rio Grande do Sul e de municípios selecionados — 2014

MUNICÍPIOS	DECLARANTES	PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO (%)	RENDIMENTOS DECLARADOS (R\$ bilhões)	RENDIMENTO MÉDIO (R\$ anual)	PATRIMÔNIO MÉDIO DECLARADO (R\$)	DÍVIDA MÉDIA TOTAL (R\$)	IMPOSTO DEVIDO/ RECEITAS TOTAIS (%)	DEDUÇÕES EM INSTRUÇÕES E MÉDICAS/ IMPOSTO DEVIDO (%)	RENDIMENTOS ISENTOS/ RENDIMENTOS TOTAIS (%)
<b>RIO GRANDE</b>									
<b>DO SUL</b> .....	1.949.804	17,40	160,82	82.480,09	234.623,58	18.960,88	4,90	51,13	31,56
Porto Alegre ....	447.360	30,21	52,90	118.258,22	363.005,19	26.287,31	6,23	43,27	34,00
Caxias do Sul	118.166	24,93	9,81	82.982,07	279.087,27	22.064,65	4,00	63,27	33,98
Pelotas .....	57.451	16,75	4,54	78.992,56	183.300,85	15.414,39	5,93	42,84	27,11
Canoas .....	71.619	20,51	5,15	71.846,08	158.793,90	13.940,34	5,12	56,36	24,02
Santa Maria ....	59.476	21,57	5,15	86.603,11	200.595,67	16.505,92	6,09	44,59	27,36

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Receita Federal do Brasil (Brasil, 2016).

Chama atenção ainda que, em Santa Maria, ocorre o inverso do que se verifica em Caxias do Sul: os rendimentos ficaram ligeiramente acima da média do Estado, mas o patrimônio médio declarado ficou abaixo.

Por fim, cabe acentuar que, em Pelotas, a participação dos declarantes é bastante inferior em relação aos demais municípios e ao RS como um todo. Isso retrata que, nesse município, há mais indivíduos com renda abaixo do corte daqueles que são obrigados a declarar. É importante frisar que, à medida que as informações por municípios forem divulgadas, as análises sobre desigualdades serão mais acuradas.

## 5 Conclusão

O financiamento das funções públicas do Estado conforma um relevante aspecto da estruturação das sociedades. Ao longo da edificação do pensar econômico, diversos matizes teóricos preconizam que a tributação guarde proporcionalidade com a capacidade contributiva, ou seja, que os segmentos de renda e de patrimônio mais elevados devem contribuir mais.

Este artigo visou clarificar como é configurada a estrutura tributária no País, particularmente a partir dos inéditos dados das declarações de imposto de renda por pessoa física. A partir do histórico da tributação sobre renda no Brasil, identificam-se fases de aumento da progressividade e de redução desta. Observando as isenções sobre dividendos, verifica-se um potencial arrecadatário capaz de, simultaneamente, corrigir distorções sobre os tratamentos tributários diferenciados e aumentar a justiça fiscal. Paralelamente, é preciso ter em mente que o sentido da existência do imposto sobre a renda é distribuí-la, sobretudo, a partir de serviços públicos. Contudo a possibilidade de deduzir gastos privados com saúde e educação mitiga a característica redistributiva desse imposto.

O artigo permitiu visualizar o crescimento abrupto dos rendimentos e dos bens e direitos dos declarantes que figuram nos últimos centis, particularmente a partir do 96º. Isso quer dizer que os 4% mais ricos dentre os declarantes se descolam, rapidamente, da média em termos de riqueza e de renda, ao mesmo tempo em que justamente esses indivíduos contribuem proporcionalmente menos com o IRPF. Na análise decílica do último centil, é possível observar a renda e o patrimônio daqueles que representam os 0,1% de rendimento mais elevado dentre os declarantes.

Além de permitir um entendimento mais acurado da distribuição da renda no Brasil, este artigo traz um detalhamento até então inédito dos declarantes de imposto de renda. O conhecimento mais preciso desses dados pode auxiliar em vastas reflexões em temas relevantes de pesquisa, como justiça fiscal, desigualdades, equilíbrio fiscal e Estado Social.

## Referências

---

- AVILA, R. I.; CONCEIÇÃO, J. S. Distributive theories and inequality in Brazil. In: INTERNATIONAL INITIATIVE FOR THE PROMOTION OF POLITICAL ECONOMY, 7., 2016, Lisboa. **Anais...** Lisboa: IIPPE, 2016. p. 1-20.
- AVILA, R. I.; CONCEIÇÃO, J. S. O capital no século XXI e sua aplicabilidade à realidade brasileira. **Cadernos IHU Ideias**, São Leopoldo, v. 13, n. 234, 2015.
- AVILA, R. I.; GIULIAN, A. T. **Resenha de “O capital no século XXI”**. Porto Alegre: FEE, 2014. (Textos para Discussão FEE, n. 123).
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **Centro de estudos tributários e aduaneiros**. 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas>>. Acesso em: 10 mar. 2016.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. **História do imposto de renda**. 2016a. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/trajetoria>>. Acesso em 20 jun. 2016.
- CASTRO, F. A. **Imposto de renda da pessoa física: comparações internacionais, medidas de progressividade e redistribuição**. 2014. 115 f. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2014.
- CATTANI, A.; OLIVEIRA, M. **A sociedade justa e seus inimigos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012.
- COSTA, F. N. **Estratificação social da renda e da riqueza no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2016. (Textos para Discussão, n. 270).
- DEDECCA, C. S.; JUNGLUTH, A.; TROVÃO, C. J. B. M. A queda recente da desigualdade: relevância e limites. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 36, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPEC, 2008. 1 CD-ROM.
- ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University, 1998.
- FARIAS F. G.; SIQUEIRA, M. L. Bases tributárias brasileiras: penalizando os pobres e beneficiando os rentistas. In: CATTANI, A.; OLIVEIRA, M. (Org.). **A sociedade justa e seus inimigos**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2012. p. 35-58.
- FREITAS, A. A. Impostos sobre heranças e mobilidade intergeracional no Brasil. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 10, p. 4, 2015.
- GOBETTI, G. W.; ORAIR, O. O. **Progressividade tributária: a agenda negligenciada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. (Textos para Discussão IPEA, n. 2190).
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População**. 2016. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 3 out. 2016.
- NÓBREGA, C. B. **História do Imposto de Renda no Brasil: um enfoque da pessoa física (1992-2013)**. Brasília, DF: Secretaria da Receita Federal, 2014.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Inequality**. 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/social/inequality.htm>>. Acesso em: 13 set. 2016.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **OECD TaxDatabase**. 2016a. Disponível em: <<http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#pit>>. Acesso em: 9 mar. 2016.
- OSTRY, J. D.; LOUNGANI, P.; FURCERI, D. Neoliberalism: Oversold? **Finance & development**, v. 53, n. 2, 2016. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/ostry.htm>>. Acesso em: 13 set. 2016.
- PIKETTY, T. **Capital in the twenty-first century**. Londres: The Belknap press of Harvard University, 2014.

# Uma nota sobre o desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre, no período recente\*

Raul Luis Assumpção Bastos\*\*

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

## Resumo

O objetivo desta nota é tratar sucintamente das tendências do desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre, no período que inicia em 2011 e se estende até o primeiro semestre de 2016. São apresentadas evidências de que a fase de descenso do desemprego, de 2011 a 2014, foi sustentada, fundamentalmente, pelo processo de redução da taxa de participação na força de trabalho. Posteriormente, na conjuntura de recessão econômica, a inflexão na trajetória do desemprego foi causada pela combinação da queda da taxa de ocupação com o aumento da taxa de participação na força de trabalho, em 2015, e, no primeiro semestre de 2016, pela retração da taxa de ocupação. Ao desagregar-se a força de trabalho por características sociodemográficas, constatou-se redução do desemprego para todos os segmentos no período 2011-14. Durante a crise econômica, o desemprego aumentou comparativamente mais entre os homens, os adultos, os chefes de família, os negros e os indivíduos com ensino médio completo.

**Palavras-chave:** desemprego; características sociodemográficas dos desempregados; mercado de trabalho metropolitano

## Abstract

*The purpose of this note is to briefly outline the trends of unemployment in the Metropolitan Area of Porto Alegre, in the period between 2011 and the first half of 2016. Evidence is presented that the period of declining unemployment rates, between 2011 and 2014, was supported, primarily, by the process of reduction of the labor force participation rate. Later on, in the context of economic recession, the inflection in the unemployment trend was caused by the combination of the decline of the employment rate and the increase of the labor force participation rate in 2015 and by the reduction of the employment rate in the first half of 2016. By disaggregating the labor force by sociodemographic characteristics, it was found that unemployment decreased for all segments in the period between 2011 and 2014. During the economic crisis, unemployment increased more among men, adults, family heads, black people and individuals with a high school diploma.*

**Keywords:** unemployment; sociodemographic characteristics of unemployed people; metropolitan labor market

## 1 Introdução

---

O objetivo desta nota é apresentar sucintamente as tendências do desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), no período que se estende de 2011 ao 1.º sem./2016. Para tanto, utiliza-se a base de dados

---

\* Artigo recebido em 03 out. 2016.

Revisora de Língua Portuguesa: Susana Kerschner

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

O autor agradece as críticas e sugestões de Fernanda Rodrigues Vargas, Iracema Castelo Branco, Jorge Augusto Silveira Verlindo, Michele Krieger Bohnert, Patrícia Klaser Biasoli e Virginia Donoso a uma versão preliminar do artigo. Erros e omissões por acaso remanescentes são de sua inteira responsabilidade.

da Pesquisa de Emprego e Desemprego na RMPA (PED-RMPA), a partir da qual foram construídos os indicadores de interesse.

Em termos contextuais, o período em foco compreende uma fase de baixas taxas de crescimento da economia brasileira e de volatilidade nas do Rio Grande do Sul (2011-14) e outra de intensa recessão econômica para ambas (2015 e o 1.º sem./2016). Em linhas gerais, na primeira delas, ocorreu continuidade do processo de queda no desemprego na RMPA, a ponto de este atingir o piso da série histórica da PED-RMPA, em 2014 (Bastos, 2014; Branco, 2015). Portanto, trata-se de uma conjuntura em que o modesto desempenho da economia em termos de taxas de crescimento do produto — à exceção de 2013 no Rio Grande do Sul — não interrompeu a tendência de descenso no desemprego, ainda que a tenha arrefecido. Na última, que se estende de 2015 ao 1.º sem./2016, a recessão econômica abateu-se fortemente sobre o mercado de trabalho da RMPA, fazendo com que houvesse uma inflexão na trajetória do desemprego, elevando-o para patamar próximo ao de 2009 (Bastos, 2016; Verlindo, 2016).

Além do comportamento do desemprego na RMPA em termos agregados, procura-se também, nesta nota, contribuir para o conhecimento de sua evolução no período em análise por características sociodemográficas selecionadas — sexo, idade, raça/cor, posição na família e escolaridade. Nesse sentido, se há tendências comuns dos diferentes segmentos da força de trabalho (FT) na incidência do desemprego, cabe ir além dessa possibilidade e investigar como evoluíram as desigualdades entre eles, uma vez que, no decênio anterior, um período de estruturação do mercado de trabalho regional, elas se haviam reduzido (Bastos, 2013).

No que segue, esta nota está assim estruturada: na seção 2, trata-se do comportamento do desemprego em termos agregados na RMPA no período de 2011 ao 1.º sem./2016; na seção 3, analisa-se esse desempenho por características sociodemográficas selecionadas; e, por último, nas **Considerações finais**, é apresentada uma síntese das principais evidências relativas ao desemprego proporcionadas por este trabalho.

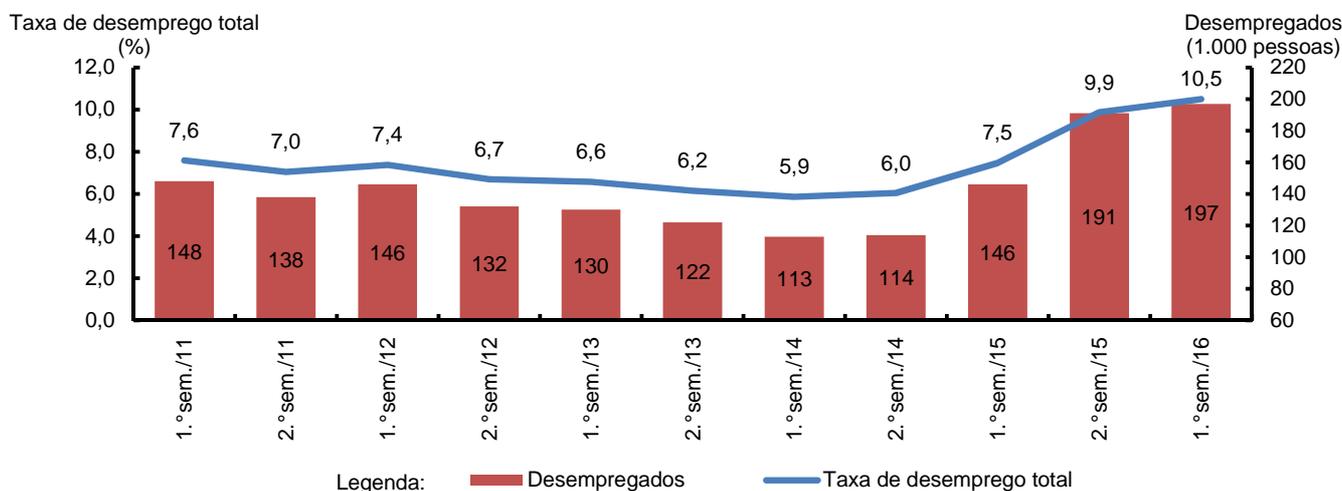
## 2 Aspectos do desemprego em termos agregados

Neste artigo, utilizam-se indicadores semestrais do mercado de trabalho da RMPA relativos ao período que se estende de 2011 a 2016. Portanto, está tratando-se com um período que compreende uma fase de baixo crescimento econômico (1.º sem./2011 ao 2.º sem./2014) e outra de intensa recessão econômica (1.º sem./2015 ao 1.º sem./2016).

Iniciando pelo comportamento do desemprego em termos agregados, pode-se constatar que a taxa de desemprego total na RMPA evidencia uma trajetória de redução do 1.º sem./2011 ao 1.º sem./2014 — com a exceção do 1.º sem./2012 —, tendo passado de 7,6% para 5,9% e mantendo-se, no 2.º sem./2014, praticamente estável em 6,0% (Gráfico 1). No que diz respeito ao contingente de desempregados, este diminuiu de 148 mil pessoas no 1.º sem./2011 para 113 mil no 1.º sem./2014, pouco se alterando no 2.º sem./2014, quando se situou em 114 mil pessoas.

Gráfico 1

Taxa de desemprego total e contingente de desempregados na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1.º sem./2011-1.º sem./2016



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, Seade, DIEESE e apoio MTE/FAT (PED, 2009).

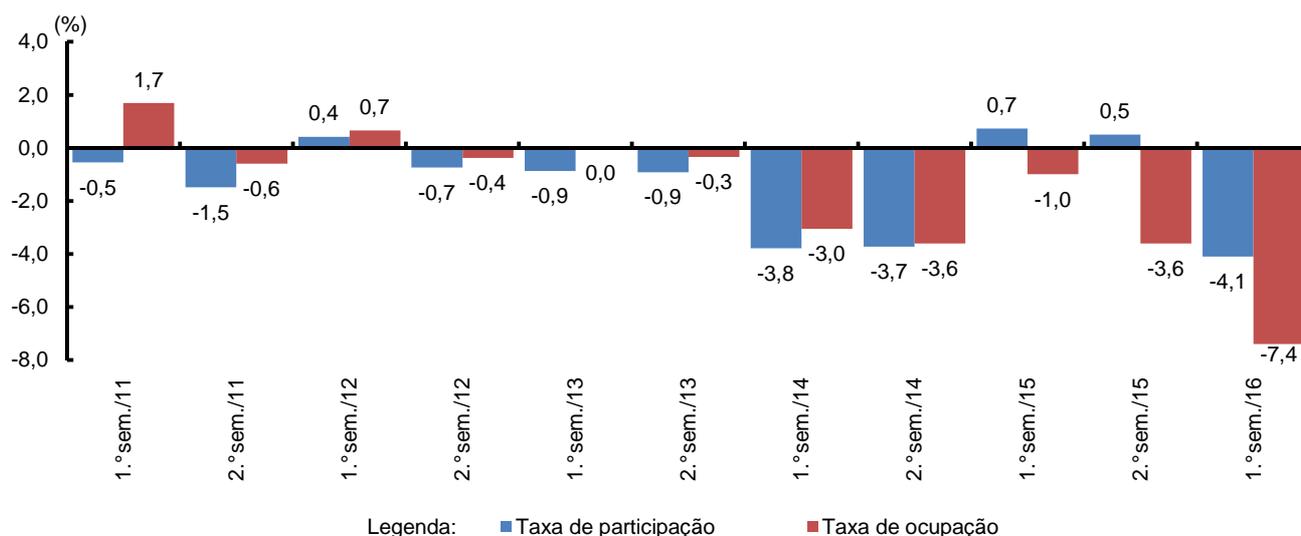
Todavia a partir do 1.º sem./2015, em uma conjuntura de contração econômica, a trajetória da taxa de desemprego total apresentou inflexão, pois passou a ser de intenso aumento, atingindo 10,5% no 1.º sem./2016, nível muito mais elevado ao do 1.º sem./2014, bem como bastante superior ao do 1.º sem./2011. O estoque de desempregados ampliou-se dramaticamente, chegando a 197 mil pessoas no 1.º sem./2016 — acréscimo de 84 mil pessoas em comparação ao 1.º sem./2014 e de 49 mil em relação ao 1.º sem./2011.

Na medida em que os períodos 2011-14 e 2015-16 mostram comportamentos claramente distintos da taxa de desemprego total na RMPA, procura-se acrescentar elementos que contribuam para a compreensão a respeito dessas diferenças. Nesse sentido, ao se incorporarem dois outros indicadores do mercado de trabalho — a taxa de participação na força de trabalho (FT) e a taxa de ocupação —, é possível avançar no conhecimento sobre essas diferenças entre os dois períodos nas trajetórias da incidência do desemprego.<sup>1</sup>

Tendo como referência esse propósito, o Gráfico 2 apresenta as variações<sup>2</sup> desses indicadores e da taxa de desemprego total do 1.º sem./2011 ao 1.º sem./2016 na RMPA. Conforme se pode constatar, no período que se estende de 2011 a 2014, o comportamento predominante da taxa de ocupação foi de queda, sendo exceções o 1.º sem./2011 e o 1.º sem./2012, nos quais esse indicador teve um desempenho positivo. No que diz respeito à taxa de participação na FT, em praticamente todo o período 2011-14, ela evidenciou retração, excetuando-se o 1.º sem./2012, no qual se elevou. Portanto, afóra o 1.º sem./2011 e o 1.º sem./2012, o declínio da taxa de desemprego total no período 2011-14 deveu-se integralmente ao processo de redução da taxa de participação na FT, ou seja, a fatores que operaram pelo lado da oferta de FT, o que se coadunou com o ambiente de arrefecimento na demanda de FT.

Gráfico 2

Variações da taxa de participação na força de trabalho e da taxa de ocupação, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1.º sem./2011-1.º sem./2016



FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.  
NOTA: Taxa de variação do semestre em relação ao mesmo semestre do ano anterior.

<sup>1</sup> A fórmula tradicional da **taxa de desemprego** é:

$$TD = (D/PEA) \times 100.$$

Sendo que:

TD é igual à taxa de desemprego;

D é o contingente de desempregados;

PEA é a População Economicamente Ativa.

Todavia a taxa de desemprego (TD) pode ser obtida por uma fórmula alternativa:

$$TD = [1 - (TO/TP)] \times 100.$$

Na qual:

TO é a taxa de ocupação  $\rightarrow$  (Contingente de ocupados/População em Idade Ativa) x 100;

TP é a taxa de participação na FT  $\rightarrow$  (População Economicamente Ativa/População em Idade Ativa) x 100.

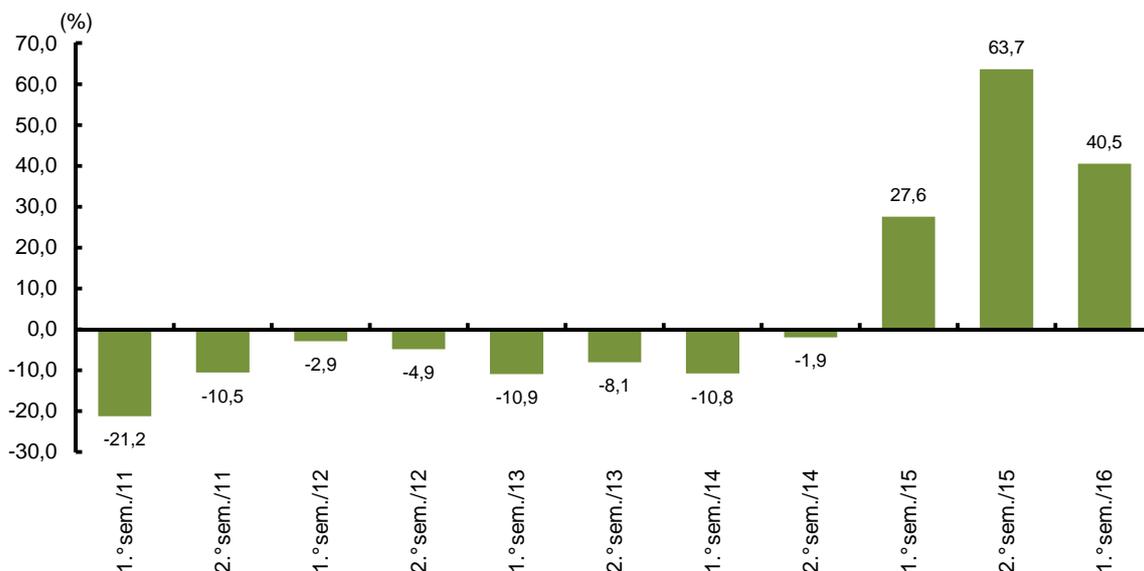
Por meio da fórmula alternativa, fica claro que a taxa de desemprego tem uma relação inversa com a taxa de ocupação e direta com a taxa de participação na FT. Ou seja, aumentos da taxa de ocupação, com uma dada taxa de participação na FT, implicam redução da taxa de desemprego. De forma distinta, acréscimos da taxa de participação na FT, com uma dada taxa de ocupação, terão como consequência o aumento da taxa de desemprego. Ver a esse respeito Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2015, p. 32).

<sup>2</sup> Trata-se de variações de um semestre em relação ao mesmo semestre do ano anterior.

No ano de 2015, em uma conjuntura de recessão econômica, a inflexão na trajetória do desemprego deveu-se à combinação da continuidade da queda na taxa de ocupação, com a elevação da taxa de participação na FT, o que implicou acréscimos na taxa de desemprego total de 27,6% no 1.º sem./2015 e de 63,7% no 2.º sem. /2015 (Gráfico 3). Já no 1.º sem./2016, o aumento do desemprego (40,5%) foi causado somente pela redução da taxa de ocupação (-7,4%) — a mais intensa de todo o período —, uma vez que a grande queda da taxa de participação na FT (-4,1%) operou no sentido de se contrapor à ampliação do desemprego na RMPA.

Gráfico 3

Variações da taxa de desemprego total na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1.º sem./2011-1.º sem. /2016



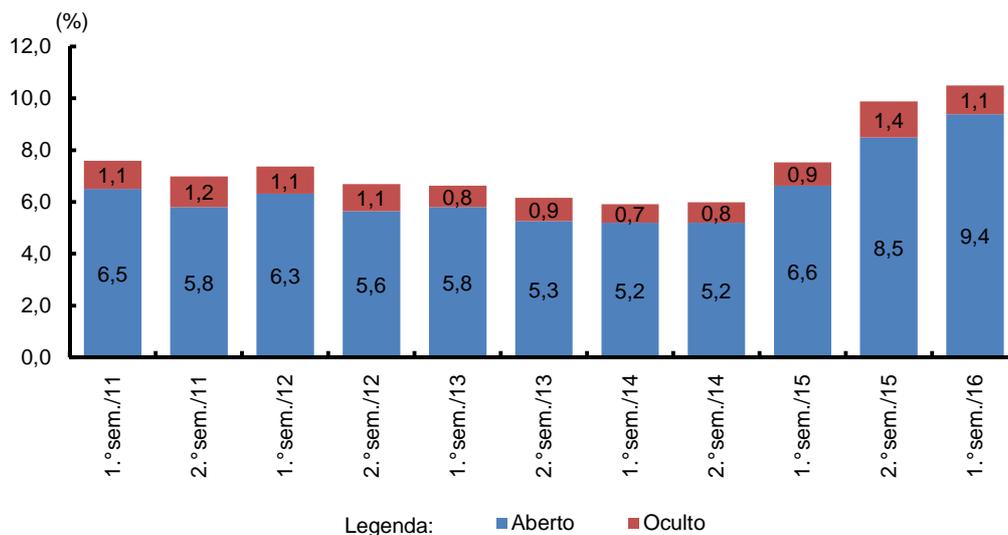
FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.  
 NOTA: Taxa de variação do semestre em relação ao mesmo semestre do ano anterior.

Analisando-se a incidência do desemprego na RMPA por tipo<sup>3</sup>, constata-se que a taxa de desemprego aberto oscilou entre o 2.º sem./2011 e o 1.º sem./2012, mas após ingressou em um processo de descenso, atingindo o seu piso no 1.º sem./2014 (5,2%) — Gráfico 4. De forma distinta, a taxa de desemprego oculto teve um processo de redução mais localizado, circunscrito ao período compreendido entre o 1.º sem./2013 e o 1.º sem./2014, uma vez que passou de 1,1% (2.º sem./2012) para 0,7%. No primeiro ano da recessão econômica, ambos os tipos de desemprego elevaram-se, tendo a taxa de desemprego aberto aumentado para 8,5% no 2.º sem./2015, e a taxa de desemprego oculto, para 1,4%. Todavia, no 1.º sem./2016, os tipos de desemprego tiveram comportamentos divergentes, uma vez que a taxa de desemprego aberto manteve o seu processo de crescimento — atingiu 9,4% —, enquanto a taxa de desemprego oculto se retraiu, para 1,1%. Nesse sentido, quando se comparam o 2.º sem./2014 e o 1.º sem./2016, do acréscimo de 3,5 pontos percentuais na taxa de desemprego total no período recessivo, 3,2 pontos percentuais deveram-se à ampliação do desemprego aberto, e 0,3 ponto percentual, à do desemprego oculto.

<sup>3</sup> Sobre o conceito de desemprego por tipo, ver Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED, 2009).

Gráfico 4

Taxa de desemprego, por tipo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1.º sem./2011-1.º sem./2016

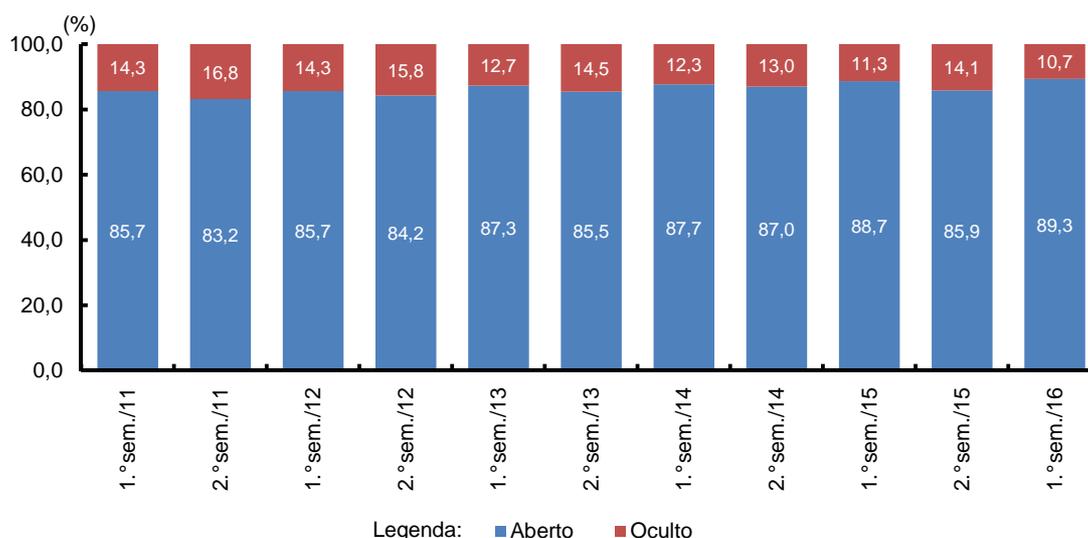


FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

No que diz respeito à composição do contingente de desempregados por tipo, embora esta tenha oscilado ao longo do período de análise, ela evidencia um aumento do peso relativo do desemprego aberto no desemprego total da RMPA (Gráfico 5). No período em que o desemprego mantinha a sua trajetória de descenso, a parcela relativa de indivíduos em desemprego aberto ampliou-se de 85,7% no 1.º sem./2011 para 87,0% no 2.º sem./2014. Durante a recessão econômica, esse processo teve continuidade, com a proporção de indivíduos em desemprego aberto passando para 89,3% do desemprego total no 1.º sem./2016, o maior patamar do período analisado. Deve-se ter presente que o aumento do peso relativo do desemprego aberto no período de baixo crescimento econômico (1.º sem./2011-2.º sem./2014) foi causado pelo fato de que nele se reduziu mais intensamente a taxa de desemprego oculto *vis-à-vis* a taxa de desemprego aberto, enquanto, no período de recessão econômica (1.º sem./2015-1.º sem./2016), aquele foi ocasionado por uma elevação mais acelerada da taxa de desemprego aberto em comparação à da taxa de desemprego oculto.

Gráfico 5

Composição do desemprego, por tipo, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1.º sem./2011-1.º sem./2016



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

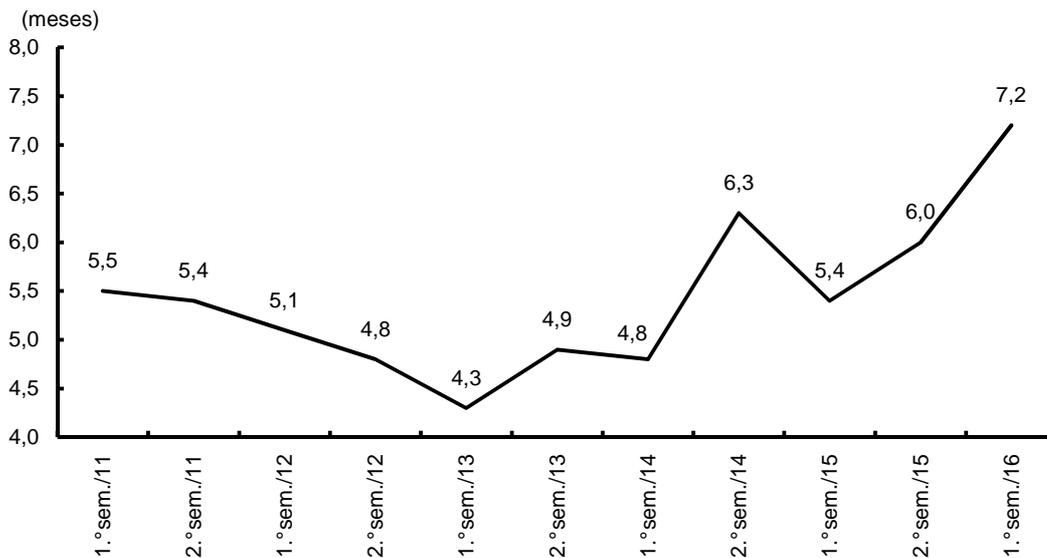
É também relevante assinalar que a mudança na composição do desemprego por tipo, no período 2011-14, deve ter-se sustentado no processo de estruturação do mercado de trabalho da RMPA na primeira década do

século XXI, no qual foi muito vigorosa a geração de empregos com registros formais (Arandia, 2013).<sup>4</sup> Pois é a formalização das relações de trabalho que torna possível que aqueles que venham a experimentar o desemprego tenham maior chance de preencherem os critérios de acesso ao seguro-desemprego e, portanto, não precisem recorrer imediatamente a trabalhos precários como estratégia de sobrevivência. Já no contexto da recessão econômica, o avanço do peso relativo do desemprego aberto no desemprego total foi, muito provavelmente, determinado pela severidade da contração do nível ocupacional.

Outra dimensão do desemprego — o tempo médio de procura por trabalho — mostra um processo de redução na RMPA até o 1.º sem./2013, quando atingiu 4,3 meses, menor patamar do período analisado (Gráfico 6). A partir do 2.º sem./2013, a tendência desse indicador foi de crescimento, somente interrompida no 1.º sem./2015. Assim, no 1.º sem./2016, em um ambiente de crise econômica, o tempo médio de procura por trabalho dos desempregados havia alcançado 7,2 meses, maior nível desde o 1.º sem./2011. Do que está exposto, fica claro que o tempo médio de procura por trabalho, do 2.º sem./2012 ao 1.º sem./2014, chegou a se situar em um patamar próximo à duração máxima de concessão do seguro-desemprego no País, que era de 4,0 meses até então.<sup>5</sup> Utilizando como ponto de corte a duração máxima da concessão do seguro-desemprego no País, é também interessante conhecer a distribuição dos desempregados abaixo e acima do mesmo (Gráfico 7). Nesse sentido, na RMPA, a parcela relativa de desempregados com tempo de procura igual ou inferior a 4,0 meses era de 65,3% no 1.º sem./2011, tendo-se ampliado para 69,8% no 1.º sem./2014, o seu ponto máximo, o que pode ser tomado como uma situação mais favorável em termos de possibilidade de alcance da proteção social. Após o 1.º sem./2015, a proporção daqueles que exerciam a procura por trabalho em período superior a 5,0 meses evidencia um processo de acentuado crescimento, tendo atingido 48,7% no 1.º sem./2016, o que reflete a deterioração do mercado de trabalho na conjuntura de contração econômica.

Gráfico 6

Tempo médio de procura por trabalho dos desempregados, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1.º sem./2011-1.º sem./2016



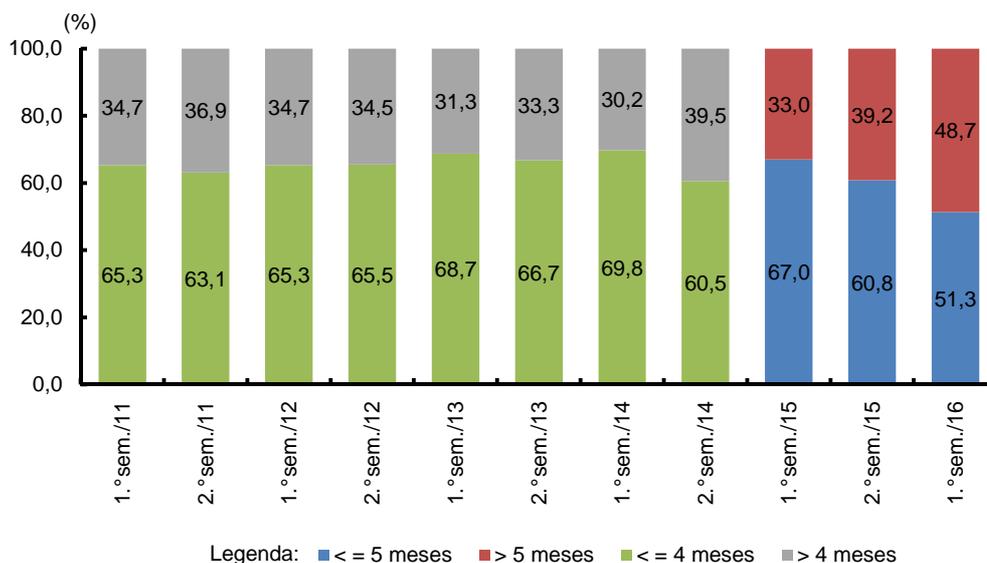
FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, SEADE, DIEESE e apoio MTE/FAT.

<sup>4</sup> Sobre esse tema no âmbito do mercado de trabalho do País, ver Cardoso Jr. (2007) e Krein, Santos e Moretto (2013).

<sup>5</sup> Por meio da Medida Provisória n.º 665 do Governo Federal, de 30 de dezembro de 2014, o período máximo de concessão do seguro-desemprego no País passou a ser de 5,0 meses.

Gráfico 7

Distribuição dos desempregados, por tempo de procura por trabalho, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1.º sem./2011-1.º sem./2016



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

### 3 Evolução do desemprego por características sociodemográficas

O propósito desta seção é incorporar à análise do desemprego características sociodemográficas selecionadas da FT — sexo, idade, raça/cor, posição na família e escolaridade. Isso permitirá conhecer a evolução das desigualdades em sua incidência entre os diferentes grupos populacionais na RMPA, no período que se estende do 1.º sem./2011 ao 1.º sem./2016.

Segmentando-se a FT por sexo, pode-se constatar que tanto a taxa de desemprego dos homens quanto a das mulheres evidenciou uma tendência de queda, até o 1.º sem./2014 (Tabela 1).<sup>6</sup> Todavia a intensidade da redução da incidência do desemprego foi maior entre as mulheres, com o que a razão entre a sua taxa de desemprego e a dos homens passou de 1,48 no 1.º sem./2011 para 1,23 no 1.º sem./2014. A partir do 1.º sem./2015, com a recessão econômica, as taxas de desemprego de homens e de mulheres elevaram-se, tendo atingido 10,1% entre os primeiros no 1.º sem./2016 e 11,0% entre as últimas, os maiores níveis desde o 1.º sem./2011. Contudo, nesse ambiente de contração econômica, o mercado de trabalho deteriorou-se mais entre os homens, o que pode ser confirmado pelo fato de que a sua taxa de desemprego no 2.º sem./2015 ficou levemente acima (9,9%) do que a das mulheres (9,8%).<sup>7</sup> Pode-se, portanto, afirmar que, apesar da conjuntura econômica adversa, não se interrompeu a continuidade da redução da desigualdade entre os sexos em termos de incidência do desemprego.

<sup>6</sup> No caso específico das mulheres, ocorreu um aumento pontual da taxa de desemprego no 1.º sem./2012, quando comparado com o 2.º sem./2011.

<sup>7</sup> Sobre essa mudança na posição relativa entre os sexos em termos de incidência do desemprego na RMPA, ver Biasoli (2015).

Tabela 1

Taxa de desemprego total e por características sociodemográficas, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1.º sem./2011-1.º sem./2016

DISCRIMINAÇÃO	1ºSEM/11	2ºSEM/11	1ºSEM/12	2ºSEM/12	1ºSEM/13	2ºSEM/13	1ºSEM/14	2ºSEM/14	1ºSEM/15	2ºSEM/15	1ºSEM/16
<b>Total</b> .....	7,6	7,0	7,4	6,7	6,6	6,2	5,9	6,0	7,5	9,9	10,5
<b>Sexo</b> .....											
Homens .....	6,2	6,1	6,1	5,4	5,4	5,4	5,3	5,5	6,8	9,9	10,1
Mulheres .....	9,2	8,1	8,8	7,9	7,9	7,0	6,5	6,7	8,3	9,8	11,0
<b>Faixa etária</b>											
De 10 a 15 anos .....	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -
De 16 a 24 anos .....	17,1	14,8	16,1	15,5	14,6	14,1	14,1	14,7	16,3	22,9	23,8
De 25 a 39 anos .....	7,0	6,8	6,8	6,0	6,5	5,3	5,4	5,8	6,8	8,9	10,2
De 40 a 59 anos .....	3,8	3,8	3,9	3,5	3,1	3,5	2,9	3,0	4,7	5,8	6,3
60 anos ou mais .....	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -
<b>Raça/cor</b>											
Negros .....	11,1	11,1	10,8	10,3	8,6	8,7	8,0	9,1	9,2	16,2	16,5
Não negros .....	7,1	6,5	6,9	6,2	6,3	5,8	5,6	5,5	7,2	7,2	9,7
<b>Posição na família</b>											
Chefe .....	4,2	4,2	4,3	4,1	3,6	3,7	3,1	3,5	5,0	7,0	7,5
Cônjuge .....	6,8	5,7	5,7	5,6	6,0	5,3	4,9	5,0	5,7	7,7	6,8
Filho .....	14,5	13,5	14,8	12,5	12,7	11,4	12,4	11,6	14,0	17,0	20,0
Demais membros .....	12,4	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	17,7	17,6
<b>Escolaridade</b>											
Analfabetos .....	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -
Fundamental incompleto ..	7,9	7,8	7,2	7,5	6,7	7,8	6,3	7,7	9,4	12,7	11,8
Fundamental completo (2)	11,1	10,5	10,6	9,9	9,2	8,7	9,4	9,0	10,9	13,8	15,5
Médio completo (3) .....	7,4	6,6	7,4	6,2	6,7	5,6	5,5	5,5	7,0	9,5	10,2
Superior completo .....	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	3,7	4,3

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

(1) A amostra não comporta desagregação para esta categoria. (2) Inclui indivíduos com ensino médio incompleto. (3) Inclui indivíduos com ensino superior incompleto.

Procura-se avançar na compreensão das tendências acima esboçadas do desemprego de homens e de mulheres na RMPA, cotejando-as com os comportamentos da taxa de ocupação e da taxa de participação na FT de cada um dos sexos (Tabelas 2 e 3). Nesse sentido, pode-se perceber que, ao se comparar o 1.º sem./2011 e o 1.º sem./2014, a redução da taxa de ocupação masculina foi bem mais expressiva do que a da feminina, o mesmo não se podendo afirmar em relação à taxa de participação na FT, pois, para ambos os sexos, essa caiu em intensidade semelhante. Assim, no período que se estende até o 1.º sem./2014, a redução da desigualdade entre homens e mulheres na incidência do desemprego é explicada pelo comportamento da taxa de ocupação, que se retraiu de forma mais acentuada entre os homens. No contexto da crise econômica, o que fez com que a taxa de desemprego dos homens ultrapassasse a das mulheres, no 2.º sem./2015, foi que a taxa de ocupação dos primeiros continuou diminuindo mais do que a das últimas, não obstante — aspecto distintivo — a taxa de participação na FT feminina tenha aumentado, e a masculina tenha-se reduzido, em comparação ao 2.º sem./2014.

Tabela 2

Taxa de ocupação total e por características sociodemográficas, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1.º sem./2011-1.º sem./2016

DISCRIMINAÇÃO	1ºSEM/11	2ºSEM/11	1ºSEM/12	2ºSEM/12	1ºSEM/13	2ºSEM/13	1ºSEM/14	2ºSEM/14	1ºSEM/15	2ºSEM/15	1ºSEM/16
<b>Total</b> .....	52,7	53,1	53,0	52,9	53,0	52,8	51,4	50,9	50,9	49,0	47,1
<b>Sexo</b>											
Homens .....	61,7	61,9	61,9	61,5	62,2	61,1	59,8	60,0	59,6	56,6	55,0
Mulheres .....	44,7	45,4	45,2	45,5	45,0	45,4	44,1	43,1	43,4	42,5	40,4
<b>Faixa etária</b>											
De 10 a 15 anos .....	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -
De 16 a 24 anos .....	55,8	57,6	55,9	55,2	55,8	55,3	53,1	52,2	52,2	47,0	43,1
De 25 a 39 anos .....	78,4	79,2	78,6	79,1	78,4	80,0	78,0	77,8	77,5	75,6	73,5
De 40 a 59 anos .....	66,7	67,6	67,9	68,2	68,2	67,7	67,7	67,1	66,0	65,0	63,0
60 anos ou mais .....	15,3	16,2	16,2	15,9	15,7	15,0	15,6	14,8	15,3	15,1	14,3
<b>Raça/cor</b>											
Negros .....	50,4	50,9	50,3	50,0	51,7	50,3	49,7	48,9	48,1	47,0	43,9
Não negros .....	53,0	53,4	53,4	53,4	53,2	53,1	51,2	51,6	51,4	51,4	47,5
<b>Posição na família</b>											
Chefe .....	63,1	62,7	63,1	62,1	62,3	61,2	60,2	58,9	58,8	56,4	55,0
Cônjuge .....	51,6	53,0	52,9	53,1	51,7	52,2	51,2	50,2	50,0	51,2	48,7
Filho .....	40,6	41,6	41,0	41,7	42,1	42,7	40,5	41,9	41,1	38,4	35,8
Demais membros .....	39,9	39,9	39,7	40,0	40,5	38,4	37,3	34,7	38,5	34,3	32,4
<b>Escolaridade</b>											
Analfabetos .....	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -
Fundamental incompleto ..	32,7	31,9	32,8	32,5	32,5	30,9	30,3	29,3	29,7	28,4	26,9
Fundamental completo (2)	51,7	54,1	52,4	52,9	51,7	51,7	50,2	48,0	47,9	46,3	43,6
Médio completo (3) .....	69,4	70,1	68,7	69,5	68,5	69,7	66,7	66,6	64,7	63,1	61,0
Superior completo .....	76,6	75,6	76,6	74,6	75,0	74,2	74,3	72,9	72,3	71,4	69,6

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

(1) A amostra não comporta desagregação para esta categoria. (2) Inclui indivíduos com ensino médio incompleto. (3) Inclui indivíduos com ensino superior incompleto.

Tabela 3

Taxa de participação na força de trabalho total e por características sociodemográficas,  
na Região Metropolitana de Porto Alegre - 1ºsem./2011 - 1ºsem./2016

	(%)										
DISCRIMINAÇÃO	1ºSEM/11	2ºSEM/11	1ºSEM/12	2ºSEM/12	1ºSEM/13	2ºSEM/13	1ºSEM/14	2ºSEM/14	1ºSEM/15	2ºSEM/15	1ºSEM/16
<b>Total</b> .....	57,0	57,2	57,2	56,7	56,7	56,2	54,6	54,1	55,0	54,4	52,7
<b>Sexo</b>											
Homens .....	65,8	66,0	66,0	65,4	65,8	64,6	63,1	63,4	64,0	62,9	61,2
Mulheres .....	49,2	49,4	49,6	49,2	48,9	48,9	47,1	46,2	47,3	47,1	45,4
<b>Faixa etária</b>											
De 10 a 15 anos .....	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -
De 16 a 24 anos .....	67,3	67,6	66,6	65,3	65,3	64,5	61,8	61,2	62,3	60,9	56,6
De 25 a 39 anos .....	84,3	85,0	84,3	84,2	83,9	84,5	82,4	82,5	83,2	83,0	81,8
De 40 a 59 anos .....	69,3	70,3	70,6	70,7	70,4	70,1	69,8	69,2	69,3	69,0	67,3
60 anos ou mais .....	15,6	16,6	16,5	16,2	16,0	15,3	15,8	15,0	15,7	15,7	14,7
<b>Raça/cor</b>											
Negros .....	56,6	57,3	56,4	55,7	56,5	55,1	54,0	53,7	53,0	56,1	52,6
Não negros .....	57,0	57,1	57,4	56,9	56,7	56,4	54,7	54,2	55,3	55,3	52,7
<b>Posição na família</b>											
Chefe .....	65,9	65,5	65,9	64,8	64,7	63,6	62,1	61,1	61,9	60,6	59,4
Cônjuge .....	55,3	56,2	56,1	56,2	55,0	55,2	53,8	52,8	53,1	55,4	52,3
Filho .....	47,5	48,1	48,1	47,7	48,3	48,2	46,2	47,4	47,8	46,2	44,7
Demais membros .....	45,5	44,7	44,4	44,3	45,1	42,8	40,7	38,9	43,3	41,7	39,3
<b>Escolaridade</b>											
Analfabetos .....	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -	(1) -
Fundamental incompleto ...	35,5	34,6	35,3	35,2	34,8	33,6	32,3	31,7	32,7	32,5	30,5
Fundamental completo (2)	58,1	60,5	58,7	58,7	56,9	56,6	55,4	52,7	53,8	53,8	51,6
Médio completo (3) .....	75,0	75,0	74,2	74,1	73,3	73,9	70,6	70,5	69,5	69,6	67,9
Superior completo .....	78,8	77,7	79,2	76,6	77,3	76,1	76,1	74,6	74,8	74,2	72,8

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

(1) A amostra não comporta desagregação para esta categoria. (2) Inclui indivíduos com ensino médio incompleto. (3) Inclui indivíduos com ensino superior incompleto.

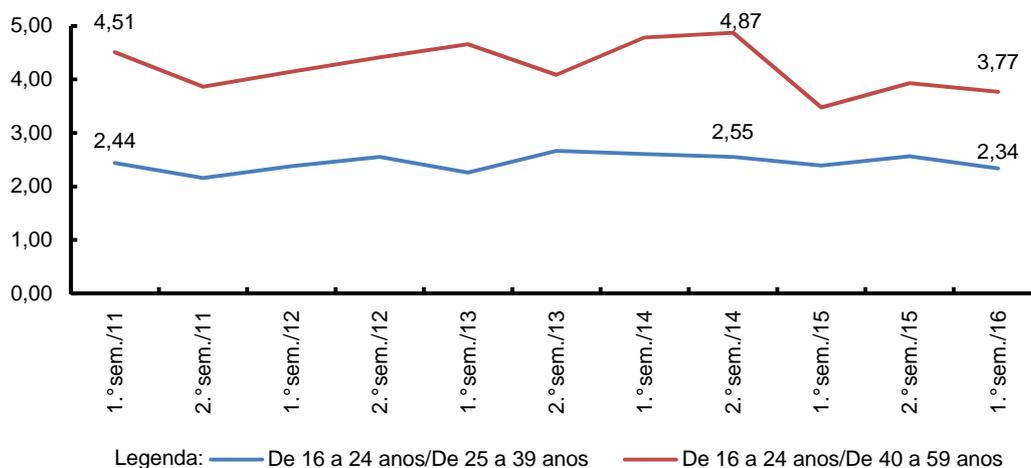
No que diz respeito ao recorte por idade da FT, para os jovens de 16 a 24 anos e para os adultos de 25 a 39 anos, no período analisado, o desemprego atingiu o seu ponto mínimo na RMPA no 2.ºsem./2013 (14,1% e 5,3% respectivamente), enquanto, para os adultos de 40 a 59 anos, isso ocorreu no 1.º sem./2014, em um patamar extremamente baixo (2,9%) — Tabela 1. Nos casos dos jovens e dos adultos de 25 a 39 anos, deve-se notar que o processo de elevação do desemprego iniciou-se antes da crise, no 2.ºsem./2014. Entre os primeiros, para tanto, foi decisiva a queda na taxa de ocupação, uma vez que a sua taxa de participação na FT evidenciou declínio, enquanto, entre os últimos, houve uma leve oscilação negativa da taxa de ocupação e positiva da taxa de participação na FT (Tabelas 2 e 3). No transcorrer da crise econômica, ocorreu um processo de elevação do desemprego para todos os grupos etários, com o que este atingiu 23,8% entre os jovens no 1.º sem./2016, 10,2% entre os adultos de 25 a 39 anos e 6,3% entre aqueles de 40 a 59 anos.

Um aspecto que chama atenção é o de que o desemprego elevou-se mais intensamente entre os adultos no 1.ºsem./2015 e no 1.ºsem./2016 (Tabela 1). Isso porque a literatura indica que o desemprego tende a aumentar de forma mais intensa entre os jovens nos períodos de crise econômica, pois eles têm inserções mais frágeis no mercado de trabalho e, assim, ficam mais suscetíveis à perda do emprego (O'Higgins, 1997; OIT, 2000; Verick, 2009).<sup>8</sup> Nesse sentido, pode-se perceber que a razão entre a taxa de desemprego dos jovens e a dos adultos se encontrava em valores mais elevados no período que antecede a crise, uma vez que esta última sofreu quedas no 1.ºsem./2015 e no 1.ºsem./2016, quando se situou em 2,34 (razão jovens/adultos de 25 a 39 anos) e 3,77 (razão jovens/adultos de 40 a 59 anos) — Gráfico 8.

<sup>8</sup> O'Higgins (2015) mostra, todavia, com base em uma média de 28 países da União Europeia, que o desemprego aumentou mais entre os adultos do que entre os jovens de 15 a 24 anos, na comparação de 2007 com 2014.

Gráfico 8

Razão entre as taxas de desemprego de jovens e adultos na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1.º sem./2011-1.º sem./2016

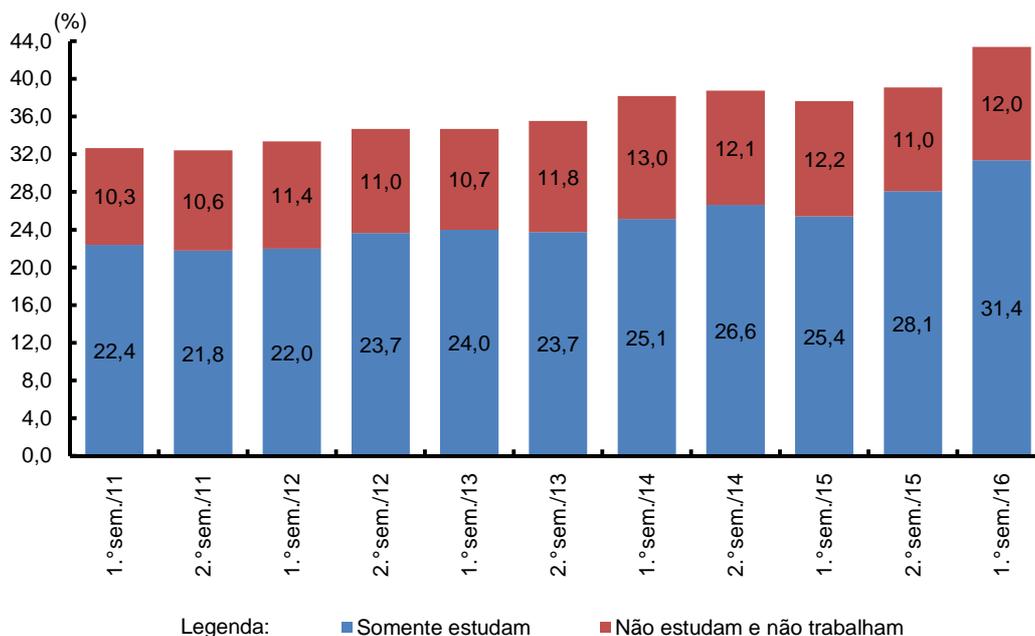


FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, Seade, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Foi visto que, para a configuração da trajetória do desemprego do segmento de jovens na RMPA durante a crise, concorreu o processo de descenso em sua taxa de participação na FT no 2.º sem./2015 e no 1.º sem./2016. É interessante perceber em ambos um aumento da parcela relativa de jovens que somente estudam, de 25,4% no 1.º sem./2015 para 28,1% no 2.º sem./2015 e, posteriormente, 31,4% no 1.º sem./2016 (Gráfico 9). Como a parcela relativa de jovens que não trabalham e não estudam manteve-se, no 1.º sem./2016, muito próxima à do 1.º sem./2015 — ver Gráfico 9 —, fica claro que a redução da taxa de participação na FT desse segmento populacional foi determinada pelo aumento da proporção dos que somente estudam. Todavia esse comportamento não é intuitivo, uma vez que o ambiente de crise deveria estar compelindo os jovens a retornarem ao mercado de trabalho. Ele pode, ainda assim, estar sustentando-se no processo de elevação dos rendimentos reais que ocorreu na RMPA de 2004 a 2013.

Gráfico 9

Parcelas relativas de jovens que somente estudam e de jovens que não estudam e não trabalham na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1.º sem./2011-1.º sem./2016

FONTE: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTAS, Seade, DIEESE e apoio MTE/FAT.  
NOTA: Consideram-se jovens os indivíduos de 16 a 24 anos.

No que se refere ao recorte por **raça/cor** da FT, a taxa de desemprego da população não negra evidenciou um processo de descenso até o 2.º sem./2014, quando atingiu o seu piso (5,5%) — Tabela 1. No caso da população negra, ocorreu um processo semelhante, mas que se encerrou no 1.º sem./2014, quando a taxa de desemprego chegou ao seu menor nível (8,0%). A razão entre a taxa de desemprego de negros e a de não negros passou de 1,56 no 1.º sem./2011 para 1,43 no 1.º sem./2014, revelando uma queda da desigualdade entre ambos em termos da incidência de desemprego. Para tanto, contribuiu o fato de a redução da taxa de ocupação entre os primeiros (-0,7 ponto percentual) ter sido menor do que a entre os últimos (-1,8 ponto percentual), por um lado (Tabela 2); e, por outro, a retração da taxa de participação na FT foi um pouco maior entre os negros (-2,6 pontos percentuais) em relação aos não negros (-2,3 pontos percentuais) — Tabela 3.

Durante a crise econômica, constata-se uma tendência de crescimento do desemprego tanto para negros quanto para não negros, cujas incidências alcançaram, no 1.º sem./2016, 16,5% e 9,7% respectivamente (Tabela 1). Como a razão entre a taxa de desemprego de negros e a de não negros elevou-se para 1,70 naquele semestre, pode-se afirmar que os negros foram atingidos mais severamente pela crise. Afora esse aspecto, assinala-se que essa razão é superior à do 1.º sem./2011, evidenciando que o processo de redução da desigualdade entre os dois grupos populacionais, verificado até o 1.º sem./2014, ficou comprometido. O que mais deteriorou a situação dos negros em relação aos não negros, no ambiente da crise econômica, foi a magnitude da retração na taxa de ocupação: 5,0 pontos percentuais na comparação do 2.º sem./2014 com o 1.º sem./2016, enquanto, entre os não negros, essa redução foi de 4,1 pontos percentuais.

Quanto à **posição na família**, tanto para os indivíduos chefes como para os cônjuges, a incidência do desemprego reduziu-se até o 1.º sem./2014, quando atingiu 3,1% e 4,9% respectivamente (Tabela 1). Para os indivíduos na posição de filhos, o piso da incidência do desemprego já se havia dado no 2.º sem./2013, 11,4%, praticamente o mesmo nível verificado no 2.º sem./2014. No período de recessão econômica, o desemprego elevou-se para essas três posições na família, ainda que, para os cônjuges, tenha havido redução no 1.º sem./2016, em relação ao 2.º sem./2015. No 1.º sem./2016, as taxas de desemprego haviam alcançado, para os chefes e os filhos, os seus maiores valores desde o 1.º sem./2011, 7,5% e 20,0% respectivamente. Para os cônjuges, a taxa de desemprego de 6,8% no 1.º sem./2016 era maior do que aquelas do ano de 2014, mas, todavia, era exatamente igual à do 1.º sem./2011. Chama-se, também, a atenção de que, no 1.º sem./2016, a taxa de desemprego dos cônjuges estava abaixo da dos chefes, o que confirma que, entre os primeiros, o desemprego se agravou relativamente menos durante a recessão econômica.

Para avançar na compreensão das tendências do desemprego por posição na família, é interessante cotejá-las com o comportamento da taxa de ocupação e da taxa de participação na FT dos seus diferentes segmentos (Tabelas 2 e 3). O comportamento da taxa de ocupação dos chefes foi, em termos gerais, o mais adverso, uma vez que não evidenciou redução apenas no 1.º sem./2011. No que diz respeito aos filhos, até 2014, ano que antecedeu a crise, foi o segmento que evidenciou o desempenho mais razoável, pois a sua taxa de ocupação manteve-se acima da do 1.º sem./2011. Todavia, no 2.º sem./2015 e no 1.º sem./2016, ocorreu entre eles a mais intensa deterioração do nível ocupacional. Para os indivíduos na posição de cônjuges, a evolução da sua taxa de ocupação não foi tão adversa quanto a dos chefes, sendo exceção o ano de 2013. No contexto da retração econômica, verificou-se, inclusive, elevação do nível ocupacional dos cônjuges no 1.º sem./2015.

Combinando-se o que está acima exposto sobre a taxa de ocupação por posição na família com aspectos relacionados com a oferta de FT, pode-se afirmar que a trajetória de declínio da taxa de participação na FT dos chefes foi fundamental para o processo de redução do desemprego entre eles no período que se estendeu até 2014, bem como para limitar o seu crescimento durante a crise econômica iniciada em 2015 (Tabela 3). Ainda que mais tênue, pois circunscrita aos anos de 2013 e 2014, a redução da taxa de participação na FT dos cônjuges auxiliou no processo de queda do desemprego até este último ano. No período da recessão econômica, os acréscimos na taxa de participação na FT desse segmento no 1.º sem./2015 e no 2.º sem./2015 foram as principais causas do aumento do desemprego que nele se verificou, enquanto, no 1.º sem./2016, a sua redução foi o que determinou a queda da taxa de desemprego, dado que no mesmo — como visto acima — ocorreu retração da taxa de ocupação.

De acordo com a **escolaridade** da FT, não obstante se observem oscilações, a incidência do desemprego encaminhou-se para o seu menor nível entre os indivíduos com fundamental incompleto e os com médio completo no 1.º sem./2014, situando-se em 6,3% e 5,5% respectivamente (Tabela 1). Para aqueles com ensino fundamental completo, isto ocorreu no 2.º sem./2013 — taxa de desemprego de 8,7%. Na recessão econômica, o desemprego elevou-se para todos esses segmentos: no 1.º sem./2016, atingiu 15,5% entre os trabalhadores com ensino fundamental completo, 11,8% entre os com fundamental incompleto e 10,2% entre os com médio completo. Quando se compara o semestre que antecede a crise com o 1.º sem./2016, percebe-se que a incidência do desemprego se elevou, em termos relativos, com maior intensidade para os mais escolarizados. Assim, a razão entre a taxa de

desemprego dos indivíduos com fundamental incompleto e a daqueles com médio completo diminuiu de 1,39 no 2.º sem./2014 para 1,15 no 1.º sem./2016, e, na comparação entre os indivíduos com fundamental completo e os com médio completo, de 1,63 para 1,52.

As taxas de ocupação por níveis de educação formal tiveram uma tendência de declínio em praticamente todo o período em análise, embora evidenciando oscilações localizadas, como no 2.º sem./2011 e no 2.º se m./2012 (Tabela 2). No semestre que antecedeu a crise econômica (2.º sem./2014), as taxas de ocupação dos diferentes níveis de educação formal já se encontravam em patamares inferiores aos verificados no início do período. Dessa maneira, a redução do desemprego por níveis de escolaridade, na comparação de 2011 com 2014, foi ocasionada, em ampla medida, pelo comportamento da oferta de FT, pois as taxas de participação na FT nele registraram um processo de descenso (Tabela 3). Durante a crise econômica, o crescimento do desemprego foi provocado pela redução da taxa de ocupação e pelo aumento da taxa de participação na FT, no 1.º sem./2015 — com exceção do segmento com fundamental incompleto —, e, no 2.º sem./2015 e no 1.º sem./2016, basicamente, pela retração da taxa de ocupação para todos os níveis de educação formal.

## 4 Considerações finais

---

Nesta nota sobre o desemprego na RMPA no período recente, foi mostrado que a sua fase de descenso (2011-14) foi sustentada fundamentalmente pelo processo de redução da taxa de participação na FT, sendo exceções o 1.º sem./2011 e o 1.º sem./2012. Assim, em um contexto de modesta ou inexistente capacidade de geração de oportunidades ocupacionais, o comportamento da oferta de FT — apreendido pela taxa de participação na FT — tornou possível a continuidade da queda do desemprego. Posteriormente, na conjuntura da recessão econômica, a inflexão na trajetória do desemprego, em 2015, foi causada pela combinação da queda da taxa de ocupação com o aumento da taxa de participação na FT. Já no 1.º sem./2016, o crescimento do desemprego foi determinado pela queda da taxa de ocupação, pois a taxa de participação na FT nele diminuiu.

A decomposição do desemprego por tipo evidenciou uma redução mais intensa para o oculto no período 2011-14 e uma elevação mais acentuada para o aberto durante a recessão econômica. De acordo com a interpretação proposta nesta nota, no primeiro período, aquela tendência se coadunou com as características de um mercado de trabalho mais estruturado, no qual é maior a formalização das relações de trabalho e, em caso de os trabalhadores perderem o emprego, mais elevada é a chance de preencherem os critérios de acesso ao seguro-desemprego, podendo suportar — dentro de certos limites — a experiência do desemprego aberto. No último período, foi sugerido que o aumento do peso relativo do desemprego aberto se constituiu muito mais em uma manifestação da intensidade da contração do nível ocupacional.

O tempo médio de procura por trabalho dos desempregados registrou uma melhora considerável até o 1.º sem./2013, quando atingiu o seu piso, 4,3 meses. Após, elevou-se, situando-se em 7,2 meses no 1.º sem./2016, a maior duração de todo o período. Foi mostrado que a parcela relativa de desempregados com tempo de procura por trabalho igual ou menor do que 4,0 meses — duração máxima da concessão do seguro-desemprego no País até 2014 — ampliou-se até o 1.º sem./2014. Mesmo que essa política compensatória tenha sido estendida para até 5,0 meses, em 2015, a crise econômica aumentou muito a proporção de desempregados cujo tempo de procura por trabalho ultrapassava esse limite.

Por fim, quanto ao desemprego por características sociodemográficas da FT na RMPA, destacaram-se os seguintes aspectos: (a) de acordo com o recorte por sexo, ocorreu maior redução do desemprego entre as mulheres no período 2011-14 e menor aumento de 2015 ao 1.º sem./2016, com o que diminuiu a desigualdade na incidência do desemprego em relação aos homens; (b) o processo de elevação do desemprego durante a recessão econômica foi mais intenso entre os adultos em comparação aos jovens, fenômeno não usual em períodos de contração do nível atividade econômica; para tanto, contribuiu a acentuada ampliação da inatividade econômica no segmento juvenil, devido ao aumento da proporção daqueles que somente estudam; (c) o desemprego reduziu-se mais para a população negra no período 2011-14; durante a recessão econômica, ocorreu uma inflexão nesta tendência, pois houve maior aumento para esse segmento populacional, ampliando a desigualdade em relação aos não negros; (d) por posição na família, os indivíduos cônjuges tiveram a redução mais intensa do desemprego no período 2011-14; na recessão econômica, o desemprego elevou-se muito mais para os chefes, a ponto de sua incidência do desemprego situar-se acima da dos cônjuges no 1.º sem./2016, o que configurou uma situação singular; (e) e, por níveis de educação formal, o desemprego reduziu-se mais para os indivíduos com ensino médio completo no período 2011-14, mas, na crise, essa tendência foi revertida, pois se elevou mais entre eles.

## Referências

---

- ARANDIA, A. Evolução do emprego formal na Região Metropolitana de Porto Alegre no período 1999-2010. In: BASTOS, R. (Coord.) **A retomada do processo de estruturação do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre na primeira década do século XXI**. Porto Alegre: FEE, 2013. P. 11-32.
- BASTOS, R. O mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre teve intensa deterioração em 2015. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 109-118, 2016. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/3721/3716>>. Acesso em: 29 ago. 2016.
- \_\_\_\_\_. Por que o desemprego se mantém em queda na Região Metropolitana de Porto Alegre? **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 1, 2014. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/por-que-o-desemprego-se-mantem-em-queda-na-rmpa/>>. Acesso em: 10 jan. 2014.
- \_\_\_\_\_. Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre na primeira década do século XXI: tendências e características. In: BASTOS, R. (Coord.) **A retomada do processo de estruturação do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre na primeira década do século XXI**. Porto Alegre: FEE, 2013. P. 33-59.
- 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.
- BRANCO, I. O menor desemprego da RMPA: a melhor fase do mercado de trabalho? **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 2, 2015. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/o-menor-desemprego-da-rmpa-a-melhor-fase-do-mercado-de-trabalho/>>. Acesso em: 26 ago. 2016.
- CARDOSO JR., J. As fontes de recuperação do emprego formal no Brasil e as condições para sua sustentabilidade temporal. **Revista da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 87-108, 2007.
- KREIN, J.; SANTOS, A.; MORETTO, A. Trabalho no Brasil: evolução recente e desafios. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 34, n. 124, p. 27-53, 2013.
- O'HIGGINS, N. **Youth unemployment**. Bonn: IZA, 2015. (IZA Policy Paper n. 103.) Disponível em: <<http://ftp.iza.org/pp103.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2015.
- \_\_\_\_\_. **The challenge of youth unemployment**. Geneva: ILO, 1997. (Employment and training papers n. 7.)
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). **Panorama Laboral 2015 América Latina y el Caribe**. Lima, 2015. Disponível em: <<http://www.ilo.org/americas/publicaciones/>>. Acesso em: 11 dez. 2015.
- \_\_\_\_\_. **Emplear a los jóvenes: promover un crecimiento intensivo en empleo**. Ginebra, 2000.
- PED: conceitos, metodologia e operacionalização. São Paulo: SEADE: DIEESE, 2009.
- VERICK, S. **Who is hit hardest during a financial crisis?** The vulnerability of young men and women to unemployment in an economic downturn. Bonn: IZA, 2009. (IZA Discussion Paper n. 4359.). Disponível em: <<http://ftp.iza.org/dp4359.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2009.
- VERLINDO, J. O perfil sociodemográfico do desempregado em 2015, na RMPA. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 4, p. 2, 2016. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/perfil-sociodemografico-do-desempregado-em-2015-na-rmpa/>>. Acesso em: 27 ago. 2016.



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	8.411.161	8.366.192	1.005	31.820.894	31.909.823	997
Soja .....	15.700.264	5.262.520	2.983	16.206.334	5.436.653	2.981
Arroz .....	8.679.489	1.121.675	7.738	7.493.431	1.062.487	7.053
Trigo .....	1.391.829	874.362	1.592	2.540.381	777.676	3.267
Milho .....	5.563.555	854.735	6.509	4.729.948	738.370	6.406
Fumo .....	414.932	199.659	2.078	325.150	184.036	1.767
Mandioca .....	1.155.247	65.597	17.611	1.108.135	62.644	17.689
Uva .....	876.215	49.733	17.618	413.640	49.172	8.412
Feijão .....	60.767	42.394	1.433	59.557	40.000	1.489
Laranja .....	356.395	24.873	14.329	399.296	24.327	16.414
Cana-de-açúcar .....	834.500	19.501	42.793	761.076	17.819	42.711
Maçã .....	598.512	16.368	36.566	485.466	15.592	31.136
Batata-inglesa .....	320.167	15.053	21.269	369.690	14.879	24.846
Banana .....	134.242	11.817	11.360	129.599	11.852	10.935
Cebola .....	147.439	8.714	16.920	144.341	7.558	19.098

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola**. Rio de Janeiro: IBGE.

(1) Dados de dez./16.

\* Revisora de Língua Portuguesa: Susana Kerschner

Tabelas atualizadas por Renan Xavier Cortes, Coordenador do Núcleo de Dados do Centro de Informações Estatísticas da FEE.

Tabela 2

Taxas de crescimento da produção, da área colhida e da produtividade dos principais produtos da lavoura no Rio Grande do Sul — 2016/15

(%)

PRODUTOS	2016/2015 (1)		
	Produção	Área	Produtividade
Cereais, leguminosas e oleaginosas	278,3	281,4	-0,8
Soja .....	3,2	3,3	-0,1
Arroz .....	-13,7	-5,3	-8,9
Trigo .....	82,5	-11,1	105,2
Milho .....	-15,0	-13,6	-1,6
Fumo .....	-21,6	-7,8	-15,0
Mandioca .....	-4,1	-4,5	0,4
Uva .....	-52,8	-1,1	-52,3
Feijão .....	-2,0	-5,6	3,9
Laranja .....	12,0	-2,2	14,6
Cana-de-açúcar .....	-8,8	-8,6	-0,2
Maçã .....	-18,9	-4,7	-14,9
Batata-inglesa .....	15,5	-1,2	16,8
Banana .....	-3,5	0,3	-3,7
Cebola .....	-2,1	-13,3	12,9

FONTES DOS DADOS BRUTOS: IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola.** Rio de Janeiro: IBGE.

(1) Dados de dez./16.

Tabela 3

Taxas de crescimento da produção da indústria de transformação, segundo os setores de atividade, no Rio Grande do Sul — 2015/16

(%)

SETORES	2015	1º TRIM/16	2º TRIM/16	3º TRIM/16
	2014	1º TRIM/15	2º TRIM/15	3º TRIM/15
Alimentos .....	-0,4	4,0	3,3	-1,5
Bebidas .....	-3,2	-21,1	-7,3	-6,7
Borracha e plástico .....	-10,6	-10,4	-6,4	-6,1
Artigos de couro .....	-5,7	0,3	5,9	0,8
Celulose, papel e produtos de papel .....	37,9	95,2	69,5	-0,1
Produtos minerais não metálicos .....	-11,7	-10,2	-6,7	-9,5
Fumo .....	-14,1	27,5	-26,6	-51,2
Máquinas e equipamentos .....	-26,3	-17,8	-7,2	-0,2
Metalurgia .....	-19,7	-21,2	8,1	25,3
Móveis .....	-9,7	-17,7	-15,1	-12,0
Outros produtos químicos .....	2,6	0,3	-2,3	0,2
Produtos de metal — exclusive máquinas e equipamentos	-7,0	-6,9	-9,5	-2,9
Coque, derivados de petróleo e biocombustíveis .....	-4,4	6,4	-19,0	-15,6
Veículos automotores, reboques e carrocerias .....	-33,3	-30,0	-1,2	3,3
<b>Total da indústria de transformação .....</b>	<b>-11,5</b>	<b>-6,6</b>	<b>-3,0</b>	<b>-4,3</b>

FONTES DOS DADOS BRUTOS: IBGE. **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 — 2015-16

SETORES	(%)			
	2015 2014	1º TRIM/16 1º TRIM/15	2º TRIM/16 2º TRIM/15	3º TRIM/16 3º TRIM/15
Indústria de transformação .....	-3,0	-12,0	-8,2	5,8
Comércio; reparação de veículos automotores e motocicletas .....	-5,4	4,2	-6,1	-0,7
Serviços .....	2,3	-5,8	-0,8	-1,9
Construção civil .....	-4,9	3,6	8,1	-1,4
<b>Total</b> .....	<b>-0,7</b>	<b>-4,5</b>	<b>-2,7</b>	<b>-0,5</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, 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 — 2015-16

DISCRIMINAÇÃO	(%)			
	2015 2014	1º TRIM/16 1º TRIM/15	2º TRIM/16 2º TRIM/15	3º TRIM/16 3º TRIM/15
<b>Ocupados</b>				
Emprego .....	-1,3	-8,0	-6,1	-3,7
Rendimento real .....	-7,1	-7,8	-5,7	-9,7
Massa de rendimentos reais .....	-8,3	-15,2	-11,4	-13,1
<b>Assalariados</b>				
Emprego .....	-1,1	-7,0	-6,8	-5,2
Rendimento real .....	-8,0	-10,6	-5,8	-6,0
Massa de rendimentos reais .....	-8,9	-16,8	-12,2	-10,8

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PED-RMPA - Convênio FEE, FGTS, PMPA, Seade, DIEESE e apoio MTE/FAT.

Tabela 6

Taxas reais de crescimento do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) arrecadado, segundo os setores de atividade, no Rio Grande do Sul — 2015-16

SETORES	(%)			
	2015 2014	1º TRIM/16 1º TRIM/15	2º TRIM/16 2º TRIM/15	3º TRIM/16 3º TRIM/15
Produção animal e extração vegetal	0,7	11,2	11,8	6,6
Extrativa mineral .....	-28,5	-13,4	-25,5	-16,0
Transformação .....	-7,2	-5,0	-1,9	0,3
Comércio varejista .....	-6,5	-8,7	3,3	260,4
Comércio atacadista .....	13,5	17,2	-1,1	-70,7
Serviços e outros .....	-8,9	4,8	11,6	11,3
<b>Total</b> .....	<b>-1,8</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Rio Grande do Sul/Secretaria Estadual da Fazenda.

NOTA: O ICMS foi deflacionado pelo Índice Geral de Preços (IGP).

Tabela 7

Inflação mensal, acumulada no ano e nos últimos 12 meses, na Região Metropolitana de Porto Alegre — 2015-16

(%)		
PERÍODOS	IPC-IEPE (1)	INPC-IBGE (2)
Dez./14-dez./15	12,58	11,76
Jul./16	0,89	0,66
Ago./16	0,24	0,28
Set./16	0,17	0,06
Acumulada no ano	8,15	6,58
Acumulada nos últimos 12 meses	11,40	9,28

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE.  
IEPE.

(1) Índice de Preços ao Consumidor (IPC) do Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (IEPE) da UFRGS. (2) Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).