

# Perspectivas Econômicas e Políticas de Desenvolvimento

Brasília, julho de 1998





# Perspectivas Econômicas e Políticas de Desenvolvimento

Brasília, julho de 1998





## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
CENÁRIOS PARA O INÍCIO DO MILÊNIO	7
1. INTRODUÇÃO	9
2. CENÁRIO BÁSICO	10
3. RESULTADOS DO CENÁRIO BÁSICO	12
4. DESAGREGAÇÃO SETORIAL	18
APENDICE A	21
APENDICE B	30
POUPANÇA, INVESTIMENTO E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO	31
1. INTRODUÇÃO	33
2. POUPANÇA EXTERNA E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO	34
3. POUPANÇA DOMÉSTICA: EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS	37
4. POUPANÇA E INVESTIMENTO	54
5. CONCLUSÃO	58
APÊNDICE	60
BIBLIOGRAFIA	61
COMPETITIVIDADE E ESFORÇO EXPORTADOR: RESTRIÇÕES, PERSPECTIVAS E SUBSÍDIOS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS	65
APRESENTAÇÃO	67
I. INTRODUÇÃO	67
II. A EVOLUÇÃO DA RENTABILIDADE DAS EXPORTAÇÕES: UMA AVALIAÇÃO SETORIAL	73
III. INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO, FUSÕES E AQUISIÇÕES NA INDÚSTRIA BRASILEIRA: IMPACTOS NA COMPETITIVIDADE E NO DESEMPENHO DA BALANÇA COMERCIAL	78
IV. COMPETITIVIDADE E ESFORÇO EXPORTADOR: ASPECTOS GERAIS	81
V. COMPETITIVIDADE E ESFORÇO EXPORTADOR: ASPECTOS SETORIAIS	87
VI. SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES	99

<b>DESIGUALDADES SOCIAIS E POLÍTICAS VOLTADAS PARA SUA REDUÇÃO</b>	<b>101</b>
1. INTRODUÇÃO	103
2. CATEGORIAS DE POLÍTICAS DE REDUÇÃO NO GRAU DE DESIGUALDADE: VANTAGENS E DESVANTAGENS	104
3. POLÍTICAS ESTRUTURAIS: ALGUNS ASPECTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL	105
4. POLÍTICAS QUE BUSCAM ALCANÇAR UMA MELHOR DISTRIBUIÇÃO DE RENDA INDIRETAMENTE ATRAVÉS DE INTERVENÇÕES NOS PREÇOS DE MERCADO	114
5. POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS: LIMITES E POSSIBILIDADES	118
6. CONCLUSÕES	126
<b>POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DINÂMICA MICRORREGIONAL, PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E INSTRUMENTOS</b>	<b>165</b>
1. INTRODUÇÃO	167
2. TENDÊNCIAS RECENTES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	169
3. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	211

## APRESENTAÇÃO

Em meados de 1997, o IPEA tornou público o resultado do trabalho que realizou com vistas a reabrir na sociedade brasileira o debate sobre o nosso futuro. Esse trabalho, intitulado “O Brasil na Virada do Milênio: Desafios do Desenvolvimento”, teve a repercussão esperada. Além de ter sido discutido em vários eventos especialmente organizados para essa finalidade, também foi importante para que o esforço de pesquisa do Instituto pusesse mais foco nas restrições que o país ainda enfrenta para alcançar e sustentar, por um prazo mais longo, taxas de crescimento econômico anual da ordem de 5% a 6% e nas políticas necessárias para que esse crescimento seja acompanhado de um melhor equilíbrio regional e social.

O conhecimento acumulado durante os últimos doze meses permite avançarmos um pouco mais na direção desejada. A perspectiva delineada, em meados do ano passado, de uma taxa média de crescimento econômico em torno de 5% no período 1999/2002, que parecia distante da realidade após a crise asiática, ainda é factível, conforme aponta o primeiro trabalho incluído nesta coleção, embora permaneça condicionada ao avanço das reformas institucionais necessárias para a consolidação do ajuste fiscal e à manutenção de um forte ritmo de crescimento da produtividade da economia brasileira.

A recuperação da poupança doméstica, inclusive daquela compulsoriamente constituída, é outro requisito importante para que a sustentação de taxas elevadas de crescimento não fique excessivamente dependente da poupança externa. Para que a produtividade da economia mantenha o ritmo necessário, os investimentos exigidos são de grande porte e precisam encontrar condições adequadas, quanto a prazos e custos, de financiamento.

Esses aspectos são abordados no segundo texto deste volume, que aponta também para o otimismo de um grande número de empresários com respeito ao futuro do país, evidenciado nos números coletados por instituições públicas e privadas sobre intenções de investimento em todos os importantes ramos da atividade produtiva.

No terceiro componente deste conjunto, a análise volta-se para o setor externo, mais especificamente para o desempenho das exportações e para a continuidade do esforço que vem sendo feito para acelerar seu ritmo de crescimento. Dada a importância das políticas que buscam reduzir nossa vulnerabilidade a crises financeiras internacionais por meio de um vigoroso crescimento das exportações, a contínua exploração de meios para ampliar a participação do produtor brasileiro nos mercados internacionais é um exercício permanente.

Nos dois últimos textos, a questão das desigualdades é o tema central. A caracterização das desigualdades sociais e regionais busca ressaltar a necessidade de importantes correções de rumos, no tocante às políticas desenhadas no passado, para combatê-las, em face não só dos mutantes fatores que explicam sua existência, mas também da redefinição das responsabilidades e do papel do Estado nesse campo. Novas interpretações dos fatores que contribuem para a prevalência de índices inaceitáveis de desigualdades e pobreza, bem como para a concentração da produção e da renda em espaços limitados do território nacional, sustentam recomendações de política que merecem ser amplamente debatidas para que o objetivo maior de fazer com que a nova etapa do crescimento brasileiro seja acompanhada de significativos avanços sociais possa ser rapidamente atingido.

Fernando Rezende



## Cenários Para o Início do Milênio no Brasil



## 1. INTRODUÇÃO

O principal desafio atual da política econômica brasileira é o de elevar a taxa de crescimento da renda mantendo simultaneamente a estabilidade dos preços. Considerada a lógica do plano de estabilização, isto depende da estabilidade da taxa de câmbio e da manutenção do equilíbrio do balanço de pagamentos. Trata-se portanto do problema clássico do modelo de dois hiatos, onde as limitações representadas pela gestão simultânea do hiato do balanço de pagamentos e do hiato da poupança são abrandadas pelo fluxo de capital externo. Este problema é tratado aqui com o auxílio do modelo de equilíbrio geral computável (CGE) que é descrito sucintamente no Apêndice A, que permite calcular cenários consistentes para a evolução da economia, dadas algumas hipóteses sobre a evolução dos parâmetros exógenos.

Apresentamos aqui um cenário do comportamento que seria desejável para a economia dentro das restrições que se apresentam, que por sua vez dependem da trajetória que imaginamos ser a mais provável para as variáveis exógenas. A principal conclusão do cenário é que se pode adotar uma taxa de crescimento média de cerca de 4.7% a.a. como meta para a evolução do produto potencial do País nos próximos 10 anos. O modelo mostra que, sob certas hipóteses razoáveis que são descritas com mais detalhe no texto, ela é consistente com numa trajetória equilibrada para a economia, inclusive quanto à sua estrutura multisetorial.

Neste cenário as exportações cresceriam a uma taxa 1% a.a. maior que a do produto, enquanto as importações cresceriam a uma taxa igual à dele. O déficit do balanço de pagamentos permitiria uma absorção de cerca de 3.3% do PIB de poupança externa. A participação no PIB do consumo do Governo se manteria aproximadamente constante, mas as suas necessidades de financiamento se reduziriam para cerca de 2.7% do PIB. Estes dois fatores, aliados à estabilidade da taxa de poupança privada, permitiriam que se mantenha de uma taxa de investimento de cerca de 21% do PIB, necessária à sustentação daquela taxa de crescimento no longo prazo.

É importante lembrar entretanto que a construção de cenários macroeconômicos no contexto atual está sujeita a incertezas associadas à dificuldade de prever o comportamento de alguns parâmetros fundamentais. Um deles é a oferta de capital externo, que depende de fatores como o desempenho econômico do País, a confiança dos investidores estrangeiros, as oportunidades para absorção de poupança externa representadas pelo andamento do programa de privatização, a política de endividamento público, a política de abertura da economia ao capital externo, etc. Outra fonte de incerteza dos cenários é a política tributária e o comportamento dos gastos públicos, ambos sujeitos a importantes efeitos de natureza política cujo comportamento é também difícil antever. Finalmente, outro aspecto que afeta os cenários de modo crucial, e onde o nosso desconhecimento produz muita incerteza, diz respeito ao comportamento futuro do crescimento da produtividade dos fatores na economia.

O restante deste trabalho explicita as premissas que foram adotadas para chegar aos resultados resumidos acima, detalha-os melhor, e alerta para os riscos que pesam sobre este cenário. A próxima seção apresenta em detalhes a trajetória adotada para as variáveis exógenas, enquanto a seguinte discute o comportamento da economia. A última seção mostra a desagregação setorial implícita neste cenário básico.

## 2. CENÁRIO BÁSICO

Nesta seção vamos discutir as hipóteses adotadas para o caso básico, que estão resumidas na Tabela 1. Antes, entretanto, será útil descrever algumas premissas que ajudarão a compreender o funcionamento do modelo e a interpretar os resultados.

O ano inicial considerado no modelo é 1996, e a moeda em que os agregados são contabilizados é R\$ bilhões de 1996, constantes<sup>1</sup>. O conjunto básico de dados é Matriz de Contabilidade Social para 1996 construída a partir da MIP de 1995 e dos dados das Contas Nacionais para 1996, segundo metodologia descrita em Najberg e Andrade (1997). O ano de 1997 nestas projeções é calculado pelo modelo, tendo-se tentado incorporar as informações parciais já disponíveis sobre o setor externo, o desempenho das contas públicas etc. da melhor maneira que foi possível. Entretanto, como se trata de uma projeção, os valores apresentados para aquele ano podem não ser idênticos àqueles já conhecidos.

Tabela 1  
Variáveis exógenas do cenário básico

Parâmetro	Unid.	1996	1997 <sup>^</sup>	1998 <sup>^</sup>	1999	2000-02	2003-08
Força de trabalho (PEA)	% a.a.		2.35%	2.35%	2.35%	2.35%	2.35%
Prod. Global dos Fatores	% a.a.		0.0%	-1.0%	1.5%	1.5%	1.5%
Gasto Público corrente	% a.a.		12.9%	4.8%	4.2%	3.9%	4.1%
Investimento Público	% a.a.		25.0%	15.0%	10.0%	5.0%	5.0%
Assistencia e Previdencia	% a.a.		10.0%	9.0%	5.0%	4.0%	4.0%
Aliquota efetiva do IRPF	% a.a.	10.8%	12.9%	13.3%	14.8%	14.8%	14.8%
Aliquota efetiva do IRPJ	% a.a.	14.0%	16.6%	17.4%	18.9%	18.9%	18.9%
Aliquota Imposto Indireto	% a.a.	8.3%	8.5%	8.6%	8.6%	8.6%	8.6%
Cambio	R\$/US\$	1.05	1.09	1.13	1.13	1.13	1.13
Privatização e Concessões	R\$ bi	4.0	21.0	30.0	20.0	8.3	3.0
Invest. estrangeiro direto	US\$ bi	16.0	21.9	25.0	15.0	10.0	10.0
Endiv. externo público	US\$ bi	-3.4	-12.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Endiv. externo privado	US\$ bi	18.9	10.0	15.0	15.0	15.0	15.0
Remessas unilaterais	US\$ bi	2.5	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2
Taxa de juros externa	% a.a.	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%	6.5%

Nota: valores com <sup>^</sup> são estimados

A oferta no modelo é governada por dois parâmetros básicos: a taxa de crescimento oferta de mão-de-obra ( $n$ ), e a taxa de crescimento da produtividade total dos fatores ( $\xi$ ). Adotou-se  $n = 2.35\%$  a.a. para todo o horizonte considerado, que é a taxa projetada de crescimento médio da PEA nos próximos anos<sup>2</sup>, admitindo-se implicitamente que não ocorram variações sistemáticas da taxa de desemprego.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Não se considera a existência de inflação para corrigir o valor da moeda, mas ela é levada em conta no cálculo da receita de senhoriagem.

<sup>2</sup> Vide Milênio Quadro .pg.

<sup>3</sup> A esta altura convém enfatizar que este modelo não foi especificado de modo a permitir avaliações de oscilações conjunturais da produção e emprego, e que seus resultados devem ser interpretados como se referindo ao comportamento do produto potencial da economia.



Quanto à produtividade dos fatores, adotou-se  $\xi = 1.5\%$  a.a. para o período 1999-2008, com base em Bonelli e Fonseca (1998) que estimaram que ela tenha sido em média 1.7% a.a. no período 1970-1996, usando uma metodologia baseada na evolução do produto potencial estimado. A hipótese implícita na adoção deste parâmetro é que os fatores que atuaram no sentido de elevar a produtividade no passado continuem a atuar no futuro. Está também implícito que a excepcional elevação de produtividade que se observou de 1992 a 1996 devida, pelo menos em parte, à abertura da economia, não perduraria enquanto tendência sistemática<sup>4</sup>.

As variáveis fiscais, discutidas a seguir, são importantes para avaliação do potencial de desempenho da economia brasileira nos próximos anos.

O dispêndio de consumo do governo, que é igual ao total dos gastos deduzido do investimento e dos juros e outras transferências, cresceu cerca de 13% em 1997. Apesar da política de austeridade fiscal anunciada no final de 1997, admitiu-se que os gastos sociais Governo Federal, especialmente na área da saúde, cresçam de modo expressivo em 1998. Leva-se também em conta a probabilidade de ocorrer neste ano eleitoral um crescimento elevado de gastos a nível municipal e estadual. Estes fatores sugerem a possibilidade de que ainda se observe um crescimento real de pelo menos 5% dos gastos de consumo do Governo em 1998, com relação a 1997, como indicado na Tabela 1. Para os anos subsequentes adotou-se uma taxa de crescimento real dos gastos públicos de 4% a.a., que resultaria da implementação de um programa rígido de austeridade fiscal.

Estima-se que o investimento público aumentou em cerca de 25% em 1998, mas que terá a sua taxa de crescimento reduzida para valores mais sustentáveis a médio prazo. Entretanto, pelas mesmas razões apontadas acima, e devido à intenção amplamente anunciada do Governo levar adiante uma série de projetos do programa Brasil em Ação, aquela taxa de crescimento foi mantida ainda em valores elevados até o final do milênio, situando-se 15% em 1998, 10% em 1999, e 5% a.a. daí em diante.

Admitiu-se também que o crescimento dos gastos de Assistência e Previdência seria de 9% a.a. em 1998, e que a reforma aprovada para aquele setor só produziria resultados mais robustos a partir de 1999, quando a taxa de crescimento destes gastos cairia para 5% a.a., e no próximo milênio, quando ela se situaria em 4% a.a.

Não convém fazer frente a estes aumentos de gasto público apenas recorrendo endividamento crescente, pois a taxa de crescimento da dívida pública resultante seria extremamente alta e portanto insustentável no longo prazo. Mesmo a curto prazo o seu refinanciamento poderia exigir taxas de juros proibitivas. Portanto, além de já ter incorporado ao modelo o resultado estimado das medidas de natureza fiscal do final de 1997, admitiu-se que ao final de 1998 seriam tomadas medidas adicionais que elevariam as alíquotas efetivas dos impostos diretos sobre o lucro das empresas e sobre a renda das famílias<sup>5</sup> em 1.5 pontos percentuais cada um, com relação a 1998. Isto representaria um aumento de receita de aproximadamente 1.5% do PIB, equivalentes a R\$ 13 bilhões de 1996. Supõe-se também que a alíquota efetiva do imposto indireto não sofreria alterações substanciais no horizonte considerado.

<sup>4</sup> Para 1998 admitiu-se uma redução da produtividade global dos fatores de 1%, devida à desaceleração da atividade econômica que se vem observando neste primeiro semestre

<sup>5</sup> As medidas do pacote fiscal de dezembro de 1997 representam um aumento das alíquotas implícitas de imposto sobre a renda das famílias de 12.9% para 13.3%, e sobre o lucro das empresas de 16.6% para 17.4%, correspondente a um aumento de carga fiscal de 0.7% do PIB, ou seja, R\$ 5,7 bilhões de 1996.

Quanto ao setor externo, admitiu-se que a política cambial anunciada<sup>6</sup> para 1998 seria mantida, com uma desvalorização real de 4% em 1998, seguida da estabilidade da taxa de câmbio real. O modelo sugere que com este ajuste em 1998 chegar-se-ia bastante próximo a uma situação de equilíbrio na balança comercial de bens em 1999.

Este cenário de política cambial depende da existência de uma ampla liquidez internacional de capitais disponíveis para serem absorvidos pelo País. Isto se incorpora ao modelo através do cenário adotado para as receitas de privatização, entrada de capital para investimento direto e de novos empréstimos externos ao setor privado.

Estimou-se uma receita de privatização e concessões<sup>7</sup> de R\$ 30 bilhões em 1998, e de R\$ 20 bilhões em 1999, um valor similar portanto ao observado em 1997<sup>8</sup>. Para os anos subsequentes adotou-se uma trajetória descendente para esta receita, reduzindo-se progressivamente o seu valor para R\$ 10 bilhões em 2002. A partir de 2003 supõe-se que ela seria de cerca de R\$ 3 bilhões anuais, e seria devida em grande parte à venda de concessões de serviços públicos e de licenças para exploração de petróleo.

A receita de privatização está intimamente ligada ao cenário adotado para a entrada de investimento direto estrangeiro, que se supõe atingir R\$ 25 bilhões em 1998, e declinar para R\$ 15 bilhões em 1999. Ela se estabilizaria no nível de R\$ 10 bilhões no próximo milênio, supondo que os investidores estrangeiros passem a fazer investimentos físicos nas empresas nas quais adquiriram participação ou controle.

Supõe-se também que o intenso processo de endividamento privado no exterior continue em todo o horizonte de análise em um nível próximo ao observado em 1996: US\$ 15 bilhões de novos empréstimos (líquidos) a cada ano. Está implícito neste cenário que será mantida de uma política monetária restritiva que, conjugada ao cenário de política cambial já apresentado, assegure um cupom cambial que estimule as empresas a substituírem endividamento doméstico pelo externo<sup>9</sup>. O endividamento público externo adicional seria marginal, ao nível de apenas R\$ 1.5 bilhões ao ano, limitando-se o Governo a praticamente só refinar a dívida externa de responsabilidade do poder público. Finalmente, supõe-se que a taxa de juros externa se mantenha no nível atualmente observado de 6.5% a.a.

### 3. RESULTADOS DO CENÁRIO BÁSICO

A Tabela 2 mostra as taxas de crescimento médias<sup>10</sup> em todo o horizonte de análise das principais variáveis macroeconômicas, enquanto a Tabela 3 mostra a composição do produto e da renda, como proporção do PIB, e outras variáveis de interesse para a avaliação das diferenças no comportamento da economia.

<sup>6</sup> Palestra de Pedro Parente para a comunidade financeira internacional em New York, fevereiro de 1998.

<sup>7</sup> Na contabilidade do Banco Central as receitas de concessão são consideradas receitas correntes, e reduzem o déficit público, enquanto as receitas de privatização são financiamento do déficit público. Aqui a receita de concessões é tratada do mesmo modo que as receitas de privatização, como financiamento do déficit público. Concorre para isto o fato das concessões gerarem, via de regra, receitas pontuais, e não recorrentes, e serem o resultado da venda de um ativo (o direito de exploração).

<sup>8</sup> Estes valores são consistentes com o valor de R\$ 50 bilhões no biênio 98/99 anunciado por José Pio Borges de Castro Filho, vice-presidente do BNDES responsável pela área de privatização do banco, em entrevista para O Globo em 19/4/98.

<sup>9</sup> Não se detalham aqui os outros custos desta política monetária, nem a viabilidade de mantê-la mesmo após termos mantido taxas de juros próximas das mais elevadas do mundo ao longo dos últimos 4 anos.

<sup>10</sup> Neste artigo todas as taxas médias de crescimento são médias aritméticas das taxas de crescimento anuais no período considerado.

**Tabela 2**  
 Cenário básico - Crescimento

Grupo	Item	Valor de 1998 (R\$ de 1996)	Taxa média de crescimento (% a.a.)		
			1999	2000-2	2003-8
PIB	VA Total	817.6	5.0%	4.7%	4.6%
Produto	Consumo privado	499.4	2.9%	4.6%	4.7%
	Investimento privado	131.8	12.5%	5.2%	4.6%
	Exportações bens e serviços	70.0	5.7%	5.8%	5.5%
	Importações bens e serviços	86.3	4.9%	4.6%	4.6%
Governo	* Consumo	176.9	4.2%	3.9%	4.1%
	* Investimento	25.7	10.0%	5.0%	5.0%
	* Transf. p/ Seg. Social	56.7	5.0%	4.0%	4.0%
	Juros	35.7	7.3%	3.9%	4.4%
Reservas	Internacionais	72.1	10.3%	1.2%	-2.6%
Taxa de retorno s/ o capital doméstico		14.2%	14.5%	14.7%	14.8%
Relação Capital/Produção Bruta		2.64	1.9%	-0.9%	-0.7%

Notas: 1. valores dos agregados com "são essencialmente exógenos"

Na Tabela 2 se verifica que a taxa de crescimento do produto potencial<sup>11</sup> da economia seria de cerca de 4.7% a.a. no horizonte considerado. A ordem de grandeza desta taxa de crescimento pode ser justificada examinando o crescimento da oferta de fatores na economia. Assim, a soma da taxa de crescimento da oferta de mão-de-obra (2.35% a.a.) com a taxa de crescimento da produtividade global dos fatores (1.5% a.a.), fornece o potencial de crescimento devido aos fatores domésticos. Acrescentando a esta taxa o efeito sobre o produto do fluxo de poupança externa, que pode ser aproximado pela razão entre ele (3.2% do PIB) e a relação capital/produto bruto (2.65), pode-se obter a taxa que mede aproximadamente o potencial de crescimento da economia neste modelo (5.1% a.a.), antes de incorporar à análise as limitações de demanda e as restrições impostas pela estrutura multisetorial<sup>12</sup> da economia.

A Tabela 2 apresenta separadamente os resultados para os três primeiros anos da próxima década ( médio prazo) e para os 5 anos subsequentes (o longo prazo), mas não se notam diferenças expressivas nas taxas de crescimento entre eles<sup>13</sup>. Algumas tendências entretanto são claras. A taxa de crescimento agregada no longo prazo é ligeiramente menor do que no médio prazo, fato que está associado à taxa mais baixa de crescimento do investimento no longo prazo, quando comparado ao médio prazo. A consequência disto pode ser vista no comportamento da razão

<sup>11</sup> O modelo utilizado neste trabalho é construído para refletir o desempenho potencial da economia, e não captura os efeitos de fatores conjunturais e choques que possam afastá-la daquela trajetória. As simulações aqui apresentadas não devem portanto ser vistas como projeções, mas apenas como indicação dos limites do desempenho que se pode alcançar na hipótese de que a gestão da política econômica de curto prazo seja ótima.

<sup>12</sup> Utilizando esta abordagem é relativamente simples prever que no caso em a produtividade dos fatores cresça mais lentamente, a uma taxa de 0.5% a.a. por exemplo, a taxa de crescimento da economia seria no máximo cerca de 4% a.a..

<sup>13</sup> No restante deste artigo nos referiremos ao período 2000 a 2002 como o médio prazo, a ao período 2003 a 2008 como o longo prazo.



entre o estoque de capital agregado e o valor bruto da produção, que declina a uma taxa de 0.7% a.a. Por outro lado, no longo prazo o consumo cresce um pouco mais rapidamente do que no médio, caracterizando um pequeno viés deste cenário no sentido de antecipar consumo presente em detrimento do consumo futuro.

As exportações de bens e serviços crescem a uma taxa 1% a.a. superior à o PIB, enquanto as importações crescem na mesma velocidade do PIB. Isto produz uma melhora progressiva da balança comercial, cujo déficit se reduz em cerca de US\$ 0.2 bilhões a cada ano do horizonte de médio e longo prazos, chegando a uma situação de equilíbrio no balanço de mercadorias em 2008, restando àquela altura apenas o déficit do balanço de serviços, de cerca de 1.5% do PIB. Portanto, a melhora do balanço comercial no modelo se deve principalmente à expansão das exportações de mercadorias a uma taxa superior à do PIB.

A Tabela 3 mostra a distribuição do produto e da renda no cenário básico, bem como a formação da poupança. Nela se verifica uma relativa estabilidade da distribuição de renda, com uma pequena redistribuição no longo prazo no sentido do trabalho, pois a participação do capital se reduz em cerca de 1% do PIB. Isto permite um aumento real de salários de 2.7% a.a. no longo prazo. Examinando esta tendência até o final do horizonte de análise, verifica-se que o crescimento do valor adicionado do capital a uma taxa 0.5% a.a. inferior à da renda nacional, enquanto o do trabalho cresce a uma taxa de 0.4% a.a. superior, produz uma realocação de quase 3% da renda nacional até 2008.

**Tabela 3**  
Cenário básico - Composição do produto e da renda

	(% PIB)			
	1998 <sup>^</sup>	1999 <sup>^</sup>	Média 2000-02	Média 2003-08
<b>Valor adicionado</b>				
Renda Nacional (R\$ de 1996)	817.6	858.4	941.0	1156.7
Capital	38.3%	38.4%	38.1%	37.2%
Trabalho	42.0%	42.3%	42.6%	43.3%
Terra	3.4%	3.4%	3.4%	3.5%
Impostos Indiretos e Tarifas	15.9%	15.9%	16.0%	16.0%
<b>Produto</b>				
Nacional Bruto (R\$ de 1996)	817.6	858.4	941.0	1156.7
Consumo privado	61.1%	59.9%	59.7%	59.8%
Consumo do governo	21.6%	21.5%	21.2%	20.6%
Investimento	19.3%	20.6%	20.8%	20.9%
Exportações - Importações	-2.0%	-1.9%	-1.7%	-1.3%
<b>Poupança</b>				
Total	18.8%	20.6%	20.8%	20.9%
Famílias	5.3%	5.2%	5.2%	5.2%
Empresas	3.1%	3.0%	3.0%	2.9%
Depreciação	8.4%	8.6%	8.5%	8.3%
Governo	-1.4%	0.2%	0.7%	1.3%
Externa	3.4%	3.5%	3.4%	3.1%
<b>Governo</b>				
Dívida pública total (fim período)	26.9%	26.0%	25.5%	26.4%
Carga fiscal total	31.4%	32.9%	32.9%	32.8%

Nota: Valores das colunas com <sup>^</sup> são projeções de cenário

A participação do consumo privado resulta aproximadamente constante, enquanto o consumo do Governo se reduz em cerca de 1% do PIB no horizonte do cenário. Isto é basicamente um reflexo da hipótese já discutida anteriormente de que no médio e longo prazos ele crescerá a uma taxa de apenas 4% do PIB, portanto abaixo do crescimento da economia. Já a taxa de investimento (total) se mantém aproximadamente constante em torno de 21% do PIB, que no entanto é insuficiente para manter estável a relação capital/produto, como já se viu. O déficit do balanço comercial de bens e serviços fica entre 2% e 1.3% do PIB, melhorando discretamente ao longo do período.

A poupança das famílias e das empresas cresce, no médio e longo prazos, à taxa de crescimento da renda, pois as taxas de poupança a partir da renda disponível estão sendo mantidas constantes, e naquele horizonte não há alterações na política tributária. Já o mesmo não vale para o ano de 1999 quando, como se indicou anteriormente, se está supondo um aumento de impostos sobre a renda equivalente a aproximadamente 1.5% do PIB. Isto reduz a renda disponível e portanto a taxa de crescimento da poupança naquele ano para apenas cerca de 3% a.a.

Refletindo uma hipótese adotada neste cenário básico, a taxa de crescimento da oferta de poupança externa é elevada nos anos de 1998 e 1999, tanto a de capitais de risco como a de empréstimo. A demanda de poupança externa, entretanto, se reduz no médio e longo prazos, com a redução do déficit de balanço de pagamentos, o que acomoda a redução do fluxo de investimentos diretos que ocorre devido à diminuição da intensidade do processo de alienação para o capital estrangeiro de ativos públicos e privados. Isto permite que as reservas se fiquem aproximadamente estáveis no horizonte considerado.

A poupança projetada do Governo no cenário básico é negativa em cerca de R\$ 11.2 bilhões (de 1996) em 1999 - cerca de 1.4% do PIB - e depois declina em cerca de R\$ 2 bilhões por ano, transformando-se em um superávit corrente do setor público médio no período 2003-08 de 1.3% do PIB.

A dívida pública total líquida de reservas se mantém aproximadamente estável em cerca de 27% do PIB, apesar da dívida pública externa crescer a uma taxa bastante baixa<sup>14</sup> de cerca de 2.2% a.a. A dívida privada externa entretanto, também por hipótese, cresce a uma taxa elevada de 9.2% a.a. no médio prazo e de 6.8% a.a. no longo prazo, gerando um fluxo que acaba sendo um elemento fundamental no financiamento do déficit do balanço de pagamentos.

Na última parte da Tabela 3 pode-se constatar o aumento da carga fiscal produzido pela medidas do final do ano de 1997 e daquelas que se admitiu serão implantadas no final de 1998, para afetarem a arrecadação em 1999. Ela passa de 28.1% em 1996 para 32.9% em 1999; um aumento de quase 5% do PIB que substitui, pelo menos em parte, a receita do imposto inflacionário no financiamento do setor público na década passada.

A Tabela 4 mostra o comportamento do setor externo da economia no cenário básico, onde se destaca um déficit de transações correntes aproximadamente constante neste horizonte de 3.5% do PIB. Ele é devido principalmente a um pequeno déficit no balanço de mercadorias e a um déficit importante na balança de serviços, que por sua vez se compõe de um déficit dos serviços não-fatores de cerca de 1.5% do PIB, e de remessas de dividendos e pagamento de juros sobre a dívida externa pública e privada de cerca de 1.8% do PIB.

<sup>14</sup> É oportuno lembrar que o comportamento do endividamento externo do governo foi imposto ao modelo como uma hipótese exógena, como se descreveu na seção anterior.

**Tabela 4**  
Cenário básico - Setor Externo

	(% do PIB)			
	1998 <sup>^</sup>	1999 <sup>^</sup>	Média 2000-02	Média 2003-08
<b>Composição das Tr. Corr. (% PIB)</b>				
Total	3.4%	3.5%	3.4%	3.1%
Deficit comercial (bens)	-0.5%	-0.5%	-0.3%	0.1%
Deficit de serviços não-fatores	-1.5%	-1.4%	-1.4%	-1.4%
Transferências das empresas (juros)	-1.3%	-1.5%	-1.6%	-1.7%
Transferências do governo (juros)	-0.4%	-0.4%	-0.4%	-0.3%
Transferências das famílias	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%
<b>Financiamento das Tr. Corr. (% PIB)</b>				
Total	3.4%	3.5%	3.4%	3.1%
Investimento estrangeiro	3.5%	2.0%	1.2%	1.0%
Endividamento externo privado	2.1%	2.0%	1.8%	1.5%
Endividamento externo público	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
<b>Red. (+) ou aum. (-) das reservas</b>	<b>-2.3%</b>	<b>-0.7%</b>	<b>0.2%</b>	<b>0.5%</b>
<b>Balanço Comercial (% PIB)</b>				
Bens				
Importações	8.0%	8.0%	8.0%	8.0%
Exportações	7.4%	7.5%	7.7%	8.0%
Serv. não-fat.				
Importações	2.6%	2.6%	2.6%	2.5%
Exportações	1.1%	1.1%	1.1%	1.1%
Déficits				
Bens	-0.5%	-0.5%	-0.3%	0.1%
Serv. não-fat.	-1.5%	-1.4%	-1.4%	-1.4%
<b>Estoques (US\$ bi, final de período)</b>				
Reservas de divisas	72.1	79.5	82.3	65.1
Divida publica externa	64.0	65.5	70.0	76.0
Divida privada externa	133.7	148.7	193.7	283.7
<b>Estoque de capital estrangeiro</b>	<b>161.6</b>	<b>176.7</b>	<b>209.5</b>	<b>276.9</b>

Nota: Valores das colunas com ^ são projeções de cenário

O oferta de poupança externa, sob a forma de investimento estrangeiro direto e endividamento externo privado, é mais que suficiente para financiar este déficit nos anos de 1998 e 1999 neste cenário básico, permitindo um robusto acúmulo de reservas. No médio e longo prazos entretanto este processo cessa, devido à hipótese de redução do fluxo de capital externo que faz parte das premissas do cenário básico.

A terceira parte da Tabela 4 mostra as participações no PIB dos componentes dos fluxos de comércio, indicando sua relativa estabilidade no horizonte de planejamento. Neles não se identifica um aprofundamento do processo de abertura da economia dos últimos anos. Este é o comportamento esperado, considerada a lógica do modelo<sup>15</sup> (vide Apêndice A) e dada a hipótese de estabilidade da taxa de câmbio real no horizonte de análise, inclusa nas premissas do caso básico. A última parte da tabela mostra o aumento expressivo do estoque de dívida externa do setor privado, que quase triplica entre 1997 e 2008, bem como do estoque de capital estrangeiro, que duplica naquele mesmo período.

Finalmente, a Tabela 5 detalha o setor público, indicando as principais fontes de receita, de gastos, a poupança em conta corrente, as necessidades de financiamento, e finalmente, a maneira

<sup>15</sup> No modelo os setores produtivos escolhem o destino de sua produção e as suas compras externas com base na comparação dos preços domésticos com os externos internados. Como a taxa de câmbio real é mantida fixa no médio e longo prazos neste cenário, não existe motivo para que as proporções das importações e exportações com relação ao PIB se alterem de modo expressivo.

como elas são atendidas, tudo como proporção do PIB. A arrecadação dos tributos sobre a renda das famílias corresponde ao dobro da tributação dos lucros das empresas<sup>16</sup> enquanto a arrecadação dos impostos indiretos atinge o mesmo montante da arrecadação total dos impostos sobre a renda. O aumento das alíquotas dos impostos sobre a renda admitido para 1999 se traduz em um aumento de 1.5% do PIB na carga fiscal entre 1998 e 1999. No médio e longo prazos a carga fiscal é estável, pois não se impôs nenhum aumento adicional de alíquotas.

As necessidades de financiamento são elevadas em 1998 (4.5% do PIB), mas declinam nos anos subsequentes e se estabilizam em torno de 2.7% do PIB no médio prazo, financiados principalmente com 0.9% do PIB de endividamento público adicional interno e 1.3% do PIB com a receita de privatização e concessões.

Nos anos de 1996 e 1997 o aumento de endividamento público foi superior àquele que seria esperado, consideradas as necessidades de financiamento do setor público, devido à emissão de dívida pública para absorver passivos do setor público que não haviam sido reconhecidos e contabilizados como tal anteriormente. Este acréscimo de endividamento devido a fatores exógenos ao modelo foi incorporado no cenário básico com o auxílio de uma variável que se denominou "Ajuste Patrimonial" e que assume valores iguais a 3.7% e 3.4% do PIB respectivamente em 1996 e 1997. No cenário básico não está incluso nenhum outro evento que corresponda a assunção de dívidas pelo Governo, apesar de haver em estado latente várias contingências deste tipo.

Tabela 5  
Cenário básico - Setor público

	1998 <sup>^</sup>	1999 <sup>^</sup>	Média 2000-02	Média 2003-08
<b>Receita Primária</b>				
Total	31.6%	33.1%	33.1%	33.0%
Imposto de renda das empresas	5.2%	5.6%	5.6%	5.4%
Imposto de renda das famílias	10.2%	11.4%	11.3%	11.3%
Tributos indiretos	15.3%	15.3%	15.4%	15.4%
Tarifas	0.6%	0.6%	0.6%	0.6%
Imposto Inflacionario	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
<b>Gastos</b>				
Total	32.9%	32.9%	32.4%	31.7%
Consumo	21.6%	21.5%	21.2%	20.6%
Transferências de assist. e previd.	6.9%	6.9%	6.8%	6.7%
Juros da dívida interna	4.0%	4.1%	4.0%	4.0%
Juros da dívida externa	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%
<b>Financiamento</b>				
Poupança pública	-1.4%	0.2%	0.7%	1.3%
Investimento público	3.1%	3.3%	3.3%	3.4%
<b>Necessidades de financiamento</b>	<b>4.5%</b>	<b>3.0%</b>	<b>2.7%</b>	<b>2.1%</b>
Endividamento interno	2.5%	1.2%	0.9%	1.2%
Endividamento externo	0.2%	0.2%	0.2%	0.1%
Red. (+) ou aum. (-) das reservas	-2.3%	-0.7%	0.2%	0.5%
Senhoriagem	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%
Privatização e Concessões	3.7%	2.3%	1.3%	0.3%
<b>Ajuste patrimonial</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>	<b>0.0%</b>
<b>Dívida (final do período)</b>				
Interna do Governo	28.0%	27.8%	26.9%	27.1%
Externa do Governo	8.7%	8.4%	7.9%	7.2%

Nota: Valores das colunas com <sup>^</sup> são projeções de cenário

<sup>16</sup> Foram feitas algumas hipóteses para agrupar o numeroso conjunto de impostos em apenas três categorias, como especificado no modelo. Em particular, o Imposto de Renda Retido na Fonte foi distribuído a empresas e famílias na proporção da arrecadação do imposto propriamente dito.



Antes de concluir a discussão do caso básico é oportuno tecer alguns comentários sobre os principais riscos que existem com relação às premissas deste cenário básico, e como desvios com relação às hipóteses adotadas poderiam ser acomodados.

O parâmetro sobre o qual pesa maior incerteza é a taxa de crescimento da produtividade total dos fatores. Caso ela assuma o valor de 0.5% a.a., ao invés de 1.5% a.a. como no caso básico, a taxa de crescimento do PIB se reduziria em 1.2% a.a. no médio e longo prazos, passando a 3.5% a.a.. Neste caso tanto a taxa de crescimento das importações como das exportações se reduzem, mas o saldo comercial mantém um comportamento similar àquele do cenário básico. O principal impacto do crescimento mais lento da economia neste caso seria sobre o equilíbrio fiscal, pois ele a taxa de crescimento das receitas do Governo se reduziria, o que acabaria exigindo um ajuste fiscal ainda mais rigoroso do que aquele já incluso no cenário básico. Seria pois necessário neste caso impor tanto uma maior limitação ao crescimento dos gastos públicos, cuja taxa não poderia exceder 3% a.a. no médio e longo prazos, como aumentos adicionais de carga fiscal.

Outro risco que pesa sobre o cenário básico é que não se consiga implementar de imediato a redução da taxa de crescimento dos gastos públicos nele admitida. Neste caso, se os gastos de consumo do Governo continuarem a crescer a uma taxa superior à taxa de crescimento do produto potencial, mesmo na presença de um aumento de carga fiscal de mais 1.5% do PIB no ano 2000, a taxa de crescimento da dívida pública será elevada e possivelmente insustentável. No longo prazo a taxa de crescimento da economia cairia, refletindo a absorção excessiva da poupança no financiamento do déficit corrente do Governo, o que acabaria limitado a poupança disponível para investimento privado em um nível inferior ao necessário à sustentação do crescimento.

A terceira dimensão importante de risco se refere aos fluxos de capital externo, que são muito intensos no cenário básico, supondo a existência de ampla liquidez internacional no médio e longo prazos. Caso ocorra uma redução desta oferta de capital, a lógica do modelo utilizado neste estudo sugere que o País poderia enfrenta-la fazendo desvalorizações reais adicionais da taxa de câmbio para reequilibrar o balanço de pagamentos, e assim evitar reduções da taxa de crescimento no longo prazo.

O Anexo B quantifica alguns destes riscos, mostrando a trajetória das principais variáveis macroeconômicas nestes cenários alternativos.

#### 4. DESAGREGAÇÃO SETORIAL

O modelo utilizado neste estudo foi especificado e implementado com uma desagregação da economia em 41 setores, mas para apresentação dos resultados neste documento optamos por agrega-los nos 14 setores listados na Tabela 6.<sup>17</sup>

A Tabela 6 mostra a evolução da produção, das exportações e das importações de cada setor. Ela inclui também os dados relativos à participação média de cada setor no Valor Bruto da Produção, o que fornece uma indicação de sua importância no conjunto da economia. Estes dados são apresentados de forma gráfica na Figura 1, onde é mais fácil identificar os setores que apresentam as taxas mais elevadas de crescimento tanto na produção, como no comércio externo. Assim, verifica-se que o setor de construção cresce a uma taxa média de 6.4% a.a., e que al-

<sup>17</sup> A apresentação dos resultados de uma forma mais agregada garante também uma maior segurança quanto aos valores reportados.



guns outros setores também crescem a taxas próximas de 6%: a indústria extrativa mineral, a de insumos intermediários, e de bens de consumo durável.

Tabela 6

Cenário Básico - Desempenho setorial

	Taxas de crescimento médias 1998-2008			(% a.a.)
	Produção	Exportação	Importação	Produto bruto Part. no VBP
Agropecuária	5,0%	6,1%	3,5%	7,4%
Extrativa Mineral	6,2%	4,0%	5,2%	2,0%
Produtos Intermediários	5,8%	4,6%	5,1%	15,4%
Bens de consumo durável	5,9%	7,5%	3,9%	4,0%
Bens de consumo não-durável	4,7%	6,0%	4,4%	11,9%
Bens de capital	5,3%	7,0%	4,6%	5,5%
Utilidade pública	5,1%	0,0%	4,4%	2,9%
Costrução	6,4%	0,0%	0,0%	5,4%
Comércio	5,1%	5,3%	4,4%	6,4%
Transportes	4,7%	5,5%	4,7%	3,4%
Comunicação	5,4%	4,8%	4,4%	1,1%
Aluguel	5,4%	0,0%	0,0%	6,7%
Administração pública	5,3%	1,8%	3,7%	12,7%
Outros serviços	4,5%	4,0%	4,4%	15,2%

Os setores que mais se destacam na capacidade de exportar são o de bens de consumo durável, com uma taxa de crescimento de 7.5% a.a., e o setor de bens de capital, com 7.0% a.a., mas o setor agropecuário também apresenta um desempenho robusto.

Tabela 7

Cenário Básico - Crescimento dos componentes da demanda

	(1998-2008 em % a.a.)			
	Investimento	Consumo		Gov
		Intermediário	Privado	Gov
Agropecuária	4.2%	5.1%	5.2%	
Extrativa Mineral	5.8%	4.6%	3.6%	
Produtos Intermediários	5.4%	4.8%	4.3%	
Bens de consumo durável	5.3%	5.4%	5.7%	
Bens de consumo não-durável	5.6%	4.8%	5.0%	
Bens de capital	5.7%	5.1%	5.3%	
Utilidade pública	5.3%	4.3%	3.8%	
Costrução	4.4%	5.0%		
Comércio	5.2%	4.5%	4.7%	
Transportes	4.4%	4.7%	4.9%	
Comunicação	5.2%	4.4%	4.7%	
Aluguel	0.0%	4.7%	5.9%	
Administração pública	5.6%	4.2%	3.5%	3.1%
Outros serviços	5.0%	4.5%	4.2%	

A Tabela 7 mostra das taxas médias de crescimento dos componentes da demanda final para os vários setores, indicando a evolução da demanda dos vários bens e serviços para consumo intermediário, privado (final) e do Governo, além da demanda para investimento por setor de

origem.<sup>18</sup> A coluna relativa ao Governo contém apenas uma taxa porque na MIP brasileira o consumo público é todo de bens e serviços adquiridos do setor de administração pública. O setor cuja demanda mais cresce é o de alugueis, refletindo o crescimento a demanda elevada por habitações.

A Tabela 8 mostra o comportamento do investimento por setor de destino. Sua primeira coluna mostra a participação média no período 1998-2008 de cada setor, na absorção do investimento agregado da economia. Ela indica que, considerada a desagregação adotada, os setores que mais exigem investimentos são o de agropecuária, produtos intermediários, alugueis, administração pública e de outros serviços. A segunda coluna da tabela mostra a taxa de crescimento do estoque de capital dos vários setores, e indica os setores da economia que são mais dinâmicos, e que portanto exigem maiores acréscimos de investimentos.

**Tabela 8**  
Cenário Básico - Investimento por destino  
(média 1998-2008)

	Participação setorial no investimento total	Crescimento do estoque de capital
Agropecuária	8.4%	4.0%
Extrativa Mineral	1.5%	2.4%
Produtos Intermediários	9.1%	3.3%
Bens de consumo durável	2.4%	5.7%
Bens de consumo não-durável	4.1%	4.3%
Bens de capital	5.5%	5.4%
Utilidade pública	1.7%	2.6%
Construção	6.3%	2.2%
Comércio	6.6%	5.2%
Transportes	2.3%	5.4%
Comunicação	1.3%	3.5%
Aluguel	25.4%	4.1%
Administração pública	14.3%	5.2%
Outros serviços	10.9%	3.7%

Os dois exemplos seguintes ilustram o contraste das informações contidas nas duas colunas da Tabela 8. O setor de bens de consumo durável, apesar de apropriar uma parcela relativamente pequena do investimento agregado, se expande a uma taxa elevada (5,7% a.a.). Já o setor produtor de insumos intermediários se apropria de uma parcela expressiva do investimento (9.1% do PIB), mas seu estoque de capital cresce lentamente (3.3% a.a.).

<sup>18</sup> A Tabela 7 indica a taxa de crescimento dos vários tipos de bens destinados ao aumento de capacidade setorial. Assim, por exemplo, ela informa que a demanda de bens do setor de construção destinada a realizar investimentos nos diversos setores cresce a uma taxa de 4.4 % a.a.

## Apêndice A

### Principais características do modelo CGE

O modelo aqui utilizado pertence à classe dos modelos de equilíbrio geral computável dinâmicos. Ele calcula o equilíbrio da economia supondo que as firmas agem de modo competitivo, isto é, tomam o vetor de preços como dado e fazem suas decisões de produção, de utilização de fatores, de importação e de exportação, de modo a maximizar o seu lucro. No modelo admite-se que cada setor da economia é representado por uma firma típica que toma suas decisões de acordo com este critério. O vetor de preços de equilíbrio em cada período é calculado de modo que o fluxo da oferta agregada se iguale ao fluxo da demanda agregada, ou seja, que a poupança agregada seja igual ao investimento agregado. O equilíbrio dinâmico corresponde ao encadeamento de uma seqüência de equilíbrios estáticos, através de um conjunto de equações que representam o processo de acumulação de capitais e de dívidas, e das decisões de investimento.

O modelo aqui utilizado desagrega a estrutura produtiva da economia em 40 setores, cada um produzindo apenas um bem composto. Esta classificação é basicamente aquela de 42 setores da Matriz Insumo-Produto (MIP) do IBGE para 1995, onde se agregou os setores de serviços de menor interesse.

Há dois fatores de produção: capital ( $K$ ), cuja composição é diferente em cada setor, e apenas um tipo mão-de-obra ( $L$ ). Admite-se que a tecnologia de cada setor pode ser representada por uma função de produção que se supõe ter a forma funcional CES, isto é, apresenta elasticidade de substituição constante. Portanto, chamando de  $K_j$  e  $L_j$  os insumos empregados no setor  $j$ , pode-se escrever o valor adicionado na produção setorial  $Y_j$  como na equação (1)<sup>19</sup>:

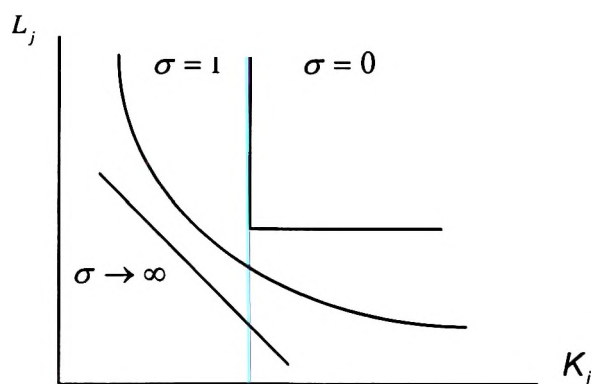
$$Y_j = \Omega \left[ \alpha L_j^\rho + (1 - \alpha) K_j^\rho \right]^{1/\rho} \quad (1)$$

Esta formulação permite a substituição entre os fatores com uma facilidade que pode ser calibrada para cada setor pelo parâmetro que mede a elasticidade de substituição, e assim incorporar as características específicas de cada um deles nesta dimensão, como ilustrado pelas fronteiras de possibilidades de produção representadas na Figura A.1. Em particular, a endogeneidade da relação capital/trabalho neste modelo faz com que a relação capital/produto e mão-de-obra/produto sejam também endógenos e variáveis ao longo do tempo.

---

<sup>19</sup> A rigor, os parâmetros  $\alpha$  e  $\rho$  são específicos para cada setor e deveriam receber sub-índices para refletir isto, mas eles são omitidos para simplificar a notação. A elasticidade de substituição pode ser calculada a partir do parâmetro  $\rho$  através da expressão  $\sigma = -1/(\rho - 1)$ .

Figura A1  
Substituição entre fatores de produção



O modelo aqui utilizado é do tipo que supõe que o progresso técnico é exógeno à economia. Ele é incorporado aqui através de parâmetro  $\Omega$  que mede a produtividade total dos fatores e que se supõe crescer a uma taxa exógenamente determinada  $\xi$ .

Evidentemente, a disponibilidade total de fatores é exaurida pelas quantidades deles utilizadas nos setores, como indicado em (2). A especificação da restrição de recursos desta forma também traz implícita a hipótese de mobilidade dos fatores, que podem se deslocar de uma indústria para a outra, desde que respeitada a restrição global.

$$K = \sum_i K_i, \quad e \quad L = \sum_j L_j, \quad (2)$$

Admite-se que a força de trabalho cresce à taxa  $n$  ao ano, como indicado na equação (3).

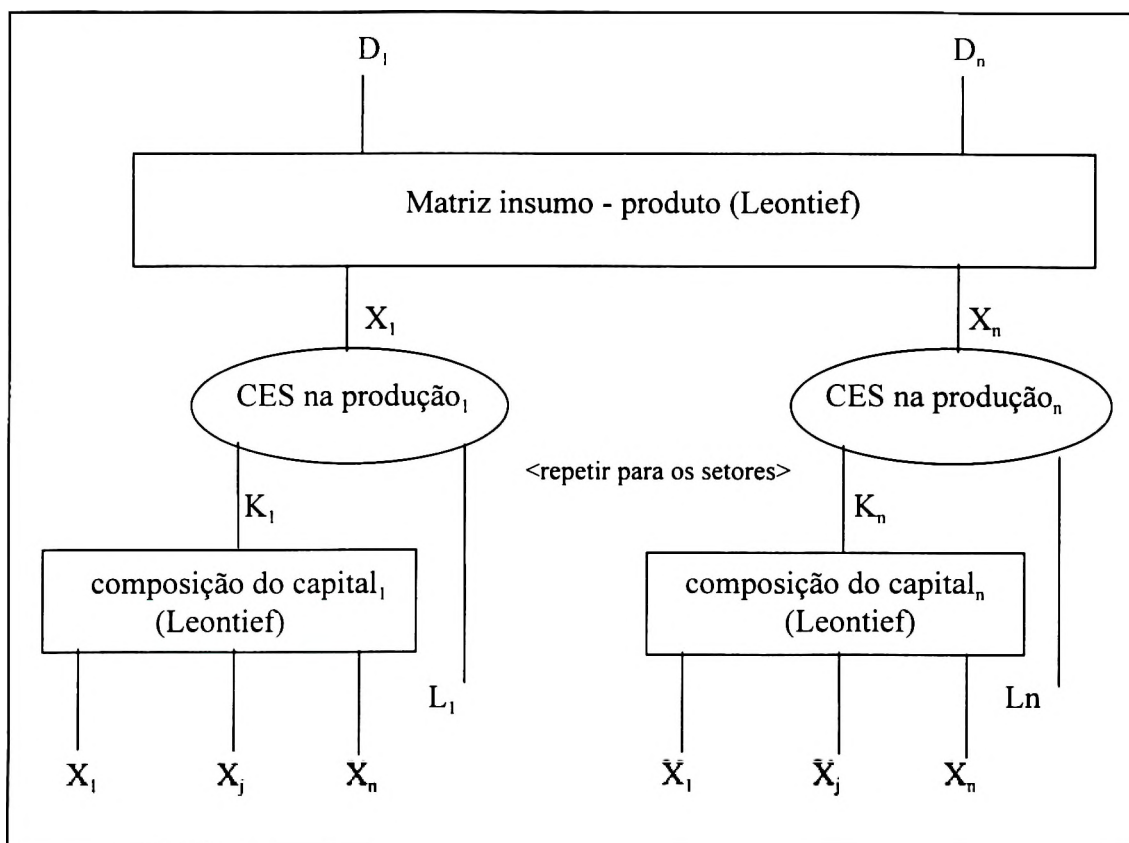
$$\frac{\Delta L}{L} = n \quad (3)$$

A esta formulação para a utilização dos fatores se agrega uma estrutura multisetorial que reflete a interdependência entre os setores incorporada na matriz Insumo-Produto, aqui denominada matriz  $\mathbf{A}$ . Definido em (1) o valor adicionado em cada setor, e supondo que a participação do valor adicionado na produção bruta setorial  $X_j$  é constante, a demanda de insumos intermediários pode ser calculada através de uma multiplicação do vetor de produção bruta ( $\mathbf{X}$ ) e a matriz  $\mathbf{A}$ . A condição básica de equilíbrio macroeconômico pode então ser representada pela equação (4), onde as variáveis têm a notação convencional:

$$\mathbf{X} = \mathbf{AX} + \mathbf{C} + \mathbf{I} + \mathbf{G} + (\mathbf{E} - \mathbf{M}) \quad (4)$$

Esta estrutura produtiva é representada esquematicamente na Figura A.2. Nela se vê, partindo da raiz esquerda da árvore, inicialmente a agregação dos vários tipos de bens para compor o capital setorial, de acordo com uma tecnologia de proporções fixas. Em seguida este agregado é composto com o fator trabalho numa função de elasticidade constante de substituição para definir o nível de produção setorial. Dado este nível, a tecnologia Leontief de proporções constantes indica a quantidade necessária de cada um dos insumos, tal como representado no centro da Figura A.2.

Figura A.2  
A estrutura da produção no modelo



A acumulação de capital, que faz a interligação entre os períodos do modelo dinâmico, é representada do modo descrito a seguir. O investimento total é a soma do aumento líquido do estoque de capital e o investimento de reposição (equação (5)). Admite-se que a depreciação se deve apenas à passagem do tempo, e é igual ao produto entre o estoque de capital e uma taxa de depreciação setorial.

$$K_{j,t} = K_{j,t-1} + \Delta K_{j,t-1} \quad (5)$$

A demanda de investimento por setor de destino é convertida em demanda de bens para investimento, isto é, no investimento por setor de origem, com o auxílio de uma matriz  $B$  que contém a composição setorial do capital, onde cada elemento  $b_{ij}$  é a quantidade do bem  $i$  empregada por unidade de aumento de capacidade na indústria  $j$ . A multiplicação da demanda de investimento por setor de destino por  $B$  permite então calcular o investimento por setor de origem, com indicado na equação (6). Como cada setor tem uma composição do capital específica, a sua taxa de depreciação é calculada de modo a ser compatível com ela.

$$I_j = B \cdot (\Delta K_j + \delta_j K_{j,t-1}) \quad (6)$$

Admite-se que uma parcela dos lucros das empresas ( $s_k$ ) é retida e utilizada por elas na aquisição de bens de capital, e que uma parcela da renda das famílias é também poupada e transferida às empresas ( $s_l$ ) para investimento. A poupança total é em parte reaplicada nos setores em que é gerada, enquanto a parte distribuída é direcionada para aqueles setores que apresentam maior capacidade de investir (maiores lucros) e maior rentabilidade do capital relativamente à média da economia.

Em um modelo dinâmico, há dois conceitos de equilíbrio a considerar: o equilíbrio temporário, a cada instante do tempo, e o equilíbrio dinâmico, que assegura o investimento que está sendo feito será suficiente para acomodar o crescimento da produção. Como se faz usualmente nos modelos CGE, adota-se aqui também a hipótese de que o equilíbrio temporário é competitivo, o que permite calcular os preços do equilíbrio temporário, aqui representados por um vetor  $p$ , bem como os preços dos fatores, os salários ( $w$ ) e juros ( $r$ ), que é consistente com as condições de maximização de lucros das firmas. A solução do sistema de equações gerado por estas condições determina o vetor de preços dos bens e dos fatores, a menos do preço do numerário, que pode ser escolhido arbitrariamente. Destas equações pode-se também calcular a razão  $z$  entre os preços dos fatores, que deve ser a mesma em todos os setores.

O equilíbrio dinâmico é assegurado pelo equilíbrio entre poupança e investimento, e portanto uma elevação da taxa de crescimento depende de um aumento prévio da disponibilidade de poupança na economia. No equilíbrio, a taxa de crescimento do estoque de capital agregado neste modelo será igual a uma fração (igual à taxa de poupança das empresas) da produtividade marginal do capital, deduzida da depreciação.

No estado estacionário a intensidade do capital ( $K_j/L_j$ ) de todos os setores se estabiliza, e o portanto o estoque de capital crescerá à taxa  $n + \xi$ . Como a oferta de mão-de-obra também estará crescendo àquela taxa, e a tecnologia apresenta retornos constantes de escala, o produto agregado também crescerá à taxa  $n + \xi$ . Portanto, neste modelo obtém-se o resultado usualmente encontrado nos modelos de crescimento neoclássicos: a economia converge para um estado estacionário onde a sua taxa de crescimento é igual à soma da taxa de crescimento da força de trabalho e a taxa de aumento da produtividade dos fatores. A taxa de crescimento de longo prazo, portanto, não depende da taxa de poupança. Entretanto, é importante notar que diferentes taxas de poupança conduzem a diferentes níveis de equilíbrio para a intensidade do capital e, portanto, a diferentes níveis de renda por unidade de trabalho em unidades de eficiência. Maiores taxas de poupança estarão associadas a maiores níveis de renda, apesar de conduzirem à mesma taxa de crescimento de equilíbrio.

A relação  $K/L$  de equilíbrio da economia será uma média da intensidade setorial do capital nos vários setores, ponderada pela participação do valor da produção do setor correspondente no produto agregado.

É conveniente analisar também o comportamento do sistema fora do estado estacionário. Para isto, é necessário observar que como  $Y = F(K, L)$ , a taxa de crescimento do produto será uma média ponderada das taxas de crescimento da oferta dos fatores, com fator de ponderação igual à participação de suas remunerações no produto, como indicado na equação (7):

$$\frac{\dot{Y}}{Y} = \eta \frac{\dot{K}}{K} + (1 - \eta) \frac{\dot{L}}{L} \quad (7)$$

A análise dinâmica pode então ser feita com o auxílio da Tabela A.1, que mostra a taxa de crescimento da economia, nas várias regiões possíveis para o valor da intensidade do capital relativamente à intensidade do capital de equilíbrio.

Tabela A.1  
Comportamento fora de equilíbrio estacionário

Região	$\dot{k} = \frac{\partial k / \partial t}{k}$	$\dot{k} = K/L$	$\dot{Y} = F(K, L)$
$k < k^*(s)$	$\dot{k} > 0$	$\dot{K}/K > n + \xi$	$\dot{Y}/Y > n + \xi$
$k = k^*(s)$	$\dot{k} = 0$	$\dot{K}/K = n + \xi$	$\dot{Y}/Y = n + \xi$
$k > k^*(s)$	$\dot{k} < 0$	$\dot{K}/K < n + \xi$	$\dot{Y}/Y < n + \xi$

Primeiro, note que o fato da economia estar crescendo a uma taxa menor que a taxa de longo prazo ( $n + \xi$ ), é uma indicação de que a intensidade do capital é superior à de equilíbrio, considerada a taxa de poupança da economia. Neste caso uma fração grande demais da poupança disponível acaba absorvida para repor a depreciação, deixando um volume insuficiente de poupança para investimento líquido, o que restringe o crescimento da economia.

Dada uma taxa exógena de crescimento da produtividade, a única forma de elevar temporariamente a taxa de crescimento da economia maneira neste modelo é elevar a taxa de poupança. Isto eleva  $k^*$  e faz com que uma intensidade de capital que era excessiva, na interpretação do último parágrafo, passe a ser insuficiente. Isto engendra um ciclo de investimento e, portanto, crescimento mais acelerado durante um certo período, na busca do novo estado estacionário associado a esta nova taxa de poupança mais alta. Permite, portanto, que se passe da terceira para a primeira linha da Tabela A.1, mas eventualmente a economia converge de novo para a taxa de crescimento estacionária.

O setor público é introduzido no modelo de modo simplificado, procurando entretanto capturar o seu principal impacto no equilíbrio macroeconômico temporal, que se dá através do



endividamento público. Assume-se que a receita do Governo é composta de tributos diretos sobre os lucros das empresas e sobre a renda das famílias, enquanto as despesas incluem o consumo do governo, além das transferências, onde que incluem os pagamentos de juros. Seguindo a metodologia da MIP brasileira, o Governo consome um bem, administração pública, cuja produção é intensiva em mão-de-obra. Os gastos do Governo, em seu sentido tradicional, ocorrem então no processo produtivo deste setor.

O modelo leva em conta que as necessidades de financiamento do setor público são equacionadas com o recurso ao endividamento, e faz toda a contabilização da evolução dinâmica da dívida pública, tanto interna como externa, o que permite que se a despesa com o pagamento de juros seja endógena. Para os cenários apresentados a trajetória dos gastos de consumo e de investimento do Governo são exógenos, mas como a receita é endógena, pois o seu crescimento depende da taxa de crescimento da economia, o déficit público é endógeno.

O modelo apresentado até aqui é o de uma economia fechada, que depende de sua própria poupança para financiar todo o investimento requerido, e onde os preços de equilíbrio não precisam se ajustar em resposta a fatores externos. Numa economia aberta é necessário levar em conta os impactos externos sobre a formação de poupança e sobre o vetor de preços relativos.

O comércio externo é introduzido no modelo adotando uma estrutura neoclássica que permite substituição suave entre importações e produção doméstica no atendimento à demanda interna, e flexibilidade na alocação da produção para o mercado doméstico ou para exportações.

Nesta análise, e nos cenários apresentados a seguir, considerar-se-á a taxa de câmbio como exógena, quando então se pode facilmente calcular as quantidades resultantes deste equilíbrio temporário para importações e exportações. Se não ocorrerem variações no nível das reservas, a restrição de equilíbrio no balanço de pagamentos serve então para determinar o volume de poupança externa. O fluxo de capital externo, que é o elo de ligação entre o equilíbrio temporário e o dinâmico, será denominado  $F$ , e é calculado como em (8), onde as transferências para o exterior são denotadas por  $J$  e onde  $p_i^m$  e  $p_i^e$  são os preços internacionais:

$$F = J + \sum_i (p_i^m M_i - p_i^e E_i) \quad (8)$$

Assim, a demanda de bens ( $Q_i$ ) é atendida por uma combinação de bens produzidos no País e destinados ao consumo doméstico ( $D_i$ ) e importações ( $M_i$ ), e aqui, como usualmente se faz em modelos CGE,<sup>20</sup> esta combinação é caracterizada, em cada setor, por uma função CES com parâmetro de distribuição  $\beta$  e elasticidade de substituição  $\gamma$ , como indicado na equação (9):

$$Q_i = [\beta D_i^{\gamma} + (1 - \beta) M_i^{\gamma}]^{1/\gamma} \quad (9)$$

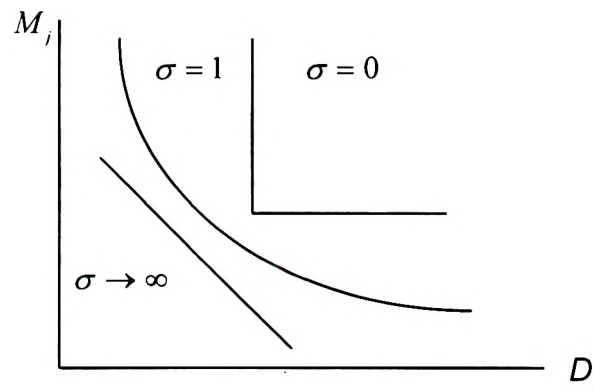


A combinação ótima de produção doméstica e de importações a ser escolhida para atender à demanda de cada um dos bens será função da relação de preços entre eles, ou seja, entre  $p_j^d$  e  $ep_j^m$ , onde  $e$  é a taxa de câmbio e  $p_j^d$  e  $p_j^m$  são respectivamente o preço doméstico e internacional, como indicado em (10):

$$\frac{M_j}{D_j} = \left( \frac{ep_j^m (1 - \beta_j)}{p_j^d \beta_j} \right)^{\frac{1}{\gamma_j - 1}} \quad (10)$$

Esta formulação dá origem a uma fronteira de substituição neoclássica entre importações e produção doméstica, caracterizada pela elasticidade de substituição  $\sigma = -1/(\gamma - 1)$  como ilustrado na Figura A.3. O ponto desta fronteira onde a economia vai operar depende dos preços relativos destes bens.

Figura A.3  
Substituição entre produção doméstica e importações



Uma formulação similar é utilizada com relação às exportações, onde se supõe que a produção de cada setor possa ser direcionada para o consumo doméstico ou para a exportação. Neste caso o bem produzido domesticamente corresponderá a uma agregação CES com parâmetros  $\varphi$  e  $\zeta$  destes dois tipos de bens diferenciados por destino, como indicado na equação (11):

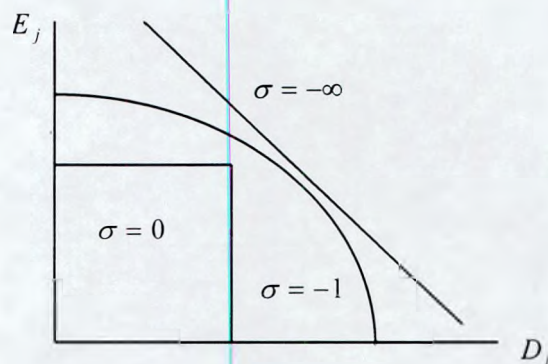
$$Y_j = \left[ \varphi_j E_j^{\zeta_j} + (1 - \varphi_j) D_j^{\zeta_j} \right]^{1/\zeta_j} \quad (11)$$

<sup>20</sup> Vide, por exemplo, Dervis, de Melo e Robinson (1982).

Tal como no caso das importações, há dois casos especiais quando a elasticidade de substituição ( $\sigma$ ) assume valores extremos: (i)  $\sigma = 0$ , quando não há substituição e se exporta uma proporção fixa da produção, e (ii)  $\sigma \rightarrow -\infty$ , quando o bem exportado é idêntico àquele consumido domesticamente, e uma redução da demanda doméstica produz o acréscimo de uma unidade de exportação. Nos casos intermediários entre estes, como ilustrado pela Figura A.4, a escolha entre a demanda doméstica e exportações é feita por cada setor com base na remuneração que ele obtém em cada um destes mercados, que depende dos preços internos e externos, como indicado na equação (12):

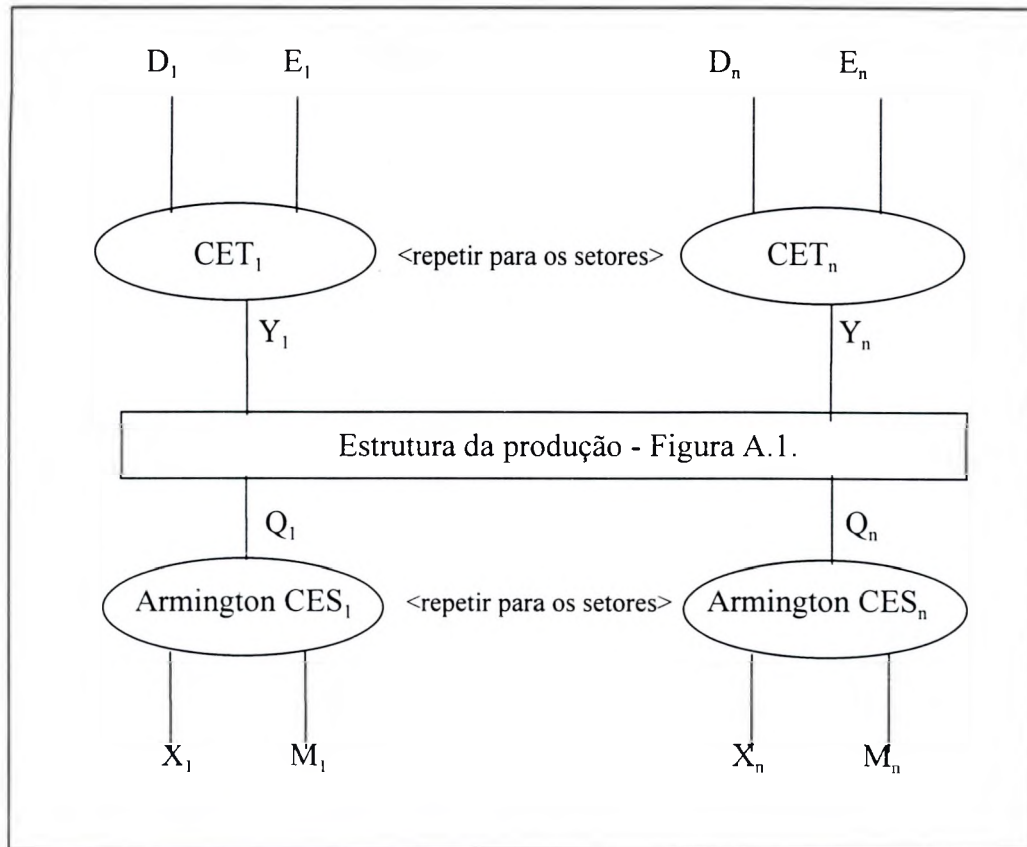
$$\frac{E_j}{D_j} = \left( \frac{ep_j^e (1 - \varphi_j)}{p_j^d \varphi_j} \right)^{\frac{1}{\zeta_j - 1}} \quad (12)$$

Figura A4  
Substituição entre o mercado doméstico e exportações



A abertura da economia se reflete na estrutura produtiva da economia tal como representado na Figura A.4 abaixo. O produto bruto do setor é composto com as importações de acordo com uma função de elasticidade constante, como sugerido pela hipótese de Armington, e o agregado resultante é então utilizado em parte como insumo intermediário (não representado no diagrama) enquanto a outra parte é dividido entre consumo doméstico e exportações. A parcela destinada a consumo intermediário por cada um dos setores produtivos é uma proporção fixa da produção, e portanto o consumo intermediário total do bem é também uma proporção fixa da produção agregada. Já a decisão quanto à repartição da oferta entre consumo doméstico e exportações é feita com base em uma função de elasticidade constante de transformação.

Figura A.5  
A estrutura da economia aberta no modelo CES



Finalmente, escrevendo as quantidades produzidas, importadas e exportadas por unidades de trabalho eficiente, e denominando-as pela letra minúscula respectiva, o equilíbrio temporário consistirá em um vetor de preços  $(w, r, p)$  e de quantidades que satisfazem às condições de representadas pelas equações descritas anteriormente.



## Apêndice B

### Sumário macroeconômico para os cenários alternativos

Grupo	Ítem	Unid.	1999	Tx. cresc. ou variação: média 99-02				Tx. cresc. ou variação: média 03-08			
			Basico	Básico	P. Baixa	G. alto	Rest. BP	Básico	P. Baixa	G. alto	Rest. BP
PIB	VA Total	% a.a.	5.0%	4.7%	3.5%	4.8%	4.5%	4.6%	3.3%	4.3%	4.5%
Renda	VA Capital	% a.a.	5.3%	4.2%	3.1%	3.9%	4.1%	4.0%	3.0%	3.6%	4.0%
	VA Trabalho	% a.a.	5.8%	5.0%	3.7%	5.6%	4.7%	5.1%	3.5%	4.9%	4.8%
	* Renda da terra	% a.a.	5.1%	5.4%	4.2%	5.2%	5.5%	5.0%	3.7%	4.5%	4.9%
	Tributos Ind. e tarifas	% a.a.	4.9%	4.8%	3.6%	4.7%	4.9%	4.7%	3.4%	4.2%	4.5%
Produto	Consumo privado	% a.a.	2.9%	4.6%	3.6%	4.2%	4.5%	4.7%	3.6%	5.3%	4.6%
	Investimento privado	% a.a.	12.5%	5.2%	3.7%	4.6%	3.5%	4.6%	2.5%	-3.6%	4.0%
	Exportações bens e serv.	% a.a.	5.7%	5.8%	4.6%	5.5%	7.1%	5.5%	4.0%	4.7%	5.5%
	Importações bens e serv.	% a.a.	4.9%	4.6%	3.4%	4.6%	3.5%	4.6%	3.2%	4.2%	4.4%
	Balanco Comercial	R\$ bi	(0.2)	0.2	0.3	(0.1)	2.4	0.2	0.1	(0.2)	1.0
Governo	* Consumo	% a.a.	4.2%	3.9%	2.8%	5.9%	3.8%	5.8%	4.7%	7.0%	5.7%
	Investimento	% a.a.	10.0%	5.0%	3.0%	7.0%	5.0%	5.0%	3.0%	7.0%	5.0%
	Transf. p/ Seg. Social	% a.a.	5.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%	4.0%
	Juros	% a.a.	7.3%	3.9%	4.9%	5.7%	2.9%	4.4%	7.3%	13.7%	3.7%
Poupança	Famílias	% a.a.	2.9%	4.6%	3.6%	4.2%	4.5%	4.7%	3.6%	5.3%	4.6%
	Empresas	% a.a.	2.8%	4.2%	2.9%	3.3%	4.2%	4.0%	2.9%	4.4%	4.1%
	Externa	% a.a.	7.8%	3.1%	2.2%	3.6%	-8.5%	2.4%	2.1%	3.8%	-5.5%
	Governo	R\$ bi	0.1	2.1	0.3	1.8	2.7	2.2	(1.1)	(8.7)	2.8
Dívidas (final ano)	Publica Interna	% a.a.	4.3%	3.5%	5.5%	5.6%	2.6%	4.7%	8.1%	13.3%	3.9%
	* Pública Externa	% a.a.	2.3%	2.2%	2.2%	2.2%	2.2%	2.1%	2.1%	2.1%	2.1%
	Privada Externa	% a.a.	11.2%	9.2%	9.2%	9.2%	3.6%	6.8%	6.8%	6.8%	3.2%
Estoque	* Capital Externo	% a.a.	9.3%	5.8%	5.8%	5.8%	3.6%	5.0%	4.9%	4.9%	3.3%
Reservas	Internacionais	% a.a.	10.3%	1.2%	2.2%	1.2%	-9.1%	-2.6%	-0.4%	-4.4%	-2.6%
Taxa de retorno s/ o capital doméstico		%	14.5%	14.7%	14.2%	14.5%	14.7%	14.8%	14.0%	14.7%	14.9%
Relação Capital/Produto			2.69	-0.9%	0.0%	-1.2%	-0.9%	-0.7%	0.0%	-1.3%	-0.9%

Poupança, Investimento e o  
Financiamento do Desenvolvimento Brasileiro



## 1. INTRODUÇÃO

Numa economia aberta, a elevação do investimento, sem o devido aumento nas poupanças pública ou privada, contribui para o superávit da conta de capital e para o déficit de transações correntes. Hoje, no Brasil, o déficit em conta-corrente reflete uma redução da taxa de poupança doméstica, particularmente devido ao déficit orçamentário, que leva a uma dívida externa crescente, a ser paga no futuro. A taxa de poupança, por sua vez, determina os níveis de capital e produto possíveis. Duas questões básicas emergem: definir que parcela do produto deveria ser consumida (e poupada); e o que fazer para alcançá-la. A escolha da taxa de poupança pela sociedade tem custos e benefícios associados às alternativas. As políticas públicas podem aumentar a poupança nacional de duas formas: diretamente, mediante o aumento da poupança pública e, indiretamente, estimulando o aumento da poupança privada - empresas e famílias.

A consequência do declínio da poupança doméstica é uma dependência crescente do capital externo para financiar os investimentos. Baixa taxa nacional de poupança acarreta déficit em transações correntes, especialmente se o investimento é crescente. A queda daquela se dá, geralmente, por duas razões: uma acentuada despoupança pública (déficits orçamentários do governo) e declínio da poupança familiar em favor do consumo. Dessa forma, a eliminação do déficit orçamentário do governo permite elevar a poupança interna, contribuindo para o equilíbrio da balança comercial e a redução da dependência ao financiamento externo. Independente da restrição de poupança exposta acima, é sempre importante o aprimoramento do mecanismo poupança-intermediação financeira - investimento no país.

A poupança total de um país, somatório das poupanças pública, privada e externa, determina a quantidade de capital que a economia pode dispor no futuro. O investimento, por seu lado (nas suas três vertentes: capital fixo, habitação e estoques), é o componente mais volátil do produto, muito sensível aos fundamentos da economia. Seu estudo permite entender melhor as flutuações na produção de bens e serviços, e as perspectivas do crescimento econômico.

Assim, o objetivo deste trabalho é estudar a poupança disponível para financiamento do potencial de investimento no país. A análise começa pela restrição externa, passando pela poupança doméstica e a apresentação de cenários para o período 1998-2006. Identificam-se possibilidades de utilização de novos instrumentos de intermediação financeira, concluindo-se pela análise do investimento potencial esperado no país nos próximos anos..

Após essa introdução, o capítulo 2 aborda a questão da poupança externa. Explora as condições e os limites para a absorção desta e seus impactos sobre a formação da poupança doméstica. O capítulo 3 atém-se à poupança interna. Nele é descrito o seu comportamento recente e formuladas hipóteses sobre a trajetória desta variável em cenários alternativos. Analisam-se, ainda, as perspectivas dos fundos de poupança compulsória. Por fim, o capítulo 4 discute a canalização da poupança para o investimento produtivo. Inicialmente, trata das condições, técnicas e institucionais, que facilitam a intermediação financeira. Depois, descreve o comportamento recente e as perspectivas dos investimentos privados e estatais no Brasil.

Independente dos elementos objetivos da análise, é fundamental o empenho do governo federal no sentido de melhorar sua credibilidade junto aos agentes econômicos, com vistas à redução do risco Brasil e conseqüentemente das taxas de juros. Para tanto, é necessário compromisso com metas fiscais e ações planejadas.



## 2. POUPANÇA EXTERNA E O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

Na busca do bem-estar social as nações perseguem dois objetivos fundamentais: a estabilidade dos preços e o crescimento econômico sustentado. Desse ponto de vista o Plano Real pode ser considerado um sucesso na medida em que tem permitido ao país alcançar ambos objetivos. Entretanto, em virtude do processo de reestruturação produtiva em curso, observou-se contínua deterioração das contas externas do país, com o déficit da balança comercial elevando-se de 5,5 bilhões de dólares em 1996 para 8,3 bilhões em 1997, enquanto seu déficit em conta corrente passava de 3,14% do PIB para 4,2% no mesmo período.

Diante da baixa taxa de poupança doméstica (15,85% do PIB em 1996), a participação da poupança externa, na forma de déficit(s) do balanço de pagamentos em conta corrente, torna-se extremamente importante como fonte complementar de financiamento enquanto são encaminhadas as reformas econômicas que viabilizarão a elevação desse nível de poupança. Por outro lado, visto que independentemente da forma como é financiado déficits em conta-corrente implicam aumento do passivo externo líquido do país, a ocorrência de persistentes déficits depende da disposição por parte dos investidores estrangeiros de financiar nosso desequilíbrio externo, seja mediante empréstimos (como na década de 70), seja por meio da captação de recursos via bônus e investimentos - diretos e de *portfolio* (como na década de 90).

A crise mexicana de dezembro de 1994 e a recente crise asiática ilustram bem os riscos associados a este tipo de estratégia, magnificados pela crescente integração financeira internacional e pelo elevado grau de sofisticação dos instrumentos financeiros que conferem um alto nível de mobilidade aos fluxos de capitais, tornando-os potencialmente voláteis e aumentando a vulnerabilidade das economias receptoras de recursos externos. A seguir serão analisadas as perspectivas quanto à participação da poupança externa como fonte de financiamento do desenvolvimento à luz da consistência do programa de estabilização ora em curso, apontando para os desafios a serem enfrentados.

### 2.1. Solvência Intertemporal e Sustentabilidade de Déficits

O fundamental para que o país obtenha acesso a um volume maior de recursos externos, é que ele seja capaz de ao longo do tempo gerar recursos que lhe permitam honrar os encargos decorrentes dos investimentos estrangeiros, sejam eles juros, lucros ou dividendos. Conceitualmente isto equivale à exigência que o país seja intertemporalmente solvente, isto é, que o país respeite a sua restrição orçamentária intertemporal, de modo que o valor atual das transferências de recursos para o exterior iguale-se ao valor presente de seu passivo externo. Portanto, a solvência intertemporal de uma nação endividada externamente implica na necessidade de geração de superávits no balanço de bens e serviços não fatores.

Para isso, é importante que os recursos externos sejam utilizados em atividades que aumentem a capacidade produtiva do país, pois, caso contrário, isto é, se os recursos obtidos forem utilizados para financiar o consumo presente, permanecendo tudo mais constante, cortes no consumo privado, gastos do Governo e/ou investimentos serão necessários no futuro como forma de permitir a transferência de recursos para o pagamento dos encargos externos.

Nesse sentido, dada a necessidade de geração de superávits no balanço de bens e serviços não fatores e que os encargos externos são denominados em moeda estrangeira, é essencial que



os recursos externos sejam empregados de forma a permitir o aumento da produtividade e da competitividade do país.

Com o objetivo de determinar a parcela mínima de recursos da economia brasileira que deve ser empenhada para o pagamento dos encargos do passivo externo<sup>1</sup> para que a utilização da poupança externa no financiamento do desenvolvimento seja sustentável, construiu-se um índice de sustentabilidade. Para atender tal objetivo esse índice deve ser consistente com:

(i) a solvência intertemporal, fazendo a trajetória do passivo externo respeitar a restrição orçamentária intertemporal do país;

(ii) uma trajetória não explosiva da relação entre o passivo externo e os recursos do país (como por exemplo a relação passivo externo/PIB), uma vez que se os encargos externos tornarem-se uma parcela crescente dos recursos, dúvidas surgirão não apenas sobre a capacidade, mas também sobre o desejo do país em honrar os seus compromissos externos.

Para o cálculo do índice para o Brasil dividiremos o horizonte em três períodos distintos:

1º) 1995-2001: em virtude do ajustamento aos processos de consolidação da estabilização e de abertura comercial, o país incorre em sucessivos déficits na balança de bens e serviços não fatores mais transferências unilaterais que atinge seu auge em 1997 e segue uma trajetória decrescente até chegar ao equilíbrio no ano 2001, de modo que durante este período observamos um aumento substancial do passivo externo tanto em níveis absolutos como também relativos;

2º) 2002-2005: o país começa a colher os frutos das reformas econômicas e dos investimentos estrangeiros, passando a gerar sucessivos superávits na balança de bens e serviços não fatores que serão utilizados no pagamento de uma parte dos encargos externos, refinanciando-se o pagamento do restante (inclusive das amortizações). Admitimos que em 2005 a relação passivo externo/PIB atinge o seu valor de equilíbrio;

3º) 2006 em diante: a economia brasileira atinge o equilíbrio, mantendo a relação passivo externo/PIB de equilíbrio.

Para efeito de comparação com o cenário base, faremos também a simulação de um cenário alternativo no qual em virtude de condições externas menos favoráveis o Brasil é levado a reduzir mais rapidamente seu déficit em conta corrente, acelerando o processo de reversão do balanço de bens e serviços não fatores, que agora atinge o equilíbrio no ano 2000 (e não 2001 como no cenário base). Com base nas hipóteses adotadas<sup>2</sup> observamos que o déficit em conta corrente como proporção do PIB atinge seu máximo em 1997, quando então passa a reduzir-se gradualmente até o momento em que o país torna-se superavitário no balanço de bens e serviços não fatores (2000/2001). A partir daqui há substancial redução desta relação, em direção ao seu nível de equilíbrio, esperado para 2005/2006 (cf. quadro 1).

<sup>1</sup> Passivo Externo Líquido = Dívida Externa Bruta + Estoque de Capitais Externos de Risco Investidos no País - Estoque de Capitais Nacionais Investidos no Exterior - Saldo das Reservas Internacionais.

<sup>2</sup> As hipóteses adotadas para os cenários base/alternativo foram as seguintes:

(i) crescimento do PIB (%): 2/1.5 (1998); 4.1/2.5 (1999); 4.2/3 (2000); 4.3/4 (2001); 4.4/4 (2002); 4.5/4.5 (2003); 5/5 (2004); 6/6 (2005);

(ii) taxa média de remuneração do passivo externo: 7.6 /7.6(1998-2000); 8/8 (2001-2005);

(iii) saldo do balanço de bens e serviços não fatores mais transferências unilaterais (em US\$ bilhões): -11.5/ -9.5 (1998); -8.5/-5.5 (1999); -4/0 (2000); 0/- (2001).

Quadro 1  
Projeções para o Setor Externo: 2005/2006

	Cenário Base	Cenário Alternativo
Índice de Sustentabilidade	1,67%	1,63%
Déficit em Conta Corrente/ PIB de equilíbrio	2,36%	2,30%
Passivo Externo/PIB de equilíbrio	41,79%	40,75%

Isso mostra que, para absorver poupança externa de forma sustentável, o Brasil deveria, uma vez terminado o ajustamento aos processos de consolidação da estabilização e de implementação das reformas econômicas, gerar superávits anuais na balança de bens e serviços não fatores que somados às transferências unilaterais, correspondam à 1,67 % do PIB no caso do cenário base, ou à 1,63% no cenário alternativo. Os resultados sugerem que o equilíbrio externo de longo prazo da economia seria compatível com um déficit em conta corrente da ordem de 2,36% do PIB e um passivo externo correspondente a 41,79% do PIB no caso do cenário base, ou de 2,30 e 40,75% , respectivamente, no cenário alternativo.

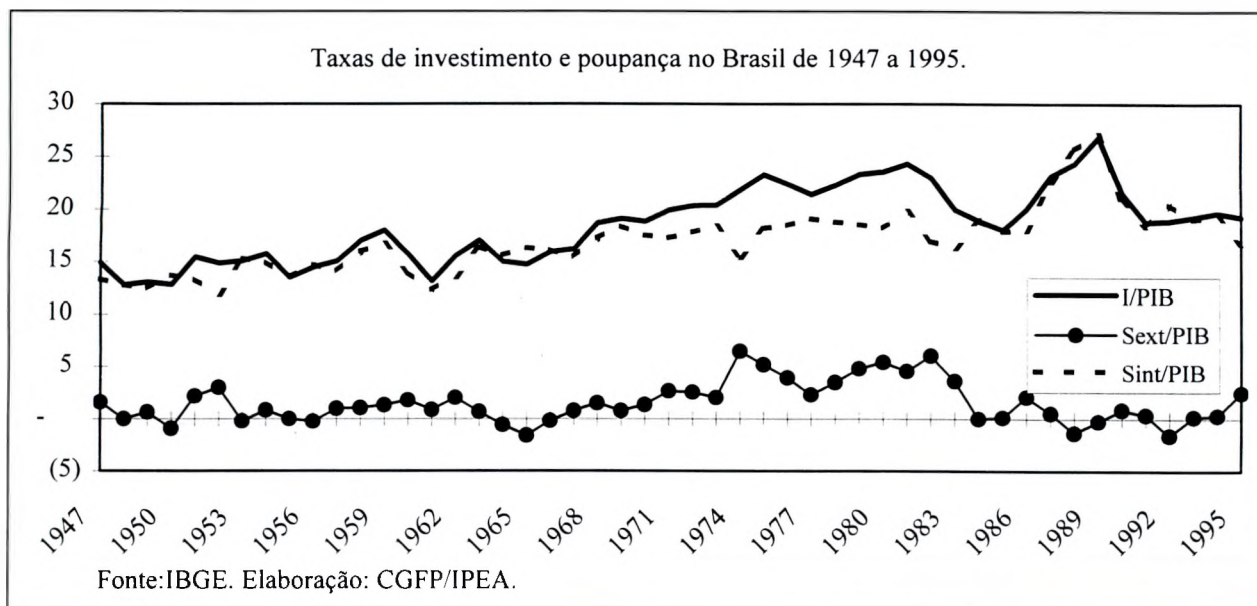
Para um país como o Brasil, devedor externo líquido incorrendo em sucessivos déficits comerciais e em conta corrente, a sustentabilidade da política macroeconômica requer a reversão dos atuais déficits comerciais. A atual estratégia econômica será insustentável se conduzir o país a uma crise (por exemplo, um colapso cambial que impossibilite honrar seus compromissos externos) ou à uma mudança drástica de política econômica (por exemplo, uma súbita contração monetária que cause forte recessão). A crise ou a mudança drástica podem ser provocadas por um choque interno ou externo que em conjunto com uma elevada relação déficit em conta corrente/PIB resulte em perda de confiança dos investidores e fuga de capitais. A questão que se coloca é se a reversão do balanço comercial do país pode ser conseguida de forma relativamente suave, sem maiores custos do ponto de vista da atividade econômica (cenário base), ou se ela deve ser conseguida de forma mais abrupta, em virtude de possível interrupção dos influxos de capitais e/ou da ameaça de ataques especulativos contra a moeda nacional, cujo impacto sobre a economia brasileira é muito difícil de avaliar *a priori*.

## 2.2. Substitutibilidade entre Poupanças Externa e Interna

Além dos problemas da solvência intertemporal, sustentabilidade dos déficits em conta corrente e trajetória de absorção de poupança externa, outro ponto crucial para o financiamento do desenvolvimento brasileiro é o de se estabelecer a relação entre as poupanças interna e externa. Assim, fazem-se necessárias apreciações empíricas sobre a relação entre essas duas formas de poupança. Seguiu-se, para tanto, a metodologia de correlações entre poupança doméstica e investimento, tal como sugerida por Feldstein & Horioka (1980). Estes realizaram uma regressão da taxa de investimento/PIB contra a taxa de poupança doméstica/PIB. Caso o coeficiente desta se aproxime de 1 (um), isto seria um indicativo de que a poupança doméstica gera investimentos no próprio país. Assim, aumentos da taxa de poupança resultariam em aumentos na taxa de investimento.

A base de dados utilizada são as Contas Nacionais do IBGE no período 1947-1995. O comportamento das taxas de investimento, poupança interna e externa estão apresentados no Gráfico 1. Como pode ser visto, a taxa de poupança externa aparenta ter um comportamento estacionário, enquanto as séries das taxas de investimento e poupança interna tendem a mostrar um comportamento não-estacionário.

Gráfico 1



Os resultados da regressão pelo método de mínimos quadrados generalizados (GLS) indicam que as duas poupanças são substitutas. O coeficiente de  $-0,33$  obtido na regressão sugere que para cada aumento de um ponto na taxa de poupança interna, a taxa de poupança externa diminui  $0,33$ .

O teste de Feldstein-Horioka (1980) em séries temporais para a base de dados brasileira indicou um coeficiente de  $0,67$  estimado por GLS, ou seja, o acréscimo de 1 ponto na taxa de poupança interna brasileira aumenta a taxa de investimento em  $0,67$ . A explicação para o resultado é simples. Dado que o aumento de um ponto da taxa de poupança interna está associado a uma redução de  $0,33$  ponto na taxa de poupança externa, a taxa de poupança total (que é a própria taxa de investimento) cresce somente em  $0,67$ . Justo a diferença entre o aumento na taxa de poupança interna e a redução na taxa de poupança externa. Na verdade, os testes de Feldstein-Horioka (1980) e de substitutibilidade são equivalentes.

### 3. POUPANÇA DOMÉSTICA: EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS

Uma vez que existem limitações à absorção de poupança externa, tanto no que diz respeito à solvência intertemporal, quanto à sua substitutibilidade pela poupança doméstica, o grande alvo da política econômica deve ser o fortalecimento desta última.

#### 3.1. Evolução Recente

As taxas médias de poupança global no Brasil têm apresentado tendência declinante a partir do final dos anos setenta. Entre 1991-96, a taxa média de poupança total foi de  $19,4\%$  do PIB, enquanto nos períodos 1981-90 e 1971-80, este valor atingiu, respectivamente,  $20,8\%$  e  $21,8\%$  do PIB (cf. Tabela 1). Tal comportamento se deve, em grande parte, à poupança pública que desde o final da década de 70 apresenta tendência declinante, passando de uma posição superavitária para deficitária, e à queda da poupança externa, a partir de meados dos anos 80.



Tabela 1  
Taxas de Poupança<sup>1</sup> no Brasil: 1971-96

Período	Poupança Privada (A) <sup>3</sup>	Poupança do Governo (B) <sup>4</sup>	Poupança Doméstica (C=A+B)	% do PIB	
				Poupança Externa (D)	Poupança Total (E=C+D)
1971-80* <sup>2</sup>	12,35	5,58	17,93	3,87	21,80
1981-90 <sup>2</sup>	19,67	-0,40	19,27	1,57	20,84
1991-96 <sup>2</sup>	16,95	1,59	18,54	0,83	19,37
1991	14,24	3,51	17,75	0,36	18,11
1992	17,84	2,18	20,02	-1,60	18,42
1993	16,65	2,45	19,10	0,18	19,28
1994	16,15	4,30	20,45	0,30	20,75
1995	19,71	-1,65	18,06	2,48	20,54
1996	17,11	-1,26	15,85	3,27	19,12

Fontes: IBGE (Novo Sistema de Contas Nacionais), BACEN, SPE/MF, IPEA/GAC. Elaboração CGFP/IPEA.

Notas: 1. Medidas a preços correntes; 2. Média no período; 3. Inclui empresas estatais federais, estaduais e municipais e exclui variações de estoques; 4. Refere-se à poupança das administrações públicas federais, estaduais e municipais, conforme classificação das Contas Nacionais - IBGE; medida como a diferença entre investimento público e déficit operacional destas esferas; a média anual da poupança pública na década de 70 não é estritamente comparável à dos anos seguintes. \* Giambiagi, F. (1997): "Cenário Macroeconômico 1997-2002", BNDES.

A poupança privada vem substituindo a poupança do governo ao longo dos anos, sobretudo na década de 80, quando o setor público necessitou de elevados fluxos de recursos para o financiamento das dívidas externa e interna. No período 1991-96, a taxa média de poupança privada em torno de 17% foi insuficiente para garantir taxas de crescimento da economia acima da média de 3% a.a. observada nos três últimos anos.

O Plano Real inicialmente aumentou o consumo privado e manteve a mesma taxa de poupança interna privada, apesar da retomada do crescimento econômico. Estimativas preliminares apontam uma taxa média de poupança privada de 17,2% do PIB no período 1996/97<sup>3</sup>, enquanto no biênio 1992/93 esta taxa foi de 17,3%. Os fatores que explicam este comportamento são: maior acesso ao mercado consumidor de classes de baixa renda, que se beneficiaram com o fim do imposto inflacionário; valorização da taxa de câmbio e aprofundamento da abertura comercial, que impulsionaram as importações; e a expansão do crédito ao consumidor. Entre agosto/94 e outubro/97 os empréstimos do setor financeiro ao setor privado e às pessoas físicas cresceram em termos reais 157,4% e 38,4%, respectivamente, destinados a financiar o consumo de bens duráveis, como automóveis e eletrodomésticos. Após este período, a tendência foi de redução dos empréstimos ao setor privado devido ao aumento da taxa de juros<sup>4</sup> e da inadimplência do sistema financeiro como consequência da crise financeira da Ásia.

O comportamento da poupança pública está limitado pela rigidez de alguns itens da despesa e à menor flexibilidade para aumentar as receitas, dada a grande participação de receitas temporárias, particularmente em 1997<sup>5</sup>. As despesas previdenciárias e com pessoal em 1997 representaram cerca de 76,0% do gasto total não-financeiro da União, estados e municípios. Por sua vez, a carga fiscal bruta em 1997, já se situava no patamar de 30,0% do PIB, tendo somado 29,2% em 1996.

<sup>3</sup> Para 1997, o Grupo de Acompanhamento Conjuntural do IPEA estimou a poupança privada interna em 17,3% do PIB.

<sup>4</sup> A taxa básica de juros (TBC) - que determina o piso de juros - elevou-se de 21,6% a.a. em outubro/97 para 43,4% a.a. em novembro/97.

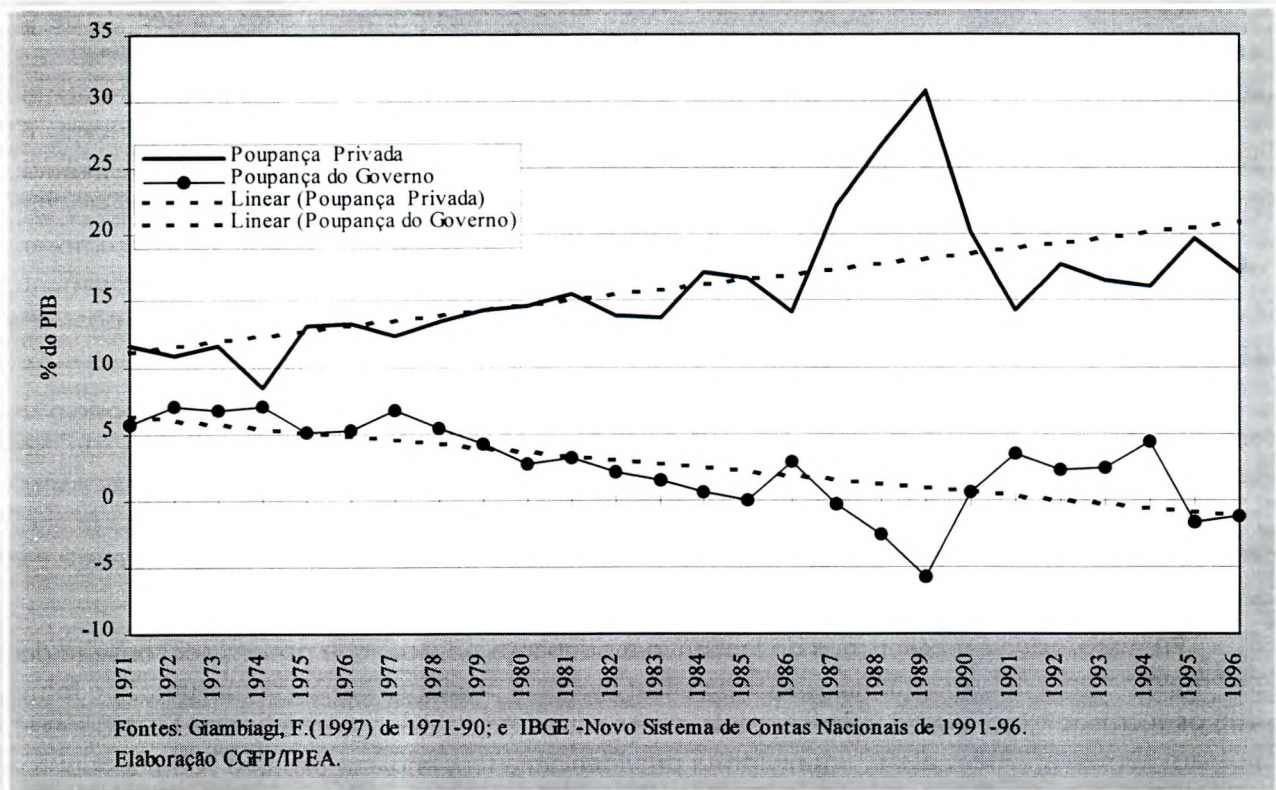
<sup>5</sup> A CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) e a receita de concessões da banda B de telefonia celular no ano passado alcançaram cerca de R\$ 8,4 bilhões, representando praticamente 1% do PIB.

Do lado das despesas previdenciárias, este comportamento é explicado não apenas pelo envelhecimento natural da população brasileira, mas pela redução do acesso da população jovem ao mercado de trabalho, além dos efeitos da Constituição de 1988, que estendeu os benefícios das aposentadorias aos trabalhadores rurais e fixou o piso destes em um salário mínimo. No biênio 1988/89, o gasto médio anual com a previdência foi de 7,9% do PIB, enquanto nos períodos 1990/92 e 1993/95, o valor alcançou 9,3% e 11,2%, respectivamente. Além disso, o novo regime de repartição tributária, favorecendo a estados e municípios, possibilitou a expansão dos gastos destes. As despesas com pessoal desses governos passaram de cerca de 5,5% do PIB no biênio 1988/89 para 7,2% em 1990/92, recuando a 6,1% no triênio 1993/95. Convém lembrar que o período 1990/92 foi de total estagnação econômica no país.

Pelo lado das receitas, a carga fiscal bruta, nos últimos três anos, tem permanecido acima da média histórica de 25% do PIB, destacando-se o aumento da arrecadação das contribuições para financiamento da Seguridade Social<sup>6</sup> e o ICMS - Imposto sobre a Comercialização de Mercadorias e Serviços - cobrado pelos Estados. Entre 1970/90, a carga tributária média foi de 24,7% do PIB, enquanto no período 1994/96, atingiu o patamar de 29,0%. Além disso, novas receitas transitórias estão sendo arrecadadas no âmbito do governo federal, como a CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) e a receita de concessões da banda B de telefonia celular.

Gráfico 2

Evolução da Taxa de Poupança Privada e do Governo: 1971-96



<sup>6</sup> Estas contribuições se referem à Contribuição para a Previdência Social, FINSOCIAL/COFINS e Contribuição Social sobre o Lucro Líquido que apresentaram significativo crescimento a partir de 1992, em função da necessidade da União de financiar a maior parcela de gastos previdenciários e não repartir esses recursos com os estados e municípios.



Os níveis de poupança doméstica do Brasil são comparados aos da América Latina, dos países industrializados e dos países do Sudeste Asiático (cf. Tabela 2). O país nas últimas três décadas sempre apresentou taxa de poupança doméstica superior à média da América Latina, situando-se nas últimas duas décadas no mesmo nível dos países industrializados. Porém, esteve num patamar bem inferior ao dos países do sudeste asiático, que apresentaram um “boom” de crescimento nos últimos trinta anos. Vale salientar que na década de 70 a diferença entre as taxas de poupança doméstica do Brasil e a destes países era bem menor do que na década de 80 e nos anos 90, quando a economia brasileira apresentou menores taxas de crescimento.

Tabela 2  
Taxa Média de Poupança Doméstica: 1970-95

País/Região	Em % do PIB		
	1970-81	1982-89	1990-94
Brasil	19,7	20,5	*18,5
Países Industrializados	23,8	20,6	20,0
América Latina	17,9	15,5	17,1
Sudeste Asiático	22,9	30,2	33,2

Fontes: Brasil: IBGE - Novo Sistema de Contas Nacionais. Demais regiões/países: Rojas-Suárez, L. e Weisbrod, S.R. (1997).  
\*Período: 1991-96.

### 3.2. Perspectivas

O período compreendido entre a década de 80 e os três primeiros anos da década de 90 caracterizou-se por uma grande variabilidade nas taxas de crescimento econômico do País. Enquanto o crescimento médio real do PIB neste período foi de 1,9%, o seu desvio padrão atingiu 4,4. A partir de 1993, observam-se taxas de crescimento da economia positivas, em torno da média anual de 3,8%, inclusive estimativas para 1998. O crescimento mais recente foi sustentado principalmente por ganhos de produtividade<sup>7</sup> decorrentes da abertura comercial e financeira (iniciada no começo dos anos 90), pela queda da inflação, que gerou um “boom” de consumo em 1994 e 1995, e pela ocupação da capacidade ociosa. No entanto, maiores taxas de crescimento econômico, próximas à média histórica de 7% a.a. entre 1940 e 1980, somente serão possíveis com aumento da taxa de poupança doméstica e seu uso eficiente dos recursos.

O papel do investimento público para no próximo milênio, diferentemente do modelo de substituição de importações, deverá ser de complementariedade ao investimento privado, sobretudo em áreas de educação básica, saúde e P & D. Além disso, o equacionamento das contas públicas é de fundamental importância para se evitar um hiato de recursos disponíveis ao financiamento dos investimentos. Para garantir a efetividade dos investimentos, é necessário agir em duas frentes:

Primeiro, adotar mecanismos de incentivo à poupança privada, que podem ser conseguidos por meio de uma reforma tributária, que penalize menos a produção e mais o consumo, de forma que os lucros retidos, uma das fontes básicas de financiamento dos investimentos das empresas, possam aumentar. Além disso, uma reforma previdenciária terá impacto positivo sobre a poupan-

<sup>7</sup> Segundo informações da Confederação Nacional da Indústria (CNI), a taxa de produtividade média do setor industrial cresceu de 8,6% ao ano no triênio 1992/94 para 12,4% no triênio 1995/97. No mesmo período, a relação produto/emprego decresceu de 1/0,83 para 1/0,64.



ça do governo central, reconhecendo-se que este é o principal problema das contas públicas, e sobre a poupança privada, na medida em que a previdência complementar baseada num regime de capitalização poderia gerar aumento de poupança interna em relação ao regime vigente.

Segundo, contar com um sistema financeiro capaz de garantir um fluxo de financiamento de longo prazo, a custos compatíveis com aqueles observados no mercado internacional. Para tanto, é necessário a fixação de instrumentos capazes de transformar passivos de curto prazo em empréstimos de longo prazo, mantendo o grau de liquidez adequada. Por trás disso, está o mecanismo de repartição dos riscos por todo o sistema econômico. O desenvolvimento do mercado de capitais é peça importante na reforma do sistema financeiro. Por outro lado, a regulação bancária deve ser preparada para supervisionar um sistema financeiro mais liberalizado. A intervenção deve ser menos diretiva e mais preventiva, sobretudo quanto ao risco sistêmico<sup>8</sup>.

Visando analisar os determinantes agregados da poupança doméstica trabalha-se com um modelo macroeconômico de três hiatos. Este é utilizado por Abreu, M.P., Carneiro, D.D. e Werneck, R.F. (1994)<sup>9</sup> e apresenta o crescimento econômico condicionado a três restrições: fiscal, poupança e balanço de pagamentos. A taxa de poupança está no centro deste processo, na medida que as outras duas restrições podem ser transformadas em restrições de poupança pública e poupança externa.

O modelo divide os gastos do governo em dois grupos: produtivos e não-produtivos. Os primeiros podem ter um efeito indireto sobre a taxa de poupança, na medida que afetam a relação capital-produto. Na variável de esforço fiscal, pode-se computar os efeitos das reformas infra-constitucionais, as concessões de serviços públicos, a continuidade ou não da CPMF, a redução de despesas comprimíveis, etc.

O cenário base foi construído a partir da hipótese de permanência das condições atuais, no qual os efeitos de reformas econômicas, sobretudo na área fiscal (tributária e previdenciária), não estão computados e os governos federal e estaduais sustentam relativa austeridade nas suas contas. A trajetória da carga fiscal líquida de transferências (gastos com previdência) e subsídios foi suposta igual a 16,5% do PIB entre 1998 e 2001, passando a 18,0% no período 2002-06. Supõe-se crescimento de 2% do PIB dos gastos previdenciários em relação à média 1993/95, no período 1998-2001, que declina para 1% entre 2002-2006. Esta hipótese é compatível com o aumento do número de aposentadorias em função do envelhecimento natural da população e das regras vigentes<sup>10</sup>. Esta trajetória está consistente com um esforço fiscal da União, estados e municípios da ordem de 1,8% do PIB no período 1998-2001 e o aumento da participação dos gastos em educação (básica e técnica) e pesquisa e desenvolvimento como proporção do PIB. A carga fiscal bruta seria de cerca de 31% do PIB e o consumo do governo permanece com a mesma média do período (1993/95): 16,2% do PIB entre 1998 e 2000, reduzindo-se a partir de então na mesma magnitude do aumento dos gastos produtivos (1,5% do PIB). A propensão marginal a poupar foi estimada em 0,25.

A relação capital-produto ( $v$ ) varia entre 2,91 e 2,87. Para se obter estes valores utilizou-se uma função do tipo elasticidade constante, a saber :  $v = v_0 \phi^{\mu_1} \lambda^{\mu_2}$ . Partiu-se de uma relação

<sup>8</sup> Trata-se do risco de propagação de problemas isolados de falências e solvências de instituições financeiras para o restante do sistema financeiro e demais setores da economia.

<sup>9</sup> "Government and Economic Growth : A Three - Gap View of the Long-Run Prospects of the Brazilian Economy", PUC: Texto para Discussão nº 327, Rio de Janeiro: 1994.

<sup>10</sup> Não incorpora nenhum efeito de mudanças introduzidas pela reforma da previdência.

capital-produto inicial ( $v_0$ ) igual a 2,6 (valor estimado por Tourinho, 1998<sup>11</sup>) com valores dos coeficientes de importação de bens de capital ( $\gamma$ ) e de gastos com educação básica ( $\lambda$ ) iguais, respectivamente, a 2,1 e 3,0 % do PIB, correspondendo à média dos anos 1993/95. As elasticidades de importação de bens de capital, e dos gastos em educação básica (ensino fundamental e médio) mais P&D, com relação a  $y$ , foram assumidas iguais a 0,02 e 0,01, por aproximar o valor da relação capital-produto do período 1994/96. De 1998 a 2001, os gastos em educação e o coeficiente de importações de bens de capital mantêm-se na mesma magnitude do intervalo 1993/95, elevando suas participações a partir de 2001 e reduzindo a relação capital-produto em 1,2%. Esta hipótese significa uma mudança no padrão dos gastos públicos, onde maiores dispêndios em capital humano aumentam a produtividade do trabalho e dos investimentos privados. Em consequência, seriam incentivadas maiores importações de bens de capital.

A trajetória de crescimento do PIB adotada foi: 2% em 1998, 4,1% em 1999, 4,2% em 2000, 4,3% em 2001, 4,4% em 2002, 4,5% em 2003, 5,0% em 2004; e 6% nos anos 2005/06, correspondente a um crescimento médio anual de 4,5%, no período 1998/2006. Esta trajetória é compatível com uma recuperação do crescimento sustentado do país. A taxa de depreciação ( $g_0$ ) utilizada no exercício foi de 0,039, supondo uma depreciação do PIB potencial de 4,5%, usada no exercício de Carneiro e Werneck (1989), e uma taxa de utilização da capacidade produtiva de 87%, média do período 1971-79.

Os resultados mostram que para menores taxas de crescimento econômico (caso de 1998), a taxa de poupança doméstica, condicionada pela restrição fiscal, é suficiente para garantir a consistência do crescimento. Porém, para taxas de crescimento do PIB a partir de 4,1%, o modelo apresenta um hiato de recursos entre 2,6% e 7,6% do PIB a partir de 1999, sendo a poupança doméstica insuficiente. Portanto, o ciclo de crescimento que pode ser iniciado mostra-se insustentável<sup>12</sup> ao longo do tempo devido em grande parte à restrição fiscal (cf. Tabela 3 e Gráfico 3), numa perspectiva de não implementação das reformas.

Tabela 3  
Trajetória da Poupança Doméstica: Cenário Base

Variáveis	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Prop. a consumir ( $1-\sigma_1$ )	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750
Carga fiscal líquida ( $t + \tau$ )	0,165	0,165	0,165	0,165	0,180	0,180	0,180	0,180	0,180
Prop. a poupar ( $\sigma_1$ )	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250
Gastos públic. produt. ( $\lambda$ )	0,030	0,030	0,030	0,045	0,045	0,045	0,045	0,045	0,045
Consumo do Governo ( $c_g$ )	0,162	0,162	0,162	0,147	0,147	0,147	0,147	0,147	0,147
<b>sdf</b>	<b>18,18</b>	<b>18,18</b>	<b>18,18</b>	<b>18,18</b>	<b>19,30</b>	<b>19,30</b>	<b>19,30</b>	<b>19,30</b>	<b>19,30</b>
Taxa cresc. econômico ( $g$ )	0,020	0,041	0,042	0,043	0,044	0,045	0,050	0,060	0,060
Relação capital-produto ( $v$ )	2,909	2,909	2,909	2,874	2,874	2,874	2,874	2,874	2,874
Déficit conta-corrente ( $\phi$ )	0,040	0,038	0,034	0,032	0,017	0,016	0,016	0,015	0,024
<b>sde</b>	<b>14,54</b>	<b>20,78</b>	<b>21,34</b>	<b>21,45</b>	<b>22,78</b>	<b>23,08</b>	<b>24,54</b>	<b>27,46</b>	<b>26,91</b>

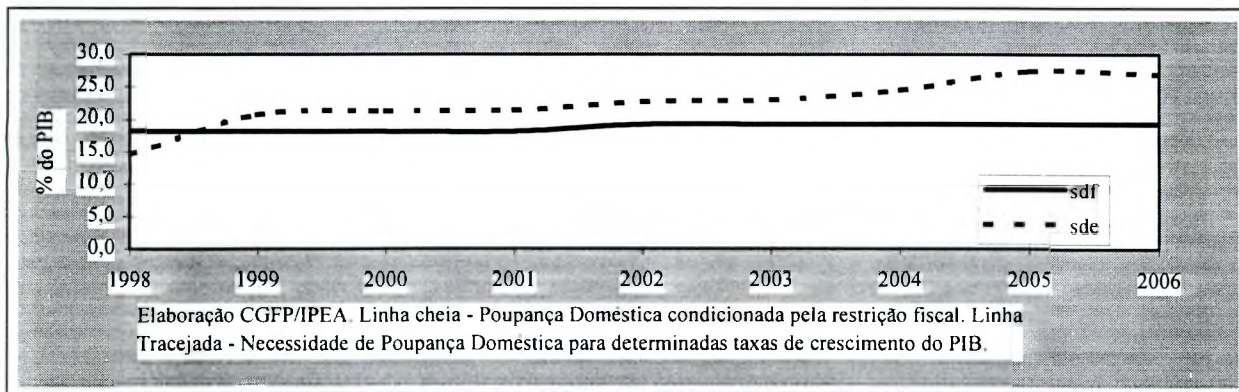
Elaboração: CGFP/YPEA. *sdf* = poupança doméstica condicionada pela restrição fiscal e *sde* = necessidades de poupança para dadas taxas de crescimento econômico. *sdf* e *sde* medidas em percentuais do PIB. A definição das demais variáveis pode ser encontrada no apêndice. Estas são medidas em valores absolutos ou em valores do PIB.

<sup>11</sup> Correspondente ao valor da relação capital-produto do ano de 1996, obtida por meio de um modelo de equilíbrio geral computável.

<sup>12</sup> Taxas de crescimento econômico acima de 4% gerariam desequilíbrios, como elevados déficits na balança comercial e/ou aceleração da inflação, resultantes do excesso de demanda agregada. Para contornar esses desequilíbrios a política econômica precisaria conter o crescimento econômico por meio de políticas monetária e fiscal restritivas.



Gráfico 5  
Trajetória da Poupança Doméstica: Cenário Base - 1998-2006



### 3.3. Cenários Alternativos

#### Reforma Tributária

A simulação foi realizada utilizando os resultados de Ferreira e Araújo (1997) para uma reforma tributária onde o governo arrecadasse todos seus impostos via uma única base (o consumo), como modelo extremo. Os resultados mostraram crescimento na propensão marginal a poupar, de 0,25 em média nos anos 1998/99 para 0,27 no anos 2000/2001, até atingir 0,30 nos últimos quatro anos da simulação. Mudam as preferências dos agentes, que passam a substituir consumo por poupança, embora de forma não instantânea, capaz de produzir um efeito-renda para o governo, sobretudo no período 2002-2004, com aumento da carga tributária via expansão da base, reduzindo o hiato de recursos. Este tipo de reforma já possibilitaria um aumento de poupança doméstica capaz de sustentar taxas de crescimento da ordem de 4,4% a.a. a partir de 2002 (cf. Tabela 4 e Gráfico 6).

Tabela 4

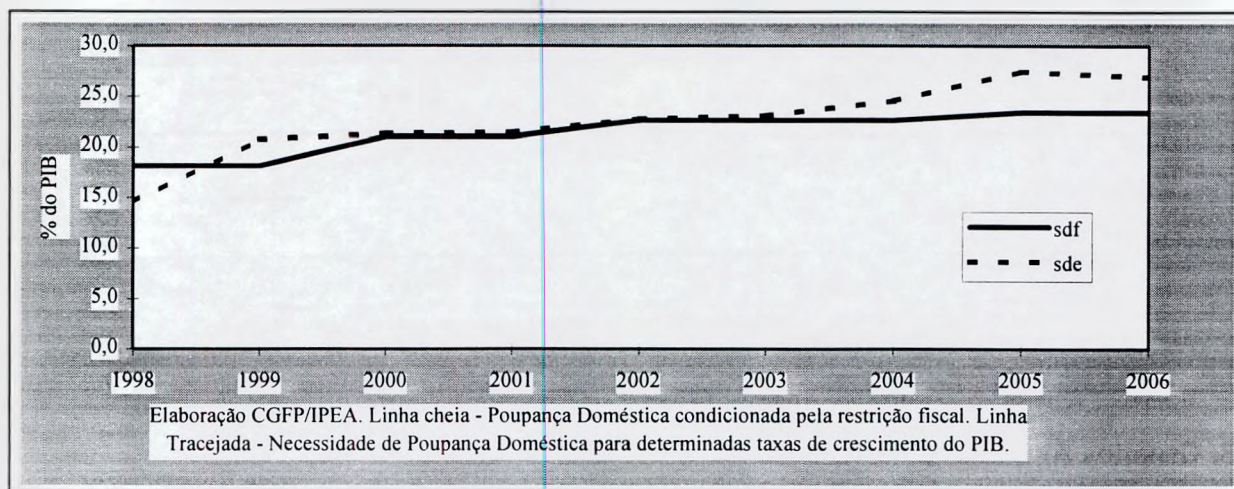
#### Trajetória da Poupança Doméstica: Alterações na Política Tributária

Variáveis	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Prop.a consumir ( $1-\sigma_1$ )	0,750	0,750	0,730	0,730	0,720	0,720	0,720	0,700	0,700
Carga fiscal líquida ( $t + \tau$ )	0,165	0,165	0,182	0,182	0,192	0,192	0,192	0,180	0,180
Prop.a poupar ( $\sigma_1$ )	0,250	0,250	0,270	0,270	0,280	0,280	0,280	0,300	0,300
Gastos públic. produt. ( $\lambda$ )	0,030	0,030	0,030	0,045	0,045	0,045	0,045	0,045	0,045
Consumo do Governo ( $c_g$ )	0,162	0,162	0,162	0,147	0,147	0,147	0,147	0,147	0,147
<b>sdf</b>	<b>18,18</b>	<b>18,18</b>	<b>21,07</b>	<b>21,07</b>	<b>22,61</b>	<b>22,61</b>	<b>22,61</b>	<b>23,40</b>	<b>23,40</b>
Taxa cresc.econômico ( $g$ )	0,020	0,041	0,042	0,043	0,044	0,045	0,050	0,060	0,060
Relação capital-produto ( $v$ )	2,909	2,909	2,909	2,874	2,874	2,874	2,874	2,874	2,874
Déficit conta-corrente ( $\phi$ )	0,040	0,038	0,034	0,032	0,017	0,016	0,016	0,015	0,024
<b>sde</b>	<b>14,54</b>	<b>20,78</b>	<b>21,34</b>	<b>21,45</b>	<b>22,78</b>	<b>23,08</b>	<b>24,54</b>	<b>27,46</b>	<b>26,91</b>

Elaboração: CGFP/YPEA. sdf = poupança doméstica condicionada pela restrição fiscal e sde = necessidades de poupança para dadas taxas de crescimento econômico. sdf e sde medidas em percentuais do PIB. A definição das demais variáveis pode ser encontrada no apêndice. Estas são medidas em valores absolutos ou em valores do PIB.

Gráfico 4

Trajetória da Poupança Doméstica: Alterações na Política Tributária



### Reforma Previdenciária

A reforma previdenciária pode afetar positivamente a taxa de poupança doméstica de duas maneiras. Primeiro, o regime de capitalização incentivaria os agentes econômicos a pouparem mais a cada nível de renda (Munnell, 1976 e Feldstein, 1974 e 1996), elevando a propensão marginal a poupar, embora haja testes empíricos que não confirmam esta hipótese (Barro, R. e MacDonald, 1979). Segundo, abre-se a possibilidade de aumentar a poupança do governo pela redução dos gastos previdenciários, um dos principais focos de desequilíbrios das contas públicas. No Brasil, de 1996 a 1997 o déficit previdenciário da União, que inclui a previdência do INSS e dos funcionários públicos federais, evolui de 2,1% do PIB para 2,4%, devendo ao final de 1998 superar 2,5% do PIB (cf. Boletim de Finanças Públicas do Ipea, nº 02, março/1998).

No cenário analisado o governo consegue redução dos gastos previdenciários de cerca de 13% do PIB entre 1998 e 2006 (cf. estimativas do Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO). Em termos fiscais, o principal impacto advém da mudança do regime de aposentadoria por tempo de serviço para o sistema de aposentadoria por idade. Assume-se um período de transição de quatro anos (1998-2001) com crescimento dos gastos da ordem de 2% do PIB. O resultado do exercício mostra que a reforma da previdência pode gerar poupança capaz de garantir crescimento consistente da ordem de 4,5% a.a. a partir de 2003. Além disso, consegue reduzir o hiato de recursos ao redor de 3%, quando se assume uma meta de crescimento econômico de 6,0% a.a., abaixo do hiato de 3,5% observado na reforma tributária (cf. Tabela 5 e Gráfico 5).



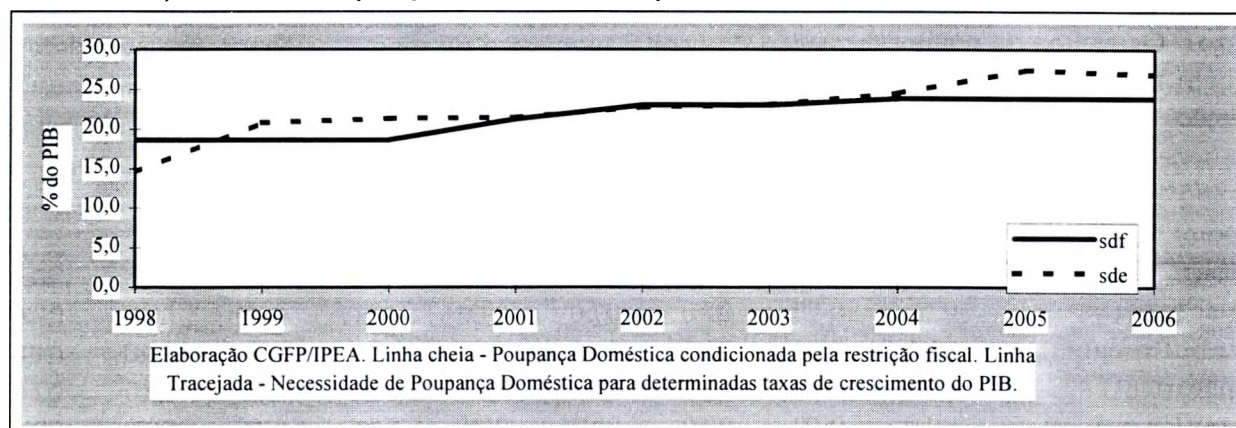
Tabela 5  
Trajetória da Poupança Doméstica: Reforma da Previdência

Variáveis	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Prop.a consumir ( $1-\sigma_c$ )	0,750	0,750	0,750	0,730	0,730	0,730	0,720	0,720	0,720
Carga fiscal líquida ( $t + \tau$ )	0,171	0,171	0,171	0,184	0,209	0,209	0,209	0,209	0,209
Prop.a poupar ( $\sigma_p$ )	0,250	0,250	0,250	0,270	0,270	0,270	0,280	0,280	0,280
Gastos públic. produt. ( $\lambda$ )	0,030	0,030	0,030	0,045	0,045	0,045	0,045	0,045	0,045
Consumo do Governo ( $c_g$ )	0,162	0,162	0,162	0,147	0,147	0,147	0,147	0,147	0,147
<b>sdf</b>	<b>18,64</b>	<b>18,60</b>	<b>18,66</b>	<b>21,23</b>	<b>23,06</b>	<b>23,06</b>	<b>23,85</b>	<b>23,85</b>	<b>23,85</b>
Taxa cresc. econômico ( $g$ )	0,020	0,041	0,042	0,043	0,044	0,045	0,050	0,060	0,060
Relação capital-produto ( $v$ )	2,909	2,909	2,909	2,874	2,874	2,874	2,874	2,874	2,874
Déficit conta-corrente ( $\phi$ )	0,040	0,038	0,034	0,032	0,017	0,016	0,016	0,015	0,024
<b>sde</b>	<b>14,54</b>	<b>20,78</b>	<b>21,34</b>	<b>21,35</b>	<b>22,78</b>	<b>23,08</b>	<b>24,54</b>	<b>27,46</b>	<b>26,91</b>

Elaboração: CGFP/IPEA. sdf = poupança doméstica condicionada pela restrição fiscal e sde = necessidades de poupança para dadas taxas de crescimento econômico. sdf e sde medidas em percentuais do PIB. A definição das demais variáveis pode ser encontrada no apêndice. Estas são medidas em valores absolutos ou em valores do PIB.

Gráfico 5

Trajetória da Poupança Doméstica : Impactos da Reforma Previdenciária



Alterações na Relação Capital-Produto

Nos exercícios anteriores sempre se tentou aproximar a taxa de poupança doméstica condicionada pela restrição fiscal daquela necessária para atingir as metas de crescimento econômico. Porém, pode-se admitir uma redução das necessidades de poupança doméstica caso se consiga reduzir a relação capital-produto. No cenário básico esta assumiu dois valores: 2,91 entre 1998-2000 e 2,87 entre 2002-2006. Essa pode ser considerada uma hipótese conservadora, porém justificada pelo aumento esperado das inversões em infra-estrutura para os próximos anos.

No entanto, uma queda na relação capital-produto pode ser conseguida mais rapidamente caso o setor público promova uma política de gastos que complementem os investimentos do setor privado e a poupança externa seja utilizada na obtenção de bens de capital. Os gastos médios dos governos federal e estaduais em educação básica (fundamental e ensino médio) e pesquisa & desenvolvimento foram da ordem de 3% do PIB no período 1993-95. O governo pode aumentar estes recursos e gerenciá-los mais eficientemente. Paralelamente, é importante reduzir o dispêndio do governo em gastos não produtivos, substituindo-os por aumento dos dispêndios produtivos.

As importações de bens de capital alcançaram uma média de 2,7% do PIB no período 1993/95, enquanto a média das importações de bens de consumo foi de 0,9% do PIB, porém com crescimento contínuo desde 1993. A utilização adequada da poupança externa (déficit em conta-corrente) é importante para viabilizar a absorção de tecnologia, reduzindo no longo prazo a relação capital-produto e as necessidades de poupança doméstica.

A relação capital-produto revela-se de grande importância na redução do hiato de recursos necessários visando a obtenção de maiores taxas de crescimento econômico. Partindo-se de um valor de 2,91 em 1998, supõe-se que esta relação cairia a cada três anos, até atingir 2,49 em 2006. Isso com base nas hipóteses de aumento na importação de bens de capital e nos gastos produtivos do setor público (em substituição aos gastos improdutivo), e no desenvolvimento dos mercados financeiros, resultando numa melhoria de eficiência na utilização dos recursos (externos e internos).

A redução mais acentuada da relação capital-produto a partir de 2001 é fundamental para diminuir as necessidades de poupança doméstica que aumentariam em razão de maiores taxas de crescimento econômico e da queda esperada da poupança externa. (cf. Tabela 7 e Gráfico 5). Infelizmente, os ganhos de eficiência desejados não poderiam ser conseguidos no curto e médio prazos. Os efeitos da melhor formação do capital humano e de mercados financeiros completos podem levar décadas de desenvolvimento. Por isso faz-se necessário caminhar desde já nesta direção.

Tabela 6

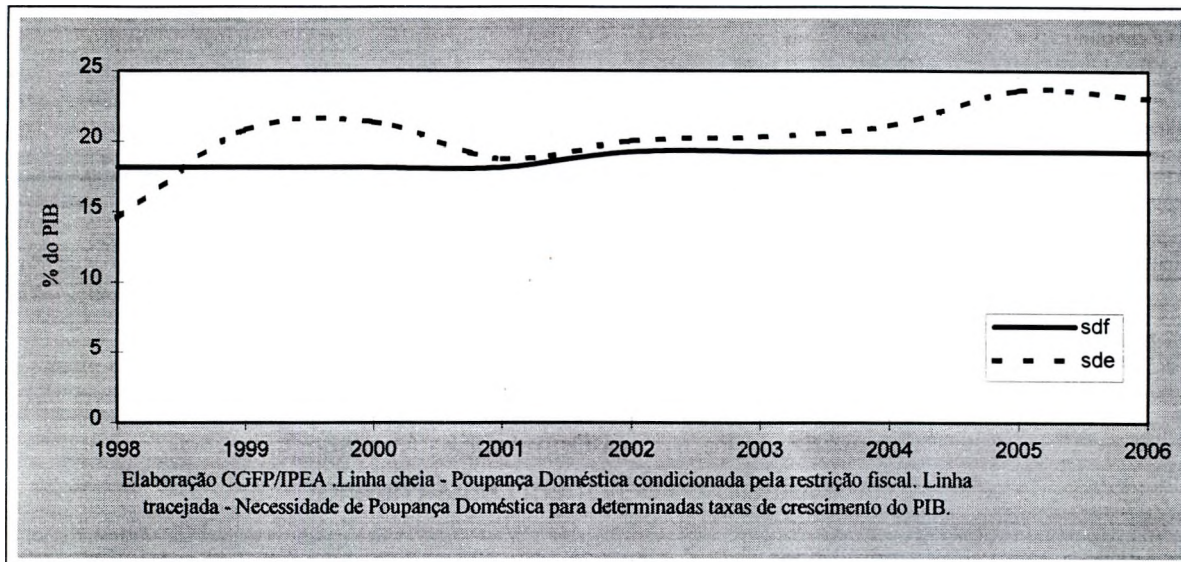
## Trajetória da Poupança Doméstica: Alterações na Relação Capital-Produto

Variáveis	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Prop.a consumir ( $1-\sigma_c$ )	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750
Carga fiscal líquida ( $t+\tau$ )	0,165	0,165	0,165	0,165	0,180	0,180	0,180	0,180	0,180
Prop.a poupar ( $\sigma_c$ )	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250
Gastos públic. produt. ( $\lambda$ )	0,030	0,030	0,030	0,045	0,045	0,045	0,090	0,090	0,090
Consumo do Governo ( $c_g$ )	0,162	0,162	0,162	0,147	0,147	0,147	0,102	0,102	0,102
<b>sdf</b>	<b>18,18</b>	<b>18,18</b>	<b>18,18</b>	<b>18,18</b>	<b>19,30</b>	<b>19,30</b>	<b>19,30</b>	<b>19,30</b>	<b>19,30</b>
Taxa cresc.econômico ( $g$ )	0,020	0,041	0,042	0,043	0,044	0,045	0,050	0,050	0,050
Relação capital-produto ( $v$ )	2,909	2,909	2,909	2,542	2,542	2,542	2,490	2,490	2,490
Déficit conta-corrente ( $\phi$ )	0,040	0,038	0,034	0,032	0,017	0,016	0,016	0,015	0,024
<b>sde</b>	<b>14,54</b>	<b>21,78</b>	<b>21,34</b>	<b>18,73</b>	<b>20,03</b>	<b>21,29</b>	<b>21,12</b>	<b>23,65</b>	<b>23,10</b>

Elaboração: CCF/IDEA. sdf = poupança doméstica condicionada pela restrição fiscal e sde = necessidades de poupança para dadas taxas de crescimento econômico. sdf e sde medidas em percentuais do PIB. A definição das demais variáveis pode ser encontrada no apêndice. Estas são medidas em valores absolutos ou em valores do PIB.



Gráfico 6  
Trajetória da Poupança Doméstica: Mudanças na Relação Capital-Produto



### Alterações na Poupança Externa

Um elemento complicador para análise do cenário da trajetória da poupança doméstica é a disposição do resto do mundo em garantir determinado fluxo de poupança externa. No cenário básico foi admitido déficits em transações correntes compatíveis com o grau de atratividade da economia brasileira, como país emergente, em captar recursos para financiar parte da formação bruta de capital fixo. Porém, mudanças no cenário internacional como as recentes crises financeiras no Sudeste Asiático e/ou um possível aumento das taxas de juros na economia americana podem contribuir para redução nos fluxos de poupança externa.

Portanto, para vislumbrar este efeito utilizou-se um cenário menos otimista para o déficit em transações correntes (cf. item 2.1). O resultado do modelo mostra que a redução da poupança externa eleva a necessidade de poupança doméstica, aumentando o *gap* de recursos necessários<sup>13</sup> para se obter maiores taxas de crescimento sustentado. Vale salientar que, tanto neste cenário como no básico, se supõe um grau de substitubilidade imperfeita entre poupança externa e doméstica da ordem de um terço.

<sup>13</sup> No período 1998/2006, para uma taxa média de poupança externa de 2,6% do PIB (cenário base, cf. Tabela 3), as necessidades de poupança doméstica situaram-se em 22,5% do PIB, enquanto que utilizando-se uma taxa média de 2,3% do PIB (cf. Tabela 7), as necessidades elevaram-se para 22,8% do PIB.

Tabela 7

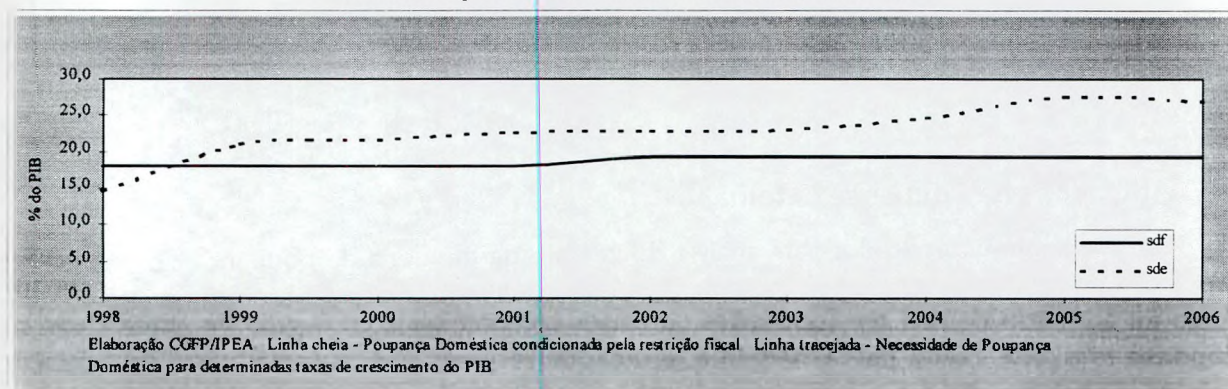
Trajetória da Poupança Doméstica: Alterações na Poupança Externa

Variáveis	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Prop.a consumir ( $P_1$ )	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750	0,750
Carga fiscal líquida ( $t^*$ )	0,165	0,165	0,165	0,165	0,180	0,180	0,180	0,180	0,180
Prop.a poupar ( $\Phi_1$ )	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250
Gastos públic. produtivos ( $\lambda$ )	0,030	0,030	0,030	0,045	0,045	0,045	0,045	0,045	0,045
Consumo do Governo ( $g$ )	0,162	0,162	0,162	0,147	0,147	0,147	0,147	0,147	0,147
<b>sdf</b>	<b>18,18</b>	<b>18,18</b>	<b>18,18</b>	<b>18,18</b>	<b>19,30</b>	<b>19,30</b>	<b>19,30</b>	<b>19,30</b>	<b>19,30</b>
Taxa cresc.econômico ( $g$ )	0,020	0,041	0,042	0,043	0,044	0,045	0,050	0,060	0,060
Relação capital-produto ( $v$ )	2,909	2,909	2,909	2,874	2,874	2,874	2,874	2,874	2,874
Déficit conta-corrente ( $\phi$ )	0,038	0,035	0,030	0,016	0,016	0,016	0,016	0,015	0,023
<b>sde</b>	<b>17,68</b>	<b>20,99</b>	<b>21,60</b>	<b>22,52</b>	<b>22,81</b>	<b>23,11</b>	<b>24,57</b>	<b>27,48</b>	<b>26,95</b>

Elaboração: CGFP/PEA. sdf = poupança doméstica condicionada pela restrição fiscal e sde = necessidades de poupança para dadas taxas de crescimento econômico, sdf e sde medidas em percentuais do PIB. A definição das demais variáveis pode ser encontrada no apêndice. Estas são medidas em valores absolutos ou em valores do PIB.

Gráfico 7

Trajetória da Poupança Doméstica : Mudanças na evolução do déficit em conta-corrente



As simulações do cenário básico (cf. Tabela 3) sugerem a impossibilidade de crescimento a taxas maiores que 4,0%, nos níveis de poupança doméstica atuais. A principal restrição ao crescimento dessa poupança é fiscal. A implementação de reformas (tributária, previdenciária e dos gastos) conduziria a uma redução no hiato<sup>14</sup> de recursos necessários à obtenção de maiores taxas de crescimento sustentáveis.

Vale salientar que as reformas tributária e previdenciária poderão afetar a poupança privada, aumentando a propensão marginal a poupar. A esta adiciona-se o efeito positivo sobre a poupança pública, uma vez que atualmente os gastos previdenciários se constituem na principal origem do desequilíbrio da União. Sob este aspecto, estas reformas podem garantir maiores taxas de crescimento econômico no futuro (+ 0,5% a.a. cada uma), sugerindo que se ambas forem implementadas o país pode ter um aumento anual de crescimento da ordem de 1% após 2001, com taxas médias de 5,0% a. a.. Naturalmente, a velocidade destas é fator vital na medida em que pode antecipar o início de um processo de crescimento sustentado. A situação poderia se complicar no caso do fluxo de poupança externa cair a níveis similares aos da década de 80, aumentando a necessidade de poupança doméstica no curto e médio prazos.

<sup>14</sup> As reformas previdenciária e tributária, respectivamente, reduziram o hiato de recursos em 4,1% e 4,6% do PIB, em relação ao cenário base, na hipótese de uma taxa de crescimento econômico de 6%, em 2006.

### 3.4. Poupança Compulsória: O Papel dos Fundos Públicos

Poupança compulsória é uma expressão usada para designar os recursos extraídos compulsoriamente da sociedade e transferidos, pelo setor público, a determinados agentes, setores ou atividades, tidos como prioritários pelas políticas públicas. No Brasil a poupança compulsória pode ser representada pelo FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço), FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), FCO (Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste), FNE (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste) e FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte). Os fundos públicos de poupança compulsória têm sido utilizados, em vários países, para auxiliar o esforço de financiamento de diversas atividades, sobretudo em apoio àqueles setores cujo investimento é de alto risco, longo prazo de maturação, ou ainda cujo retorno social é elevado relativamente ao retorno privado.

Dentre os usos dos recursos mobilizados pelo setor público por meio desses fundos, destacam-se, no Brasil, os investimentos sociais, tais como projetos de infra-estrutura urbana, saneamento básico (água e esgoto), habitações populares e projetos de fomento à atividade econômica e geração de emprego e renda (financiamento de micro, pequenas e médias empresas, agricultura familiar, crédito popular para trabalhadores autônomos, etc.). Uma categoria especial de uso dos fundos compulsórios é o apoio ao desenvolvimento regional, visando a incentivar a atividade econômica das regiões mais pobres, a fim de se atingir maior equidade inter-regional de renda e riqueza.

Dessa forma, uma outra fonte de incremento da poupança interna poderia advir desses fundos. Nesse sentido, a análise do potencial efetivo de mobilização dos recursos disponíveis para as aplicações do FGTS, FAT, FCO, FNE e FNO ganha importância.

Utilizando-se como indicador os fluxos líquidos dos fundos, procura-se determinar a capacidade potencial de investimento, ou seja, o fluxo das disponibilidades para suas aplicações, medido pela diferença entre as principais entradas (receitas) e saídas (despesas). Busca-se, a cada período, identificar os recursos líquidos efetivamente disponíveis para as aplicações nos setores e atividades - em tese - alvos das políticas públicas de fomento.

#### 3.4.1. Evolução Recente

A evolução recente da capacidade de investimento dos fundos está descrita na Tabela 8 e no Gráfico 8 a seguir.

**Tabela 8**  
**Fundos de Poupança Compulsória**  
**Evolução Recente da Capacidade de Investimento (Fluxos Líquidos)**

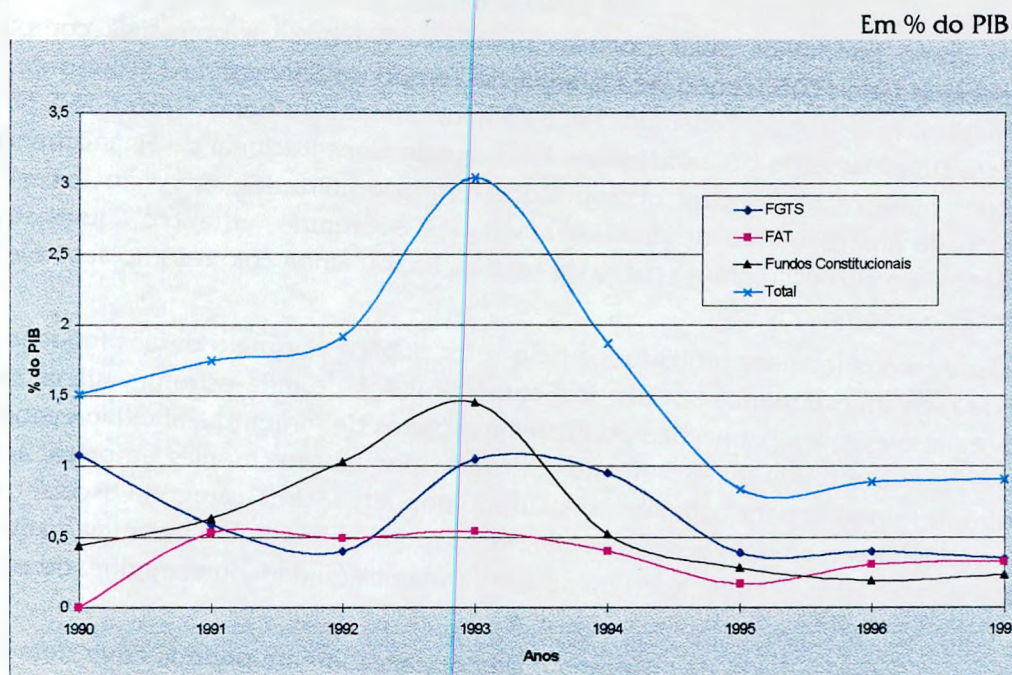
Período	Em R\$ milhões de dez/97 (*)				Em % do PIB			
	FGTS	FAT	Fundos Const.	Total	FGTS	FAT	Fundos Const.	Total
1990	7.570	-	3.060	10.631	1,08	-	0,44	1,51
1991	4.196	3.800	4.521	12.517	0,59	0,53	0,63	1,75
1992	3.161	3.873	8.029	15.063	0,40	0,49	1,03	1,92
1993	7.691	3.932	10.557	22.180	1,05	0,54	1,45	3,04
1994	7.063	2.977	3.871	13.911	0,95	0,40	0,52	1,87
1995	3.156	1.395	2.255	6.806	0,39	0,17	0,28	0,84
1996	3.441	2.639	1.625	7.706	0,40	0,31	0,19	0,89
1997	3.156	2.973	2.012	8.141	0,35	0,33	0,23	0,91

Fontes: Caixa Econômica Federal, Ministério do Trabalho e Secretaria de Políticas Regionais. Elaboração: IPEA/CGFP.

Nota: (\*) - Valores atualizados pelo IGP-DI.



**Gráfico 8**  
**Capacidade de Investimento dos Fundos de Poupança Compulsória**  
**1990-1997**



A primeira metade dos anos noventa se caracterizou por uma relativa estagnação da capacidade de investimento dos fundos parafiscais, a qual se situou em uma média de 1% do PIB. O período 1990-1997 foi marcado também por fortes oscilações, provocadas por mudanças institucionais, como a inclusão das receitas de aplicações financeiras no cômputo das receitas financeiras líquidas, e flutuações nos níveis de produto e emprego, que afetaram os fluxos financeiros desses fundos. Os vários planos de estabilização também contribuíram para explicar porque o comportamento recente da capacidade de investimento do FGTS e FAT foi tão irregular.

Com respeito aos fundos constitucionais, a Tabela 8 deixa clara a existência de duas fases de evolução da capacidade de investimento. A primeira, de 1990 a 1993, é marcada por forte crescimento, explicado pelo vigoroso aumento das receitas das operações de crédito (fases iniciais de contratações) e receitas financeiras (ganhos de *floating* nos anos de inflação elevada). A segunda fase (1994-1997) é marcada por decréscimo da capacidade de investimento do FCO, FNE e FNO, motivado pela redução das mesmas receitas que atuaram favoravelmente na fase anterior. A brusca redução da inflação a partir de 1994 dá conta da diminuição da receita financeira, enquanto que mudanças nas políticas de crédito dos bancos administradores (BB, BNB e BASA) acarretaram redução de novas operações de crédito em 1994 e 1995.

### 3.4.2. Perspectivas

As tabelas abaixo apresentam, respectivamente, as variáveis de cenário e as projeções para a capacidade de investimento dos fundos de poupança compulsória. Para tanto foram estabelecidos três cenários: cenário base (mais favorável), alternativo 1 (médio) e alternativo 2 (menos favorável).

**Tabela 9**  
**Cenários para as Projeções**

Ano	Taxas de Cresc. do PIB em %			Taxas de Juro Reais em % a.a. <sup>(1)</sup>			Taxas de Desemprego em % <sup>(2)</sup>			Taxas de Cresc. da PEA em % <sup>(3)</sup>		
	Base	Alt 1	Alt 2	Base	Alt 1	Alt 2	Base	Alt 1	Alt 2	Base	Alt 1	Alt 2
1997	3,0	3,0	3,0	14,1	14,1	14,1	5,72	5,72	5,72	2,41	2,41	2,41
1998	2,0	1,5	0,5	14,1	14,1	14,1	5,50	5,70	5,80	2,41	2,41	2,41
1999	4,1	2,5	1,5	14,7	14,7	14,7	5,50	5,55	5,70	2,41	2,41	2,41
2000	4,2	3,0	2,0	14,1	14,1	14,1	5,00	5,50	5,50	2,32	2,32	2,32
2001	4,3	4,0	3,0	14,8	14,8	14,8	4,80	5,25	5,25	2,32	2,32	2,32
2002	4,4	4,0	4,0	14,1	14,1	14,1	4,70	5,00	5,00	2,32	2,32	2,32

Fonte: IPEA. Elaboração: IPEA/CGFP.

Notas: (1) - Taxa de retorno do capital (*proxy*) conforme Tourinho (1998).

(2) Simulações a partir de elaboração interna.

(3) Conforme IPEA - "Brasil na Virada do Milênio".

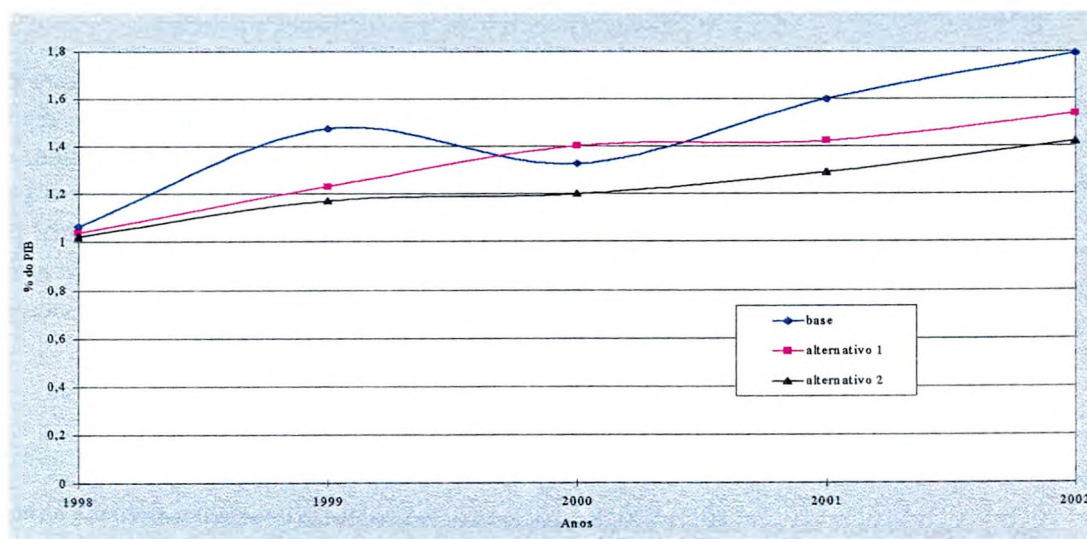
**Tabela 10**  
**Capacidade de Investimento dos Fundos de Poupança**  
**Compulsória Projeções em Três Cenários\***  
**Médias dos Períodos**

Período	Parafiscais			Constitucionais			Total		
	base	alt 1	alt 2	base	alt 1	alt 2	base	alt 1	alt 2
1998/99	1,02	0,89	0,84	0,25	0,25	0,26	1,27	1,14	1,10
2000/02	1,28	1,16	1,01	0,29	0,29	0,30	1,57	1,45	1,30

Elaboração: IPEA/CGFP.

Obs.: \* Os cenários base (mais favorável), alternativo 1 (médio) e alternativo 2 (menos favorável) encontram-se na Tabela 9.

**Gráfico 9**  
**Capacidade de Investimento dos Fundos de Poupança Compulsória**  
**Projeções em Três Cenários**  
**1998-2002**



A Tabela 10 mostra que existe tendência de crescimento da capacidade de investimento dos fundos de poupança compulsória no período 1998-2002. As simulações sugerem que tal tendência será mais pronunciada quanto mais favorável for o cenário econômico (mais crescimento do produto e menos desemprego).

Em todos os cenários, observa-se que o tipo de trajetória da capacidade de investimento global está essencialmente determinada pelo comportamento dos fundos parafiscais (FGTS e FAT). Isso se explica, primeiro, pela grande participação relativa desses fundos na capacidade total (66%, em média, no período 1990-1997). Em segundo lugar, porque a capacidade de investimento desses fundos, muito sensível ao crescimento do PIB (altas elasticidades-renda das arrecadações) e à evolução das taxas de desemprego, apresenta maior variância que a dos fundos constitucionais. Em decorrência disso, a capacidade de investimento dos fundos parafiscais tende a ser muito mais sensível ao cenário econômico do que a dos fundos constitucionais. Pode-se afirmar que os primeiros têm um caráter pró-cíclico muito mais acentuado do que os últimos.

As projeções sugerem que a capacidade de investimento dos fundos constitucionais será determinada, principalmente, pelos retornos de suas operações de crédito. Isso ocorre por duas razões. Primeiro, porque a elasticidade unitária da arrecadação dos fundos constitucionais implica na constância desse item - em percentagem do PIB - ao longo do período de projeção.<sup>15</sup> Segundo, porque esses fundos têm uma enorme capacidade de expansão de suas operações ativas. Como não pagam benefícios - tais como saques, seguro-desemprego, etc. - funcionam como fundos rotativos, em que os retornos financeiros de um período - acrescidos da arrecadação e deduzidos das despesas operacionais - são reinvestidos no período seguinte.<sup>16</sup>

A maior contribuição para a capacidade de investimento dos fundos constitucionais tem sido - e continuará sendo - a do FNE.<sup>17</sup> Esse fundo contribuiu, em média, no período 1990-1997, com 53% da capacidade de investimento dos fundos constitucionais. O FCO e o FNO tenderão a apresentar trajetórias e níveis de capacidade de investimento bastante semelhantes. Apesar disso, no período 1990-1997, o desempenho do FNO foi ligeiramente melhor do que o do FCO, em função de maiores receitas de operações de crédito a partir de 1994 e menores despesas operacionais.

Os números também mostram, no âmbito dos fundos parafiscais, que o FGTS deve perder sua liderança para o FAT. O período 1998-2000 deve ser de redução da capacidade de investimento do FGTS (em percentagem do PIB). A manutenção de um alto volume de saques, acompanhada por certa estagnação das receitas das operações de crédito respondem por essa tendência. Por sua vez, o FAT demonstra maior potencial de expansão por duas razões. Primeiro, porque a arrecadação do PIS/PASEP tem sido mais elástica ao crescimento do produto do que a arrecadação do FGTS. Segundo, o FAT apresenta maior potencial de crescimento das receitas das opera-

<sup>15</sup> Recentes trabalhos econométricos dão conta de que a elasticidade-produto da arrecadação de impostos no Brasil é muito próxima da unidade. Ver, por exemplo, MENDONÇA (1997), p. 06.

<sup>16</sup> As elevadas taxas de crescimento das operações de crédito desses fundos no período 1990-1997 se deveram ao fato de que parte desse período foi de implantação de muitos novos programas de investimento. Essas taxas foram de 24% a.a. para o FCO, 38% a.a. para o FNE e 29% a.a. para o FNO.

<sup>17</sup> O FNE é o maior dos três fundos constitucionais, arrecadando 1,8% da receita do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados; os percentuais que cabem ao FCO e ao FNO são de 0,6% sobre a receita desses impostos.



ções de crédito. Não apenas suas aplicações são mais diversificadas<sup>18</sup> como também é maior o potencial de expansão do volume de operações. Em especial, o FAT conta com a vinculação constitucional de 40% da arrecadação do PIS/PASEP destinada ao BNDES, mecanismo que proporciona altas taxas de crescimento das operações ativas do Fundo.

Portanto, em um cenário de crescimento sustentado da economia brasileira em que as tendências estruturais de redução do emprego formal possam ser compensadas por um bom desempenho do produto, a capacidade de investimento dos fundos de poupança compulsória dispõe de certo potencial de expansão. Sob as hipóteses adotadas, poder-se-ia dizer que esses fundos estariam prontos para assumir um papel relevante como instrumentos de mobilização de recursos para as políticas de fomento econômico e social. Em suma, um novo ciclo de crescimento sustentado da economia brasileira pode trazer consigo uma correspondente “decolagem” da capacidade de investimento dos fundos compulsórios.

Os resultados sugerem, contudo, que existem obstáculos à vista. Em especial, as baixas taxas de retorno e os elevados graus de inadimplência de alguns programas - especialmente do FGTS e dos fundos constitucionais - podem limitar o crescimento dos retornos das operações de crédito desses fundos. Além disso, os “fantasmas” do desemprego estrutural e da crescente informalização do mercado de trabalho, alertam para a necessidade de reformas abrangentes que visem, por um lado, combater o desemprego em outras frentes (políticas públicas de emprego) e, por outro, limitar o efeito do desemprego sobre a saúde financeira dos fundos para-fiscais.

Uma questão relevante seria saber se o montante de recursos à disposição dos fundos de poupança compulsória será compatível com as necessidades das políticas de fomento no futuro. Ou seja, uma coisa é dizer que tais fundos têm bom potencial de expansão da sua capacidade de investimento; outra é afirmar que essa expansão também representa um aumento da participação desses fundos como geradores de recursos frente às crescentes necessidades financeiras das políticas de habitação, emprego, desenvolvimento regional, etc.

Embora o presente trabalho não se ocupe de confrontar a oferta e a demanda dos recursos da poupança compulsória, é possível afirmar que o perfil das aplicações dos fundos aqui estudados terá um papel relevante no novo ciclo de crescimento da economia brasileira. O País terá de contar com fontes e

mecanismos adequados de financiamento de atividades tais como ampliação e modernização da infra-estrutura, exportações, defesa do meio ambiente, capacitação tecnológica das firmas e investimentos sociais diretos.<sup>19</sup> Esses últimos são geradores, por excelência, de “externalidades sociais”, e propícios ao financiamento pela poupança compulsória. A participação de instituições públicas de financiamento será importante, com o BNDES, a CEF e os bancos de desenvolvimento regional provendo crédito aos agentes responsáveis por esse tipo de investimento. A poupança compulsória tem sido uma importante fonte de recursos para essas instituições. Sobre o BNDES, após a criação do FAT, assim se referem BONELLI & PINHEIRO (1994, p. 27): “as contribuições do PIS/PASEP respondem por quase 90% de todos os novos recursos à disposição do Banco (...)”. Apesar disso, as perspectivas são de que uma parcela cada vez maior da formação de capi-

<sup>18</sup> Os recursos do FAT são emprestados a uma enorme gama de setores e atividades - por intermédio do BNDES e de outras instituições financeiras oficiais federais - enquanto que os do FGTS só podem ser aplicados em habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana.

<sup>19</sup> Destacam-se ainda o apoio às micro e pequenas empresas, à agricultura familiar, habitação popular, saneamento básico, crédito a trabalhadores autônomos, etc.

tal da economia - sobretudo em infra-estrutura - seja financiada por fontes privadas de crédito. O papel da poupança compulsória deverá se concentrar nos "investimentos sociais diretos". Assim o exige o atual contexto histórico, em que o combate ao desemprego e às desigualdades de renda e riqueza exigirá um grande esforço do governo.

#### 4. POUPANÇA E INVESTIMENTO

Além de considerar as condições de absorção de poupança externa e de geração de poupança interna, o problema da canalização da poupança para atividades produtivas também merece destaque. Duas são as frentes nas quais deve se atuar para aperfeiçoar os mecanismos de canalização. A primeira delas é a regulação do sistema financeiro nacional visando torná-lo mais seguro para poupadores e tomadores. É necessário assegurar a saúde desse sistema, protegendo-o de externalidades negativas associadas a falhas em instituições individuais, especialmente se essas falhas puderem se generalizar - em decorrência do risco sistêmico. Esses esforços devem incluir não apenas esquemas de garantias aos depositantes e facilidades de empréstimos de última instância, mas um conjunto de medidas de regulação prudencial e práticas de supervisão.

Neste sentido, o Banco Central brasileiro está trilhando o caminho correto. Além de instituir o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) e o Fundo Garantidor de Crédito (FGC), o Banco Central dispõe de um conjunto de medidas de ação imediata ante a possibilidade de insolvência de alguma instituição financeira - intervenção, liquidação extrajudicial e administração especial temporária (RAET), além de medidas que visam (i) responsabilizar civilmente os controladores das instituições financeiras; (ii) flexibilizar as regras de privatização de suas instituições após a adoção do RAET e (iii) apurar possíveis responsabilidades de prestadores independentes de serviços de auditoria.

Outra frente seria a adoção de medidas visando ao aperfeiçoamento do mercado de capitais brasileiro, tais como:

- dotar a CVM de instrumentos capazes de melhorar sua capacidade reguladora e fiscalizadora do relacionamento do investidor com a empresa, particularmente no que diz respeito aos acionistas minoritários;
- eliminar as brechas contábeis que possibilitem a publicação de balanços pouco reveladores da real situação da empresa;
- criar uma agência reguladora autônoma (ou dotar a CVM desses poderes) que assuma o papel de principal agente de regulação prudencial do sistema e de fiscal rotineira dos investidores institucionais, no que se refere às suas aplicações em títulos nos mercados de capitais, capaz de padronizar os demonstrativos financeiros de tais investidores, obrigando-os a divulgação periódica, de modo a aumentar a transparência de suas operações.
- aproveitar o momento das privatizações para reduzir a ciclotimia do Estado na emissão de normas, uma vez que o bom funcionamento de qualquer mercado depende de regras estáveis.

Concomitantemente à maior supervisão do mercado financeiro, deve-se liberalizá-lo no sentido de que novos instrumentos financeiros possam ser utilizados. Estes são contratos por meio dos quais as necessidades dos doadores e dos tomadores de recursos são simultaneamente atendidas, de forma a viabilizar a transferência dos recursos de uns para os outros. Quanto mais

amplo o leque de opções disponíveis nos mercados de capitais, maiores as chances de atendimento das necessidades dos agentes. Estas necessidades são baseadas em determinadas características dos ativos, tais como:

- Liquidez: a criação de ativos com liquidez cada vez mais elevada permite que uma parcela dos recursos antes retidos nos caixas das empresas possam ser realocada para aplicações produtivas;
- Institucionalização da Poupança: permite a agregação de poupança anteriormente difusa, o que pode gerar ganhos de escala nas aplicações, reduzindo o custo de capital;
- Eficiência Alocativa: mercados mais completos fornecem melhores possibilidades de aplicações e captações;
- Disseminação da Informação: os mercados financeiros agregam diversas opiniões de seus vários participantes sobre o valor dos investimentos. Isto pode ser útil para que os investidores percebam em maior escala quais os melhores projetos e para que os empresários tenham outras opiniões sobre suas decisões de investimento. Tem-se, assim, um melhor controle sobre administrações insatisfatórias;
- Repartição de Riscos: a ampliação do leque da combinação da relação risco-retorno permite que o investidor escolha a carteira que adeque-se melhor a seu comportamento diante do risco;
- Separação entre Propriedade e Administração: facilita a administração profissional dos recursos.

Progressos têm ocorrido na modernização do arsenal de instrumentos financeiros disponíveis no Brasil. Além de um grande desenvolvimento das opções existentes nos mercados de derivativos nacional e do crescimento do montante neles negociados, novos títulos vêm ganhando destaque no sistema financeiro tais como as letras hipotecárias, os Fundos de Aposentadoria Programada (FAPI), o Título de Participação em Receita em Serviço Concedido (TPR), os Bônus de Recebimento, o Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL), os títulos ligados ao incentivo à exportação e ao *agribusiness* e os títulos de desenvolvimento econômico.

Embora a modesta recuperação da taxa de investimento iniciada em 1993 ainda seja insuficiente para assegurar perspectivas mais sólidas de crescimento econômico e melhoria do bem-estar social no país, prevê-se para o futuro próximo uma sensível melhora neste quadro. Os nove levantamentos analisados sobre planos e intenções de investimentos de grandes empresas privadas e estatais,<sup>20</sup> são unânimes em indicar uma recuperação dos investimentos na economia brasileira no pós-Real. O investimento industrial teria passado de 2,8% do PIB em 1992-1993 para 3,0-3,5% em 1995-1997 (CNI/CEPAL, 1997). Para que se tenha uma idéia do volume de recursos envolvidos, estudo do Ministério da Indústria e do Comércio, por exemplo, identifica investimentos industriais de US\$ 94,1 bilhões, para o período 1995-2000, dois terços dos quais em setores com capacidade competitiva, principalmente nos segmentos químico, automotivo, de alimentos, metalúrgico e papel e celulose (MICT, 1996). Com um horizonte de tempo mais amplo, a ABDIB contabiliza US\$ 190 bilhões em planos de investimento em infra-estrutura e indústrias de base, para o período 1997-2006, sendo que US\$ 42,8 bilhões correspondem a projetos já em execução (ABDIB, 1997). Os planos de investimento apenas dos 32 maiores grupos econô-

<sup>20</sup> Os estudos analisados foram ABDIB (1997), Arthur Andersen (1996), CNI/CEPAL (1997), FIESP (1997), GAP/BNDES (1997), MICT (1996), MICT (1996a), Rodrigues, D. A. (1997) e Simonsen & Associados (1996).

micos privados brasileiros somam US\$ 25,7 bilhões para o período 1996-2001, com 66% dos recursos direcionando-se para setores produtores de *commodities* (GAP/BNDES, 1997).

A retomada dos investimentos tem sido comandada pela ampliação do mercado interno, devido ao efeito combinado da estabilização, abertura comercial, expansão do crédito e redução das incertezas. O que se identifica para o período 1995-97, entretanto, é ainda um “miniciclo” inicial de investimentos, fortemente apoiado em ações modernizadoras e/ou redutoras de custos, aguardando estímulos adicionais do ambiente econômico para se transformar em um ciclo de expansão de plantas industriais (CNI/CEPAL, 1997). Tais estímulos podem assumir a forma tanto de políticas horizontais gerais (redução do “custo Brasil”, consolidação da estabilização, políticas de educação, treinamento, tecnologia e informação), como de políticas de suporte às exportações (desoneração fiscal, linhas especiais de crédito, seguro de crédito) e de reestruturação do sistema financeiro doméstico, com o fortalecimento dos segmentos de crédito de médio e longo prazos e do mercado de capitais (Mendonça de Barros, J. R. & Goldenstein, L., 1997).

O programa de privatizações tem efeito particularmente importante sobre a recuperação dos investimentos em segmentos da indústria de base e infra-estrutura, na medida em que restaura a capacidade de investimento das empresas anteriormente sobre controle do setor público. Além disso, há indicações de alteração do perfil setorial dos investimentos, com desaceleração destes no setor de bens de consumo, intensos no início do processo de estabilização, e ampliação das taxas de crescimento dos setores de bens de capital e da construção civil.

Com respeito à infra-estrutura econômica, a demanda por investimento está estimada em US\$ 110,5 bilhões, no período de 1998-2002, cabendo a Energia US\$ 51,4 bilhões (47%), Telecomunicações US\$ 41,2 bilhões (37%) e Transportes US\$ 17,9 bilhões (16%) (cf. Tabela 11 e Gráfico 10).

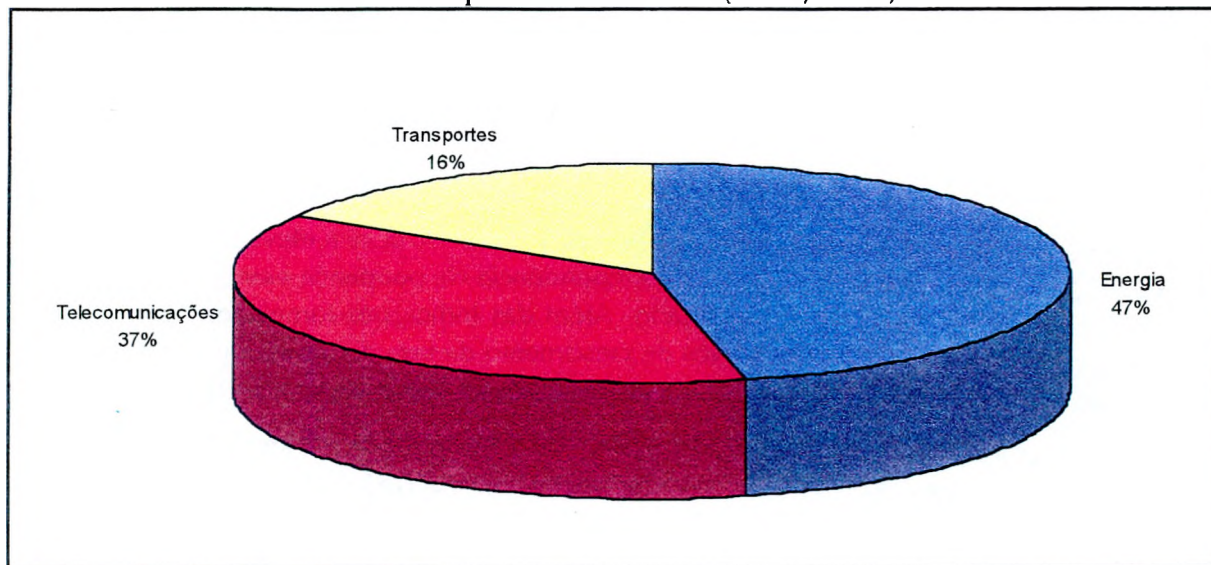
Tabela 11  
Infra-Estrutura: Estimativa de Recursos para Investimento<sup>21</sup>  
(1998/2002)

	(US\$ Bilhões)					
Área	1998	1999	2000	2001	2002	Total
1. Energia	9,2	11,7	12,1	10,3	8,1	51,4
2. Telecomunicações	7,5	9,3	10,9	8,7	4,8	41,2
3. Transportes	2,1	3,7	4,8	4,2	3,1	17,9
Total	19,8	24,7	27,8	23,2	16,0	110,5

Fonte: MME, MC e MT.  
Elaboração CGFP/YPEA.

<sup>21</sup> Os US\$ 110,5 bilhões estimados para o quinquênio 1998/2002 têm como base o programa de investimentos das empresas estatais setoriais. Exceto no setor petróleo, em todos os outros existe elevada demanda reprimida por serviços, particularmente em telecomunicações (onde existem cerca de 15 milhões de pessoas esperando por uma linha de telefone fixo). Esta pode ser considerada uma das principais causas dos seus investimentos serem elevados e crescentes até 2001 havendo grande queda em 2002 (início dos investimentos mais qualitativos e menos estruturais).

**Gráfico 10**  
**Infra-Estrutura: Participação das Principais Áreas na Estimativa de Recursos para Investimento (1998/2002)**



Fonte: MME, MC e MT. Elaboração CGFP/IPEA.

O Plano Plurianual de Investimentos-PPA atribui significativa importância à participação do setor privado na retomada dos investimentos em infra-estrutura, contribuindo para o avanço do processo de desestatização. Em 1998 os grandes destaques são as telecomunicações que, após a desestatização, poderão dispor de 9 empresas estatais e 10 empresas privadas operando na telefonia celular, e de três *holdings* regionais na telefonia fixa, bem como o setor elétrico com grande parte da geração e da distribuição privatizados.

As principais formas pelas quais o governo está incrementando a participação do setor privado na área de infra-estrutura são: a privatização; a concessão dos serviços públicos; e o incentivo ao *project finance*. A previsão de distribuição dos investimentos entre setor público e privado pode ser vista na Tabela 12, a seguir.

**Tabela 12**  
**Infra-Estrutura: Participação das Fontes Previstas de Recursos para Investimento (1998/2002)**

Área	(Em Percentagem)		
	Setor Público <sup>1</sup>	Setor Privado <sup>2</sup>	Total
1. Telecomunicações	24,7	75,3	100,0
2. Energia	59,2	40,8	100,0
3. Transportes <sup>3</sup>	69,1	30,9	100,0

Fonte: PPA e Planos de Investimentos das Estatais. Elaboração CGFP/IPEA.

Notas: <sup>1</sup> Governos Federal e Estaduais e Estatais Federais e Estaduais.

<sup>2</sup> Privatização, Concessão e *Project Finance*.

<sup>3</sup> Área de menor atratividade econômica. No setor rodoviário a responsabilidade dos investimentos públicos será da União, dos Estados e de alguns municípios e a principal fonte de recursos ainda é a orçamentária.



A concessão, segunda forma de incrementar a participação do setor privado na infraestrutura, precisa ter um marco jurídico-legal, com regras claras e permanentes, suficientemente flexível para comportar alterações diante das descontinuidades tecnológicas e de mudanças econômicas e institucionais, evitando o discricionarismo que pode ocorrer diante das mudanças de governo. Segundo o artigo 175 da Constituição Federal os itens obrigatórios que devem constar em uma lei de concessão são: o regime das concessionárias; as condições do contrato (tais como renovação, tempo, rescisão e fiscalização); os direitos do consumidor; a política tarifária; e a obrigação de manter o serviço com quantidade e qualidade.

## 5. CONCLUSÃO

Dada a recuperação esperada do investimento no país, é crucial a elevação da taxa de poupança doméstica, como forma de minimizar a dependência da poupança externa e assegurar um mínimo de crescimento econômico sustentado. Além das indicações fornecidas por levantamentos mencionados neste trabalho, perspectivas de crescimento da taxa de investimento no Brasil estão fortemente associadas à evolução das políticas públicas e dos fundamentos macroeconômicos.

Estudos disponíveis sugerem que as políticas do setor público podem estimular o investimento privado mediante: fixação de níveis moderados de taxa de juros, manutenção de ambiente macroeconômico estável (estabilidade das regras do jogo) e adoção de políticas sustentáveis, de modo a reduzir a incerteza e gerar credibilidade junto aos agentes econômicos.

As reformas estruturais devem representar passo significativo na implementação dessas políticas, favorecendo o crescimento econômico, conseqüentemente elevando os níveis de investimento no País. Nesse ambiente, é indispensável cuidar para que a poupança doméstica, pública e privada, não seja fator restritivo ao crescimento sustentado.

Nos atuais níveis de poupança doméstica, a análise empreendida sugere a impossibilidade do país crescer a taxas maiores do que 4% ao ano. A principal restrição ao crescimento da poupança é fiscal. A implementação de reformas fiscais (tributária, previdenciária e dos gastos) conduziria a uma redução no hiato de recursos necessários à obtenção de maiores taxas de crescimento da economia. As reformas tributária e previdenciária poderão favorecer a poupança privada, mediante a elevação da propensão marginal a poupar. A esta adiciona-se a possibilidade de aumento da poupança pública, pois as despesas nessa área constituem a principal fonte de desequilíbrio do setor público consolidado no país. Sob este aspecto, essas reformas podem permitir maiores taxas de crescimento econômico no futuro (+ 0,5% a.a. cada uma), sugerindo que se forem implementadas o país pode ter crescimento sustentado adicional da ordem de 1% após 2001, o que significa taxas médias de 5,0% a. a..

A formação de poupança compulsória pode contribuir com o financiamento dos investimentos. Os fluxos de capacidade de investimento dos fundos compulsórios (FGTS, FAT e fundos constitucionais) podem chegar, segundo as projeções deste estudo, a algo em torno de 2% do PIB em 2002. Revela-se, portanto, um potencial de mobilização de recursos não desprezível, beneficiando setores e atividades de alto "retorno social" (habitação, infra-estrutura urbana, micro e pequenas empresas, agricultura familiar, turismo, etc.). Bem geridos e contando com ambiente macroeconômico favorável, esses fundos poderiam ter papel destacado nas políticas públicas de fomento econômico e social.



Além disso, é indispensável assegurar solidez ao sistema bancário e acompanhar a evolução dos ativos financeiros totais da economia, visando minimizar a formação de bolhas especulativas. Independente dos elementos objetivos da análise, é fundamental o empenho do governo federal no sentido de melhorar sua credibilidade junto aos agentes econômicos, com vistas à redução do risco Brasil e conseqüentemente das taxas de juros. Para tanto, é necessário compromisso com metas fiscais e ações planejadas.

## APÊNDICE

### MODELO MACROECONÔMICO DE POUPANÇA DOMÉSTICA

Para as simulações da trajetória de poupança doméstica foi adotado um modelo macroeconômico representado pelas equações reduzidas que seguem :

$$s_{df} = (1 - \sigma_l) (t + \tau) + \sigma_0 + \sigma_l - \lambda - c_g$$

$$s_{de} = (g - g_0)v - \beta\phi \text{ para } v > 0$$

onde :

$s_{df}$  - poupança doméstica/PIB condicionada pela restrição fiscal.

$t$  - receita líquida das administrações públicas (receita total menos transferências, subsídios e juros).

$c_g$  - compras de bens e serviços do governo mais dispêndio com pessoal (exceto gastos com educação básica, técnica e pesquisa e apoio ao desenvolvimento tecnológico).

$\lambda$  - gastos com educação básica, técnica e pesquisa e apoio ao desenvolvimento tecnológico.

$\tau$  - variável de esforço fiscal levando-se em consideração os impactos de possíveis ajustes fiscais e

receitas de concessões.

$\sigma_0$  - propensão autônoma a poupar.

$\sigma_l$  - propensão marginal a poupar.

$s_{de}$  - necessidade de poupança doméstica/PIB para dadas taxas de crescimento econômico.

$g$  - taxa média de crescimento do PIB.

$g_0$  - taxa de depreciação.

$v$  - relação capital-produto.

$\phi$  - déficit em transações correntes/PIB.

$\beta$  - coeficiente de substitubilidade entre poupança externa e interna.

## BIBLIOGRAFIA

- Abreu, M.P. Carneiro, D.D. e Werneck, R.F. (1994) - "Government and Economic Growth: A Three- Gap View of the Long-Run Prospects of the Brazilian Economy". PUC: Texto para Discussão nº327, Rio de Janeiro.
- Banco Mundial (1994): World Development Report 1994 - Infrastructure for Development.
- Barro, R.J. e MacDonald, G.M.(1979) - "Social Security and Consumer Spending in a International Cross Section". Journal of Public Economics, v.11, p.275-289.
- Bonelli, Regis & Pinheiro, Armando C. (1994). O Papel da Poupança Compulsória no Financiamento do Desenvolvimento: Desafios para o BNDES. Rio de Janeiro, Revista do BNDES, vol. 1, nº 1, p. 17-36, junho.
- Brasil (1988): Constituição Federal. Brasília.
- Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (1997) O Brasil na Virada do Milênio - Trajetória do Crescimento e Desafios do Desenvolvimento. Brasília: IPEA, julho de 1997.
- CEPAL (1996) - "Fortalecer El Desarrollo. Interacciones entre Macro y Microeconomía".
- Diamond, P.A. (1965) - "National Debt in a Neoclassical Growth Model". American Economic Review, v.55, nº 5, p.1126-1150.
- ELETROBRÁS (1996): Plano Decenal de Expansão 1997/2006. Rio de Janeiro, Dezembro.
- ELETROBRÁS (1996): Plano Nacional de Energia Elétrica 2015. Rio de Janeiro.
- Feldstein, M. (1974) "Social Security, Induced Retirement and Agregate Capital Accumulation". Journal of Political Economy, v.82, n.4, pp.905-926.
- Feldstein, M. & , C. Horioka (1980): Domestic Saving and International Capital Flows. The Economic Journal, v. 90, n. 358, junho, pg. 314-329.
- Feldstein, M. (1996) "Social Security and Saving". National Tax Journal, v.49, n.2, pp.151-164.
- Ferreira, P.C. e Araújo, C.H. (1997) - "Reforma Tributária no Brasil: Efeitos Alcativos e Impactos de Bem-Estar". EPGE: Ensaio Econômico nº 316, Setembro. Rio de Janeiro.
- Fortuna, E., (1995). "Mercado Financeiro: Produtos e Serviços". Editora Qualitymark.
- Franco, G.H.B. (1990): Regulação do Capital Estrangeiro no Brasil: Análise da Legislação e Propostas de Reforma. TD nº 246. DE/PUC RJ. Rio de Janeiro.
- Giambiagi, F. et alli (1997) - " Cenário Macroeconômico 1997-2002". Texto para Discussão do BNDES nº 56, Rio de Janeiro.
- Gazeta Mercantil (1997): Vários Números.
- IPEA (1997) - Boletim de Finanças Públicas, nº01, Brasília, dezembro.
- IPEA (1998): Boletim de Finanças Públicas. nº 02. Brasília, março.
- Krugman, P., (1998). "What Happened to Asia?" Disponível, on-line, em <http://web.mit.edu/krugman/www/DISINTER.html>. Janeiro.

- Krugman, Paul (1979). A Model of Balance of Payments Crises. *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 11, no 3 : 311-25.
- Lima, L.E.P. (1997): EUA: O Êxito da Securitização Imobiliária. *Gazeta Mercantil*.
- Maia, G. V. S., (1994). "Regulamentação e Supervisão Bancária no Brasil: Considerações Acerca da Criação do Fundo (Seguro) de Depósito e da Implantação das Normas do Acordo de Basileia". DEPEC/BACEN, Brasília.
- Maka, A. (1997) - "A Sustentabilidade de Défcits em Conta-Corrente". IPEA: Texto para Discussão nº481, Brasília.
- Maka, Alexis (1997b). Estratégias de Combate à Inflação: Âncora Cambial Versus Âncora Monetária. Texto Para Discussão no 520. IPEA.
- Maka, Alexis (1998). Âncora Cambial, Ajuste Fiscal e Volatilidade dos Fluxos de Capitais: Implicações de Política Econômica para o Brasil. Mimeo. IPEA.
- Matos Filho, J. C. e Cândido Jr., J. O., (1997). "Poupança Privada e Sistema Financeiro: Possibilidades e Limitações". Texto para Discussão N.º 488, IPEA, Junho.
- Mayer, C., (1989). "Myths of the West: Lessons from Developed Countries for Development Finance". *The World Bank Working Papers*, WPS N.º 301.
- Mendonça de Barros, J. R. e Almeida Junior, M. F., (1996). "Reestruturação do Sistema Financeiro no Brasil". Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica. Mimeo.
- Mendonça de Barros, J. R. e Almeida Junior, M. F., (1997). "Análise do Ajuste do Sistema Financeiro no Brasil". Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, Brasília, Maio.
- Ministério da Fazenda (1997) - "Reforma Tributária ou Reforma Fiscal ? ". Apresentação na Comissão Especial Proposta de Emenda à Constituição nº175-A, de 1995, Brasília.
- Ministério das Comunicações (1995): Programa de Recuperação e Ampliação do Sistema de Telecomunicações e do Sistema Postal-PASTE. Brasília.
- Ministério do Planejamento (1997): Portaria nº 268. Brasília, Setembro.
- Ministério dos Transportes (1996): Propostas de Ações e Projetos Estratégicos para o Setor Transportes. Brasília.
- Miranda, R. B. (1997) - "Previdência Social em Três Modelos Novo-Clássicos". EPGE: Dissertação de Mestrado em Economia, Rio de Janeiro.
- Munnell, A.H. (1976) - "Private Pensions and Saving: New Evidence". *Journal of Political Economy*, v.84, n.5, pp.1013-1032.
- Ohana, E.F. Zolhof, P. e Bizarria, J.H. (1989) - "A Economia Brasileira e a Questão Fiscal: Diagnóstico dos Anos 80 e Perspectivas para o Limiar da Próxima Década" in IPEA: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas, vol.1, Brasília.
- Pereira, E. B. (1995) - "Financiamento da Educação no Brasil: 1990-93". IPEA: Mimeo, Brasília.
- PETROBRÁS (1995): Fatos, Dados e Perspectivas. Rio de Janeiro, Outubro.
- Rigolon, F.J.Z. (1996) - "A Retomada do Crescimento e o Papel do BNDES". BNDES: Texto para Discussão nº41, Rio de Janeiro.



- Rodrigues Jr, W. (1997): A Participação Privada no Investimento em Infra-Estrutura e o Papel do Project Finance. Texto para Discussão IPEA. No. 495.
- Rodriguez, C. (1997): Título Permite que Concessionárias Antecipem Receitas. Gazeta Mercantil. 16 de dezembro de 1997.
- Rojas-Suárez, L. e Weisbrod, S. R., (1997). "Towards an Effective Regulatory and Supervisory Framework for Latin America". Inter-American Development Bank Working Papers, Working Paper Series N.º 336, Fevereiro.
- Saad, Eduardo G. (1991). Comentários à Lei do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. São Paulo: LTr.
- Simonsen, M. H., (1995). "A Regulamentação do Sistema Financeiro Nacional". Palestra proferida no Banco Bozzano-Simonsen, Outubro.
- Simonsen, M.H. e Cysne, R.P. (1989) - "Macroeconomia". Editora Ao Livro Técnico, Rio de Janeiro.
- Stiglitz, J. E. e Uy, M., (1996). "Financial Markets, Public Policy, and The East Asian Miracle". The World Bank Research Observer, Volume 11, N.º 2, Agosto.
- Stiglitz, Joseph E. (1988) The Economics of the Public Sector. New York: W.W. Norton & Company.
- Stiglitz, Joseph E. (1994). The Role of the State in Financial Markets. I., World Bank (preparado para a Conferência Anual do Banco Mundial sobre Economia do Desenvolvimento, 1993), mimeo.
- Tourinho, Octávio A.F. e Andrade, S.C. (1998) - "Cenários para o Início do Milênio no Brasil". Rio de Janeiro. IPEA, mimeo.
- TPR (1997): Projeto de Lei No 216/97.
- Vittas, D., (1992). "The Impact of Regulation on Financial Intermediation".
- Werneck, R.F. (1987) - "Retomada do Crescimento e Esforço de Poupança: Limitações e Possibilidades". IPEA: PPE, Vol. 17, nº 1, abril. Rio de Janeiro.



**Competitividade e Esforço Exportador: Restrições,  
Perspectivas e Subsídios para Políticas Públicas**





## APRESENTAÇÃO

Este texto tem como objetivo identificar alguns fatores que restringem as exportações brasileiras. Procura-se igualmente avaliar as perspectivas da balança comercial em setores específicos, e avançar na formulação de subsídios para políticas de competitividade e promoção à exportação. O texto articula contribuições, de caráter “horizontais” e “verticais”, que tratam da competitividade da indústria e agricultura. Os resultados apresentados combinam, portanto, diversas dimensões do problema de competitividade e de seus impactos na balança comercial, enfatizando a promoção das exportações, sem a pretensão de esgotar o tema. O eixo organizador das diferentes contribuições é a restrição externa a retomada de taxas mais altas de crescimento do PIB e a necessidade de criação de mecanismos indiretos de elevação da rentabilidade das exportações, que operariam como equivalentes à desvalorização cambial

O trabalho está organizado da seguinte forma: no capítulo I recuperam-se alguns aspectos da reestruturação da economia brasileira, com ênfase no setor industrial, ocorridas sob o impacto da abertura comercial e da estabilização de preços, e seus efeitos mais marcantes no desempenho da balança de comércio. No capítulo II é avaliado o desempenho das exportações sob a ótica da rentabilidade das firmas. Este ponto tem sido pouco considerado nas análises sobre o comportamento recente das exportações do país. No capítulo III é feita uma avaliação preliminar das estratégias de investimento estrangeiro direto, fusões e aquisições e seus possíveis efeitos na competitividade e na balança de comércio. No capítulo IV são enfocados os aspectos horizontais da melhoria da competitividade e do esforço exportador. É tratado nesse capítulo o efeito da desoneração dos encargos sociais no custo unitário do trabalho, assim como é apresentada uma avaliação inicial sobre certificação de qualidade e desempenho exportador das firmas. No capítulo V são apresentados resultados setoriais. Um primeiro item aborda a trajetória de ajuste da indústria de bens de capital doméstica, à luz da evolução dos coeficientes de comércio desagregados. Um segundo item trata dos investimentos programados e da perspectiva exportadora da indústria automobilística. Por fim, são avaliadas as possibilidades de geração de excedentes exportáveis pelo setor agrícola e a utilização de novos mecanismos de financiamento para expansão da produção e competitividade dos negócios agroindustriais. O capítulo VI sintetiza as principais conclusões e recomendações.

## I. INTRODUÇÃO

A trajetória recente do déficit de transações correntes reforça a restrição externa ao processo de crescimento do PIB brasileiro. Uma taxa de crescimento mais elevado do produto, que tem se situado em média de 3,3 % a.a. pós Plano Real, produz uma deterioração no resultado das contas comerciais. A conciliação da estabilização de preços com uma trajetória sustentável do déficit em transações correntes impõe um limite às taxas de crescimento econômico.

A volatilidade dos mercados financeiros internacionais, reforçada pela atual crise do sudoeste asiático, problematiza as condições de atração dos fluxos de capital, que financiam o déficit em transações correntes. A mudança no contexto internacional gera, a curto prazo, a elevação dos custos e redução dos prazos dos fluxos de financiamentos privados. A alteração das convenções que orientam o comportamento dos mercados financeiros eleva, no longo prazo, os riscos associados ao financiamento dos atuais níveis de absorção de poupança externa, que se situou em cerca de 4,3% do PIB em 1997. No limite, o crescimento dos déficits em conta corrente, em um quadro de acirramento da turbulência nos mercados financeiros internacionais, pode levar a

uma ruptura das condições de financiamento externo que se materialize no racionamento quantitativo do crédito externo e na reversão do sentido dos fluxos de portfólio.

No quadro atual, o desempenho da balança de comércio, dada a rigidez dos demais itens que compõe a conta corrente do balanço de pagamentos, define os níveis de expansão do produto compatíveis com equilíbrio externo. O uso de instrumentos de política de proteção doméstica para limitar as importações é restringido pelos acordos internacionais, que o país é signatário, e pela abertura comercial, necessária à modernização da economia nacional. Disto decorre que o manejo da restrição externa ao crescimento dependerá, basicamente, do desempenho das exportações. O ritmo de expansão das exportações, portanto, define qual a taxa de crescimento do produto que pode ser obtida sem fragilizar a posição externa do país. O desempenho das contas da balança de comércio - principalmente das exportações de manufaturados, que apresentam maior crescimento no comércio internacional - torna-se variável estratégica para definir as possibilidades do crescimento sustentável do PIB brasileiro.

A evolução do desempenho das exportações e importações, após a implementação do plano Real, é mostrada na tabela 1. As exportações de produtos manufaturados apresentaram taxas modestas de expansão em dólares correntes, de menos 3% a.a., em média, neste período. Caso seja descontada a inflação americana, as séries mostram um quadro de virtual estagnação do valor real das exportações, no período 1994/96. As exportações esboçam uma reação no ano de 1997, lideradas pelo crescimento de 10,6% das vendas externas de produtos manufaturados.

Tabela 1  
Brasil: Balança de Comércio

(milhões de dólares corrente)

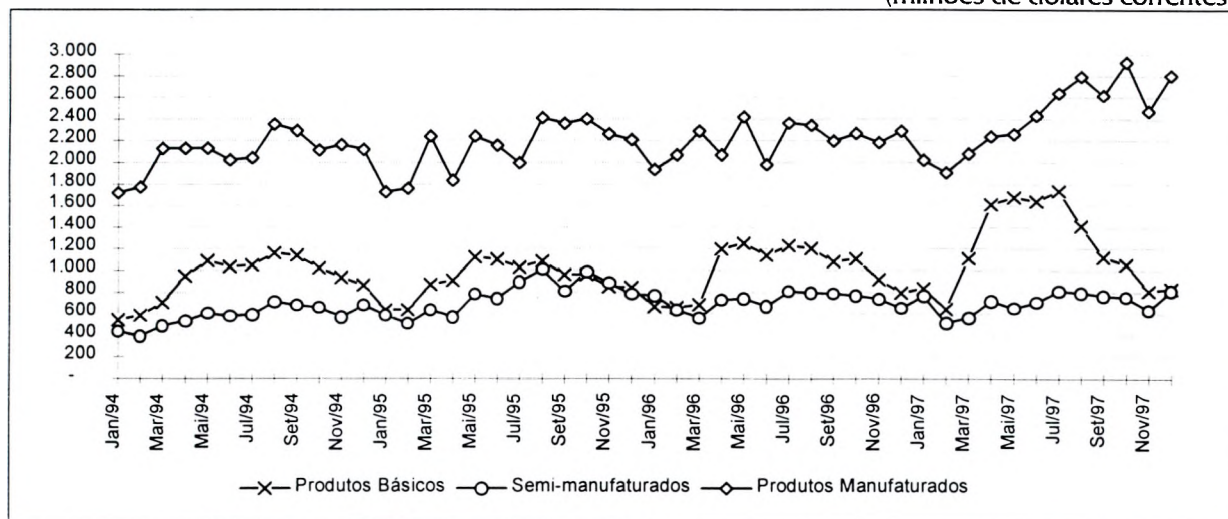
<i>Discriminação</i>	1994		1995		1996		1997	
<b>Exportações</b>	<b>42910</b>	<b>11%</b>	<b>45680</b>	<b>6%</b>	<b>46901</b>	<b>3%</b>	<b>52141</b>	<b>11%</b>
Produtos Básicos	11058	18%	10969	-1%	11900	8%	14474	22%
Semimanufaturados	6893	27%	9146	33%	8612	-6%	8477	-2%
Produtos Manufaturados	24959	6%	25565	2%	26389	3%	29190	11%
<b>Importações</b>	<b>33079</b>	<b>30%</b>	<b>49858</b>	<b>51%</b>	<b>53287</b>	<b>7%</b>	<b>61272</b>	<b>15%</b>
<b>Saldo</b>	<b>9831</b>		<b>-4178</b>		<b>-6386</b>		<b>-9131</b>	

Fonte: GAC-IPEA

O gráfico 1 mostra mensalmente a evolução das exportações brasileiras por tipo de produto. Pode-se observar que o crescimento das exportações de manufaturados somente apresenta sinais de maior dinamismo a partir do início de 1997.

Gráfico 1  
Brasil: Evolução das Exportações por Tipos de Produtos

(milhões de dólares correntes)



Elaboração: DIPPP-IPEA

Os resultados das contas comerciais devem ser qualificados na medida que foram obtidos sob o impacto da reestruturação produtiva, desencadeada pela política de abertura comercial do início da década de 90. Desta forma, a trajetória dos saldos da balança comercial se inscreve em um processo de profundas modificações na estrutura econômica do país, principalmente da indústria. Estas mudanças foram gestadas sobre a pressão concorrencial imposta pelo crescimento do nível de exposição da economia nacional às importações. A média simples das alíquotas de importação se reduziu de 32,2% para 13,9%, entre 1990 e 1995. A maior exposição da indústria à concorrência externa foi reforçada pela desativação de mecanismos não tarifários de proteção, como, por exemplo, a extinção do Anexo C<sup>1</sup>, em meados de 1990.

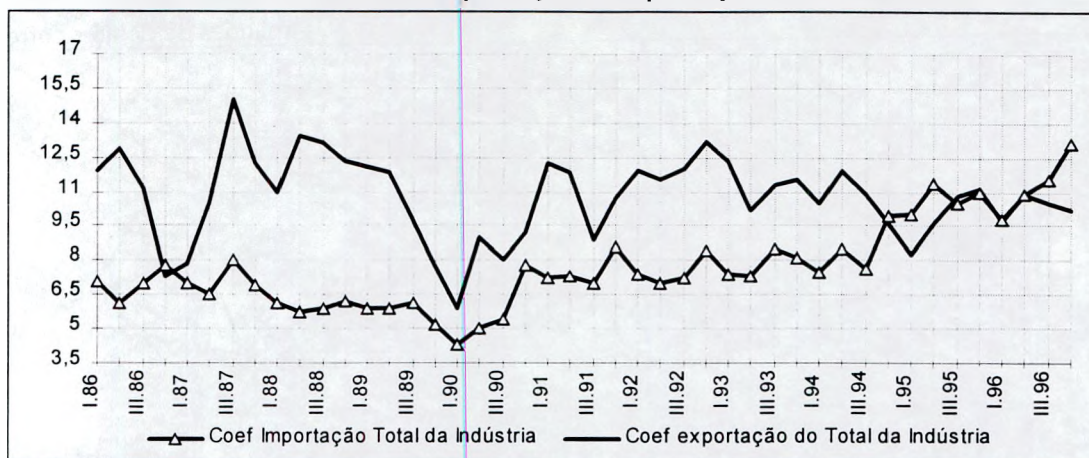
Os impactos da abertura comercial na estrutura produtiva do país são ilustrados pela tendência geral de crescimento do coeficiente importado a taxas superiores ao do coeficiente exportado, ao longo da década de 90. O gráfico 2 apresenta o movimento descrito pelos coeficientes de exportação/produção e importação/consumo aparente, para o conjunto da indústria. A expressão macroeconômica deste processo culmina com a eclosão de déficits comerciais significativos após a estabilização da moeda, que no primeiro momento acentua a apreciação da taxa de câmbio real. Pode-se observar que a tendência de crescimento do coeficiente de importação se acelera após o plano Real.

<sup>1</sup> O Anexo C constituía-se de uma listagem de produtos com importação proibida.



Gráfico 2

Brasil: Coeficientes de Exportação e Importação - Indústria Total



Elaboração: DIPPP-IDEA, a partir de dados da FUNCEX

As estratégias de reestruturação empresariais às novas condições competitivas produziram o crescimento do coeficiente médio das importações setoriais. Um dos efeitos desse crescimento foi a intensificação da pressão concorrencial sobre as firmas do setor de bens comercializáveis. De um lado isto permitiu flexibilizar as condições de custos e qualidade dessas firmas, através da importação de bens de capital, partes, peças e componentes usados como insumos na indústria doméstica, com efeito positivo sobre a competitividade. Somando-se a este efeito, a abertura comercial significou a redução do poder de monopólio das firmas líderes. Desta forma, promoveu-se a redução de margens ao longo das cadeias produtivas, flexibilizando as condições de custos das firmas produtoras de bens finais.

Em alguns setores a intensidade do ajuste, empreendido em um horizonte temporal reduzido, levou ao enfraquecimento das relações inter industriais, com substituição da produção doméstica por importados. Isto ocasionou a redução da demanda intermediária, retraindo a intensidade dos efeitos multiplicadores do gasto sobre renda e emprego, e promoveu a perdas de efeitos dinâmicos, como externalidades e economias de especialização. Este processo de enfraquecimento dos elos industriais pode ter ocorrido no caso de determinados segmentos da cadeia produtiva de bens de capital.

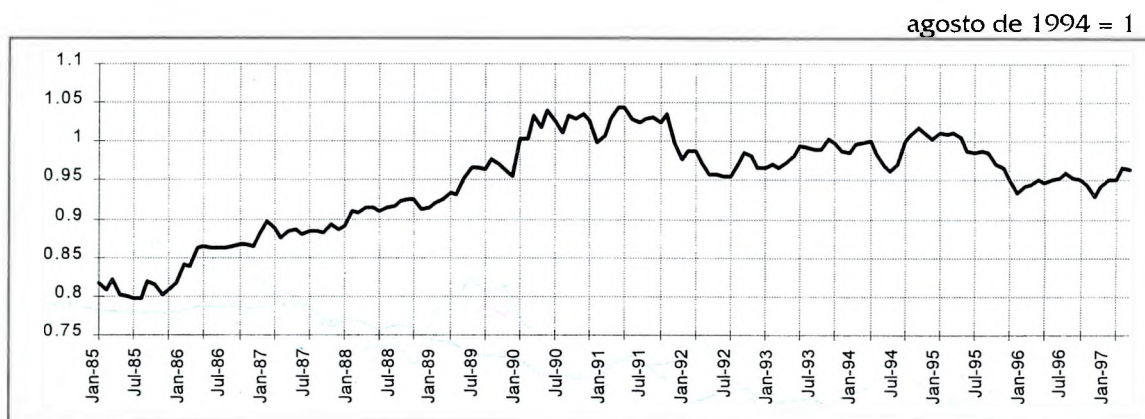
Outra dimensão da reestruturação empresarial aparece sob a forma da intensificação dos processos de fusões e aquisições, concentradas em setores específicos como de autopeças e alimentos. As mudanças nas estruturas patrimoniais e de propriedade do capital, ainda que seja necessária uma avaliação mais aprofundada, afetam a competitividade e a balança comercial na medida em que colaboram na redefinição das escalas das plantas, linhas de produção e sua localização espacial, no uso de novas formas de financiamento e de canais de transferência de tecnologia.

O ajuste do setor produtivo expressou-se, igualmente, na trajetória dos *mark ups* praticados pelas firmas. A trajetória dos *mark ups* setoriais traduz a percepção das firmas sobre o custo de oportunidade da utilização da capacidade produtiva para exportar. A mudança do ambiente concorrencial, devido à abertura comercial e à estabilização, promove um deslocamento dos parâmetros que balizam as decisões privadas de formação de preços. Os movimentos dos *mark ups* afetam, indiretamente, os fluxos de exportações pelo impacto na rentabilidade relativa das exportações/vendas domésticas.



O gráfico 3 descreve o movimento ascendente do *mark up* médio praticado pela indústria doméstica, no contexto de economia fechada e alta inflação, e a reversão desta tendência no quadro de abertura comercial e, posteriormente, de estabilização de preços.

Gráfico 3  
Brasil: Evolução do Índice de *Mark-up* Médio - Indústria Geral



A combinação de apreciação cambial, abertura comercial e estabilização, que elimina os mecanismos de elevação defensiva das margens decorrentes do risco de desvalorização patrimonial sob alta inflação, materializou-se em uma trajetória de queda dos índices de *mark ups* médios setoriais da indústria, a partir de meados de 1994.

A intensidade do ajuste da indústria às mudanças no ambiente concorrencial pode ser avaliada através das taxas de crescimento da produtividade de diversos segmentos industriais. A tabela 2 mostra a evolução dessas taxas. Os índices mostram que desde o início da década de 90 ocorre uma aceleração das taxas de crescimento da produtividade. A taxa média do crescimento da produtividade da indústria de transformação, embora sujeita a diversas qualificações metodológicas, situou-se em torno de 7% a.a., no período 1990/95, contra 0,25% a.a. no período 1986/89, evidenciando um esforço considerável de ajustamento às novas condições concorrenciais. No entanto, num primeiro momento, estes expressivos ganhos de produtividade não se traduziram em incremento das exportações de manufaturados.

Tabela 2  
Taxas Médias de Crescimento da Produtividade  
segundo Indústrias Selecionadas - 1990/95

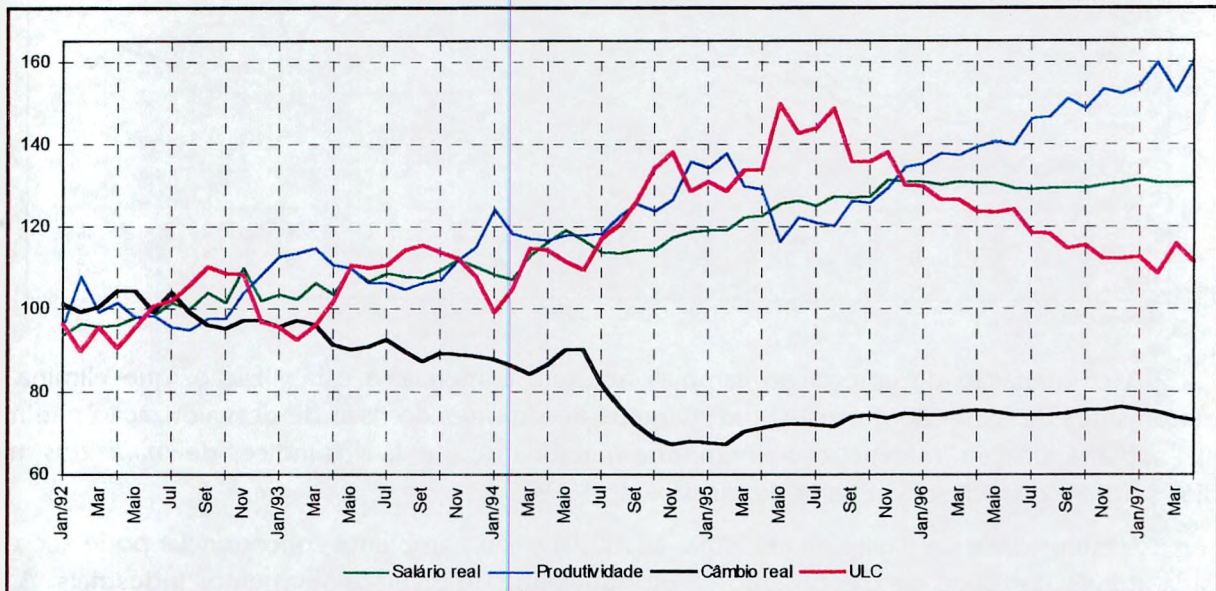
INDÚSTRIAS	CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE
Metalúrgica	6,42
Mecânica	6,48
Material elétrico e de comunicações	11,83
Material de transporte	9,03
Química	6,84
Têxtil	6,50
Produtos alimentares	6,87
Total indústria de transformação	7,35

Fonte: Regis Bonelli (1996): Produtividade Industrial nos Anos 90: Controvérsias e Quase-Fatos.  
A Economia Brasileira em Perspectiva. Rio de Janeiro. IPEA.

O custo unitário do trabalho na indústria, como é mostrado no gráfico 4, é crescente após o Plano Real. Os ganhos de produtividade são anulados pelos movimentos da taxa de câmbio e pelo salário real da indústria, que cresceu em média 17,9%, em 1996. A partir do final desse ano, a curva do custo unitário do trabalho mostra uma reversão na sua tendência de crescimento, em função, principalmente, do arrefecimento dos incrementos do salário médio da indústria.

Gráfico 4  
Brasil: Índice do Custo Unitário da Mão-de-Obra (ULC)

Base: 1992 = 100



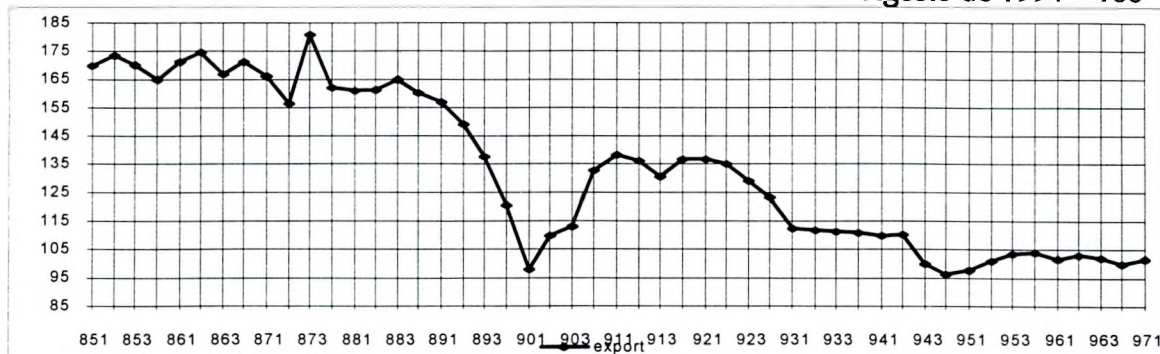
Elaboração: DIPPP-IPEA, a partir de informações do IBGE e do Bacen

Outro ângulo importante da discussão sobre competitividade e o desempenho da balança de comércio, pouco abordado, enfoca o comportamento da rentabilidade das exportações. O gráfico 5 mostra a evolução do índice de rentabilidade operacional das exportações. A evolução dos preços internacionais, dos custos domésticos e da taxa de câmbio nominal relevante definem qual a dimensão das “margens” apropriadas pelas firmas nas operações de exportação, determinando a magnitude do fluxo de lucros que a firma realiza, em moeda doméstica, por utilizar o estoque de capacidade instalada para atender os mercados externos.



Gráfico 5  
 Brasil: Índice de Rentabilidade das Exportações

Agosto de 1994 = 100



Elaboração: DIPPPP- IPEA, a partir dos índices da Funcex

A década de noventa, a partir do primeiro trimestre de 1991, apresenta uma tendência quase contínua de queda da rentabilidade operacional associada às vendas externas. Essa tendência foi acelerada logo após a estabilização, e neutralizada a partir do primeiro trimestre de 1995, em função da evolução favorável dos preços internacionais de alguns produtos importantes da pauta de exportação e da política de recuperação gradual da taxa de câmbio real. A melhoria da rentabilidade devida à desoneração fiscal e à ampliação do financiamento das exportações não é captada no índice de rentabilidade operacional. O efeito dessas medidas pode estar se refletindo, ao menos parcialmente, na recuperação das exportações verificada a partir do final de 1997.

Dada a importância crucial das contas comerciais é necessário não somente ter elementos que avancem na compreensão dos determinantes do seu desempenho, como também procurar identificar espaços para ação de políticas públicas de sustentação e ampliação do esforço exportador. Isto considerando que o conjunto de políticas macroeconômicas, que ancoram a estabilidade, impõe restrições de curto prazo à utilização da taxa de câmbio como mecanismo principal de incentivo às exportações. Dadas estas restrições, o eixo da discussão sobre as políticas de competitividade deve deslocar-se para formulação e avaliação de mecanismos indiretos de elevação da rentabilidade das exportações, que operariam como equivalentes a desvalorizações cambiais. O presente documento procura apresentar algumas contribuições que se inserem nessa linha de preocupação.

## II. A EVOLUÇÃO DA RENTABILIDADE DAS EXPORTAÇÕES: UMA AVALIAÇÃO SETORIAL

O nível da rentabilidade obtida nas operações de exportação depende da taxa de câmbio nominal, da posição das curvas de custo marginal dos exportadores e dos preços internacionais das mercadorias. A tabela 3 descreve a evolução do índice de rentabilidade de exportações, em termos anuais médios, ao longo do período de janeiro de 1985 ao primeiro trimestre de 1997. A década de noventa, a partir do primeiro trimestre de 1991, apresenta uma tendência quase contínua de queda da rentabilidade operacional associada às vendas externas.

Tabela 3  
Brasil: Índices de Rentabilidade Setoriais das Exportações

	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
1 - Agropecuária	198,74	217,02	187,56	189,55	144,48	107,35	116,75	120,31	115,30	106,97	90,65	98,54	80,96
28 - Açúcar	109,19	113,10	102,71	119,75	144,79	137,74	123,91	128,73	121,44	108,95	97,48	95,05	93,76
29 - Óleos vegetais	164,66	203,93	220,32	210,77	179,86	146,15	159,96	166,12	158,09	117,67	110,12	145,92	123,87
2 - Extrativa mineral	172,80	171,40	160,94	143,49	140,09	123,78	164,50	149,94	122,06	103,40	93,02	96,39	90,64
25 - Benefic. produtos vegetais	311,00	214,76	252,80	267,97	198,67	174,71	146,23	186,41	133,83	110,46	116,38	121,63	99,47
7 - Outros produtos metalúrgicos	147,39	149,24	143,68	130,98	110,39	103,34	129,34	127,64	112,86	106,38	97,70	105,53	94,51
23 - Calçados	154,52	150,73	162,96	146,30	117,30	101,20	144,33	132,01	108,36	103,08	93,69	95,05	91,23
8 - Máquinas e tratores	161,58	156,33	158,60	143,30	118,90	110,37	134,22	134,19	113,30	106,97	93,93	93,92	93,57
11 - Veículos automotores	141,09	147,92	148,74	131,83	120,23	95,03	133,24	130,53	112,31	104,05	96,13	100,57	93,28
10 - Equipamentos eletrônicos	110,26	122,99	122,52	111,66	86,46	71,87	93,54	97,23	93,80	104,76	90,28	92,12	90,98
16 - Elementos químicos	224,64	211,37	193,43	189,56	173,12	128,86	147,49	150,61	132,49	106,59	104,01	108,61	100,95
12 - Peças e outros veículos	166,50	178,48	159,41	145,09	137,20	123,66	163,80	157,78	112,05	107,19	101,18	105,88	98,22
4 - Minerais não metálicos	159,80	169,87	165,75	146,32	134,83	116,26	144,64	134,99	105,89	103,91	100,90	99,78	98,45
9 - Material elétrico	132,39	131,19	132,07	124,42	112,39	97,62	128,70	126,18	109,85	103,78	96,48	105,37	98,44
13 - Madeira e mobiliário	172,50	172,79	194,58	175,83	119,61	105,47	136,38	138,46	123,90	104,57	98,40	97,74	97,63
30 - Outros produtos alimentares	182,52	193,54	206,91	168,14	128,01	120,82	107,28	129,63	115,47	106,48	103,14	101,20	101,68
15 - Borracha	150,37	150,13	144,34	131,05	127,36	112,33	135,16	123,13	106,21	103,98	98,50	103,25	100,02
18 - Químicos diversos	112,64	113,56	129,36	126,89	128,91	101,85	126,94	115,67	108,22	103,38	110,06	108,30	99,77
26 - Abate animais	159,85	143,71	156,80	137,76	105,97	82,99	107,18	133,30	108,89	100,59	103,46	100,24	98,35
5 - Siderurgia	141,41	145,53	140,16	150,89	148,48	111,59	142,69	121,26	112,83	103,17	106,18	99,51	107,17
21 - Têxtil	125,19	129,07	146,65	131,09	107,10	98,74	130,59	125,62	104,67	102,05	100,23	104,02	105,08
6 - Metalurgia não ferrosos	149,88	135,58	155,45	199,89	165,19	113,03	118,65	115,42	103,08	99,66	108,90	101,95	106,28
17 - Refino de petróleo	190,42	143,12	157,79	157,85	149,13	125,15	134,78	121,52	124,17	98,60	112,31	106,05	118,69
24 - Café	164,13	193,81	146,11	149,93	141,48	70,70	87,10	69,51	68,52	92,80	92,58	78,13	101,96
14 - Celulose, papel e gráfica	147,66	163,68	187,50	178,21	163,73	123,17	133,49	124,24	90,16	98,37	133,66	92,29	128,96
31 - Indústrias diversas	218,96	230,50	235,21	215,21	185,32	176,55	204,62	166,66	100,50	103,33	89,33	92,37	95,84
cons.int.IT - Indústria	166,39	169,81	161,80	158,49	138,27	110,24	130,12	127,12	108,68	103,01	100,51	99,81	99,97
export - Total das Exportações	169,67	171,07	166,46	161,86	141,02	113,38	135,44	131,05	111,55	103,98	101,49	101,65	101,64

FONTE: FUNCEX, ELABORADO ATRAVÉS DA ANÁLISE DE PREÇOS, TAXA DE CÂMBIO E CUSTOS SETORIAIS EXCLUSIVE PETRÓLEO E CARVÃO, FARMACÊUTICA E PERFUMARIA, PLÁSTICA, ARTIGOS DE VESTUÁRIO E LATICÍNIOS  
JULHO DE 94 = 100

OBS: os dados de 1997 referem-se ao primeiro trimestre

A compressão da rentabilidade foi acelerada logo após a estabilização e neutralizada a partir do primeiro trimestre de 1995. A queda mais acentuada da rentabilidade das exportações foi gerada entre 1992 e 1993, sendo amortecida entre 1993 e o primeiro semestre de 1994. No contexto do primeiro ano do plano real, a rentabilidade das exportações foi comprimida, sendo gradualmente reconduzida, no ano de 1996, para o patamar verificado quando do início do plano de estabilização. As flutuações mais intensas da rentabilidade do total das exportações estão associadas aos movimentos da taxa de câmbio. A partir de 1994, verifica-se uma tendência de queda dos índices de custos setoriais calculados pela Funcex. As variações dos preços internacionais das *commodities* são responsáveis pela maior variabilidade da rentabilidade do setores de menor valor agregado. Isto pode ser observado, por exemplo, pela evolução dos índices de rentabilidade do setor de papel e celulose, óleos vegetais e café.

Em decorrência da forma de operação do sistema brasileiro de financiamento das vendas externas, a rentabilidade relativa da atividade exportadora está diretamente ligada à dimensão do diferencial que separa as taxas de juros reais de curto prazo nos mercados monetários interno e externo. A evolução dos diferenciais das taxas de juros e dos prazos de financiamento operam como variáveis centrais para determinar a rentabilidade relativa das exportações. A evolução da relação juros/prazo dos financiamentos afeta diretamente a renta-



bilidade das vendas externas, porque determina a magnitude das receitas financeiras alavancadas pelas exportadoras através da arbitragem com as taxas de captação dos ACCc, ligadas à LIBOR, e as taxas de aplicação nos mercados financeiros domésticos. A existência de condições de financiamento diferenciadas para a produção exportável não apenas incide sobre a posição competitiva das firmas perante os concorrentes externos, ao aliviar o peso financeiro na estrutura de custo das mercadorias, como afeta sua percepção sobre a atratividade relativa das vendas internas e externas, balizando a definição do *mix* de vendas desejado. A rentabilidade relativa das exportações depende, portanto, da evolução da relação juros/câmbio. As condições de financiamento da produção e comercialização devem afetar mais intensamente aquelas atividades nas quais os custos financeiros pesam mais nos custos totais, como deve ser o caso da agricultura.<sup>2</sup>

Os indicadores descritos na tabela 3 captam a dimensão operacional da rentabilidade das exportações, não incorporando o impacto das mudanças verificadas em variáveis fiscais ou financeiras. Sob esta ótica, cabe destaque para o movimento recente de desoneração do ICMS das exportações de produtos básicos e semi elaborados, no âmbito da "Lei Kandir", e para um conjunto de ações que visaram elevar a agilidade, a abrangência e a atratividade associada às condições de financiamento da produção exportável no âmbito do PROEX e do FINAMEX, assim como a flexibilização das regras que regulam os prazos e as condicionalidades de acesso às operações de financiamento através de ACCs e ACEs.

As decisões de produção das empresas exportadoras, definidoras do *mix* desejado entre vendas externas e internas, estão apoiadas, *ceteris paribus*, em um cálculo balizado pelo custo de oportunidade de utilizar o estoque de capital para atender a demanda externa. Sob a ótica de uma empresa exportadora, as decisões de produção são tomadas comparando a rentabilidade das exportações à rentabilidade decorrente do uso alternativo da capacidade produtiva para atender o mercado interno. Desta forma, o custo de oportunidade de produzir para exportar depende do desempenho dos mercados domésticos, expresso, tudo o mais constante, pela evolução dos *mark ups* aplicados domesticamente sobre os custos variáveis. A abertura comercial e a estabilização alteraram os parâmetros relevantes para que as firmas exportadoras tomem suas decisões de produção, face a variações do nível absoluto da rentabilidade das vendas externas, à medida que se materialize como uma pressão sobre os *mark ups* praticados pelas firmas domésticas.

O padrão de associação entre os *mark ups* e a taxa de câmbio real sofre uma transformação no período de transição de uma economia fechada para uma economia aberta, e outra relacionada à estabilização dos preços. Os movimentos da taxa de câmbio real produzidos em um quadro de alta inflação e economia fechada não geravam uma pressão clara sobre as margens praticadas pela indústria doméstica. Os *mark ups* domésticos passam a associar-se mais intensamente à taxa de câmbio real no quadro de abertura comercial do que no contexto de economia fechada. Isto decorre da maior pressão concorrencial imposta pela redução da proteção da indústria nacional. Quando focaliza-se o período demarcado pela estabilização de preços, os coeficientes de correlação entre os *mark-ups* e taxa de câmbio para a indústria de transformação crescem significativamente. Isto decorre do fato de que a estabili-

<sup>2</sup> Para maior discussão deste aspecto ver o item V.3 do trabalho, que trata do setor agrícola.

zação desativa os mecanismos que pressionavam a elevação defensiva das margens,<sup>3</sup> como pode ser observado na trajetória dos *mark-ups* setoriais (ver gráfico 3).

A estabilização dos preços, no contexto de uma economia aberta, reforçou a ligação existente entre o nível dos *mark ups* praticados domesticamente e a taxa de câmbio real, pois elimina o viés altista na formação de preços das firmas presente em regime de alta inflação. Neste contexto, os canais de transmissão que ligam uma alteração da taxa de câmbio real aos fluxos de exportação se modificam. A apreciação cambial redefine a margem apropriada pelas firmas nas operações de exportação, ao mesmo tempo que afeta o nível dos *mark ups* desejados domesticamente.

A tabela 4 mostra a correlação entre o coeficiente exportador e os índices de rentabilidade das exportações gerados pela Funcex.

**Tabela 4**  
**Brasil: Correlação entre Coeficiente Exportado e Índices de Rentabilidade Setorial das Exportações 1986 - 1996**

(Pearson)	correlação entre X/VP e índice de rentabilidade relativa					correlação de X/VP e índice de rentabilidade da Funcex				
	(86.1 a 96.4)	(86.1 a 89.4)	(90.1 a 96.4)	(90.1 a 94.2)	(94.3 a 96.4)	(86.1 a 96.4)	(86.1 a 89.4)	(90.1 a 96.4)	(90.1 a 94.2)	(94.3 a 96.4)
Minerais não metálicos	-0.02	0.39	-0.45	-0.67	0.86	0.07	0.42	-0.17	-0.21	0.79
Siderurgia	0.41	0.61	0.81	0.75	0.21	0.39	0.56	0.80	0.74	0.15
Metalmurgia não ferrosos	-0.08	0.95	0.35	0.40	0.26	-0.13	0.95	0.27	0.28	0.22
Outros produtos metalúrgicos	-0.01	0.09	0.58	0.53	0.41	-0.10	-0.04	0.61	0.55	0.53
Máquinas e tratores	-0.58	0.23	-0.37	-0.16	0.23	-0.41	0.09	-0.11	0.31	0.05
Material elétrico	-0.22	-0.20	0.09	0.19	0.35	-0.22	-0.15	0.28	0.40	0.38
Equipamentos eletrônicos	0.75	0.62	0.76	0.86	0.06	0.66	0.62	0.60	0.71	0.02
Veículos automotores	0.65	0.08	0.63	0.47	0.63	0.54	0.08	0.46	0.22	0.51
Peças e outros veículos	0.44	0.32	0.54	0.31	0.70	0.51	0.33	0.62	0.46	0.63
Madeira e mobiliário	0.34	0.62	0.57	0.77	0.52	0.20	0.68	0.05	0.26	0.63
Celulose papel e gráfica	-0.03	0.45	0.01	-0.01	0.74	0.03	0.51	0.17	0.00	0.79
Borracha	-0.09	-0.21	0.45	0.30	0.53	-0.08	-0.37	0.69	0.64	0.63
Elementos químicos						-0.35	0.12	0.03	0.23	0.24
Refino de petróleo	0.75	0.71	0.22	0.37	-0.66	0.72	0.68	0.29	0.40	-0.60
Químicos diversos						-0.11	0.53	0.13	0.17	0.87
Têxtil	0.14	0.49	0.49	0.47	0.43	0.16	0.42	0.63	0.64	0.60
Calçados	0.21	0.42	0.49	0.54	0.85	-0.17	0.46	0.29	0.37	0.45
Café	0.40	0.08	0.17	0.20	0.45	0.51	-0.06	0.60	0.77	0.60
Benefic. produtos vegetais						0.53	0.40	0.27	0.19	0.30
Abate animais	0.50	0.50	0.71	0.73	0.54	0.52	0.53	0.67	0.68	0.57
Açúcar	-0.29	0.20	-0.61	-0.29	0.03	-0.36	0.30	-0.60	-0.17	0.32
Óleos vegetais	0.01	0.17	-0.27	-0.05	0.48	0.09	0.16	-0.11	0.08	0.55
Outros produtos alimentares	0.45	0.25	0.38	0.36	0.01	0.65	0.53	0.38	0.12	0.18
Indústrias diversas						0.10	0.40	0.25	-0.11	0.75
Total da Indústria	0.38	0.36	0.55	0.56	0.70	0.39	0.45	0.43	0.44	0.70

Elaboração: DIPPP- IPEA, com base nos coeficientes de exportação elaborados pela Funcex em base trimestral.

Em regime de alta inflação, as firmas tinham dificuldade de avaliar os efeitos reais e nominais da flutuação das variáveis que afetam a rentabilidade das exportações no curto prazo, assim como não podiam discernir facilmente entre variações transitórias e permanentes da rentabilidade. O ajuste do *mix* de produção envolve custos significativos para os exportadores e realiza-se com defasagens temporais entre a decisão de produção e sua implementação. Desta forma, a elevada volatilidade das variáveis nominais fazia com que as decisões de produção das firmas respondessem de forma pouco sensível às elevadas flutuações de curto prazo da rentabilidade das exportações. Neste ambiente, as flutuações de curto prazo da rentabilidade afetavam menos intensamente as decisões de produção das firmas, referentes à determinação do *mix* de vendas

<sup>3</sup> Para uma discussão mais aprofundada deste ponto e avaliação empírica desta correlação, ver Thiago Rabelo Pereira e Alexandre Carvalho: "Abertura Comercial, *Mark-ups* Setoriais Domésticos e Rentabilidade Relativa das Exportações". Brasília, DIPPP-IPEA, 1998.

internas / externas desejadas. O resultado do perfil defensivo de comportamento das firmas sob elevada instabilidade traduziu-se no enfraquecimento da ligação existente entre a rentabilidade das vendas externas e a determinação, *ex post*, do coeficiente exportado setorial.

Os coeficientes de correlação entre rentabilidade das vendas externas e o coeficientes setoriais de exportação, calculados para o total da indústria nos períodos de elevada instabilidade macroeconômica, com economia aberta e fechada, 1985/1990 e 1990/agosto de 1994, apresentam valores que oscilam entre 0,43 e 0,45; enquanto após a estabilização, se considerarmos o conjunto da indústria, o coeficiente passa para o valor de 0,70. O crescimento das correlações sugere que a estabilização intensificou a ligação existente entre o coeficiente exportado e a evolução da rentabilidade das exportações para o conjunto da indústria de transformação. A maior estabilidade do horizonte de cálculo elevou a sensibilidade das decisões de produção dos exportadores às flutuações de curto prazo da rentabilidade das vendas externas.

Neste sentido, o arranjo macroeconômico que viabilizou a estabilização afetou duplamente o desempenho do setor exportador. Por um lado, propiciou a corrosão da rentabilidade das exportações, reforçando uma tendência presente desde o início da década de noventa, como indicam as informações descritas acima. Por outro, a estabilização promoveu o crescimento da sensibilidade do coeficiente exportado aos movimentos da rentabilidade. O impacto da queda da rentabilidade sobre o coeficiente exportado da indústria é relativamente mais intenso do que o que ocorreria face à uma flutuação equivalente no quadro de um regime de alta inflação.

A análise desagregada das informações descritas acima sugere duas conclusões importantes. A trajetória da estabilização com apreciação da taxa de câmbio real, num contexto de abertura, incide diferenciadamente sobre a rentabilidade dos diversos setores exportadores. Os impactos diferenciados decorrem das especificidades das estruturas de custos setoriais. Os segmentos com maior coeficiente importado, ou que operam em cadeias produtivas possuidoras de preços mais sensíveis à concorrência externa, são afetados pela apreciação cambial de forma relativamente mais suave. Isto ocorre porque a apreciação cambial, em uma economia aberta, afeta positivamente a rentabilidade das vendas externas através da redução de custos e pela retração das curvas de receita das exportadoras.

A abertura traduziu-se em trajetórias setorialmente diferenciadas de ajuste nos *mark ups* domésticos. No contexto onde combina-se estabilização com economia aberta, os índices de *mark ups* setoriais apontam uma tendência inequívoca de queda para quase todos os setores. A intensidade da queda verificada nos *mark ups* domésticos, entretanto, varia sensivelmente entre os diversos segmentos da indústria. Isto significa que a rentabilidade relativa é afetada pela elevação diferenciada da pressão concorrencial nos diversos setores, tudo o mais constante. Esta diferenciação setorial deve ser levada em consideração no desenho de políticas que visem encontrar formas indiretas de ampliar a rentabilidade das exportações que não envolvam o manejo direto da taxa de câmbio nominal.

A evidência empírica, obtida da análise da rentabilidade das vendas externas e dos coeficientes de exportação, sugere que a estabilização, ao eliminar a elevada volatilidade potencial das variáveis centrais para o cálculo econômico, intensificou a sensibilidade das firmas às flutuações na rentabilidade das vendas externas. A redução do ruído no horizonte de cálculo microeconômico ampliou os efeitos de desestímulo às exportações inscritos na lógica da estabilização com apreciação da taxa de câmbio real. Por outro lado, ela aumentou a potência de ações localizadas de estímulos fiscais / financeiros que visem elevar a rentabilidade das vendas externas, à medida



em que induziu o aumento da sensibilidade do coeficiente exportado às flutuações da rentabilidade das exportações.

### III. INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO, FUSÕES E AQUISIÇÕES NA INDÚSTRIA BRASILEIRA: IMPACTOS NA COMPETITIVIDADE E NO DESEMPENHO DA BALANÇA COMERCIAL

Os investimentos diretos estrangeiros, na década de noventa, têm reforçado o movimento mais geral de especialização e complementaridade produtiva e comercial promovido pelas estratégias das firmas líderes. Este processo foi iniciado por firmas de bens finais, a partir da abertura da economia em 1990, e acentuado pós-1994, em função do câmbio e da disponibilidade de financiamento externo para importações. A especialização da produção pelas firmas líderes acarreta maiores importações de peças e componentes. A maior complementaridade da linha de produtos comercializados pelas firmas líderes têm significado, igualmente, uma maior importação de produtos de maior valor agregado e conteúdo tecnológico. A lógica do investimento estrangeiro esteve, de uma forma geral, sintonizada com o movimento de especialização e complementaridade produtiva e contribuiu, portanto, para a aceleração do crescimento do coeficiente de importação, verificado ao longo da década de 90. Esse movimento, sem dúvida, contribuiu para o aumento da rentabilidade e competitividade, principalmente via ganhos de produtividade e redução de custos operacionais e financeiros. Entretanto, em determinadas cadeias produtivas, acarretou o enfraquecimento dos encadeamentos produtivos e tecnológicos.

O desempenho da indústria, pós Real, manifesta o movimento de especialização e complementaridade de forma mais acentuada, e permite diferenciar dois conjuntos de setores: aqueles com forte crescimento da produção e vendas, duráveis de consumo (principalmente automobilístico, eletrônico e eletrodoméstico), e não duráveis (principalmente alimentos e bebidas, higiene e limpeza); e aqueles com crescente fragilização produtiva e financeira e/ou retração no nível de atividade, como bens de capital (principalmente mecânicos), matérias-primas, insumos e componentes (principalmente autopeças, componentes eletrônicos, têxteis, couro e peles, farmacêutico), e alguns bens finais (como vestuários, calçados e artefatos de tecido).

O movimento de especialização e complementaridade, muitas vezes liderado pelas empresas estrangeiras (EE's), principalmente as produtoras de bens duráveis de consumo, explica, em parte, os expressivos déficits comerciais no período recente. Constata-se, por exemplo, déficits comerciais, em 1996, da ordem de US\$ 1,4 bilhão no complexo automotivo e US\$ 8 bilhões (previstos) no complexo eletro-eletrônico, setores onde predominam empresas estrangeiras. Nos setores tradicionais, normalmente com menor presença de empresas estrangeiras, ocorreu um desempenho desigual do saldo exportador com, por exemplo, a indústria de fumo e alimentos superavitários e bebidas, plásticos e borracha deficitários. O déficit comercial das grandes EE's instaladas com os países-sedes também cresce no período recente.

De uma forma geral, as importações cresceram mais do que a média da economia naqueles setores onde se concentraram os fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE). A taxa de crescimento do total das importações brasileiras foi de 7 % em 1996 ( ver tabela 1 ). Setores onde a presença de EE's é predominante apresentaram uma taxa de crescimento das importações bem superior à média da economia, como mostra a tabela 5.



**Tabela 5**  
**Brasil: Importação por Setores com Concentração**  
**de Investimento Estrangeiro - 1996**

(milhões de dólares correntes)

Setores Selecionados	Importações	Taxa de Variação 96/95
1. Complexo Automotivo		
1.1. Partes e Peças para Veículos	1600	22,0 %
1.2. Motores de Pistão	820	22,3 %
2. Complexo Eletro - Eletrônico		
2.1. Aparelhos Transmissores, Receptores e Componentes	2000	24,3 %
2.2. Computares, Acessórios, Partes e Peças	1400	12,2 %
2.3. Circuitos Integrados e Micro Conjuntos Eletrônicos	890	10,1 %
2.4. Aparelhos Elétricos para Telefonia	485	30,6 %
2.5. Motores, Geradores e Transformadores Elétricos	504	21,9 %
2.6. Partes e Acessórios de Aparelhos Videofônicos	476	10,9 %
3. Complexo Metal - Mecânico		
3.1. Bombas e Compressores	519	13,2 %

Fonte: Mariano Laplace e Fernando Sarti (1997): Investimento Direto Estrangeiro e a Retomada do Crescimento Sustentado nos Anos 90. Campinas. NEIT/UNICAMP.

Laplace e Sarti,<sup>4</sup> analisando a evolução do desempenho exportador das maiores EE's instaladas no país entre 1990-96, verificaram que 70% das mesmas obtiveram taxa de crescimento das exportações maior que a média do país em período em que há restrição da demanda interna (1990-93), e que, no período seguinte, 1994-96, o desempenho exportador diminuiu quando a proporção de empresas acima da média cai para 58%. Estes resultados sugerem que as EE's seriam mais flexíveis para realizar maiores exportações, em períodos de restrição da demanda interna, do que as empresas de capital nacional. O esforço exportador das EE's se reduz significativamente, ou mesmo cessa, quando há crescimento da demanda interna.

Pesquisa do NEIT/IE/UNICAMP, realizada com 79 empresas estrangeiras sobre seus projetos de investimento no quinquênio 1994-98, aponta cinco características básicas. A primeira é que os projetos de investimentos concentram-se nos setores duráveis de consumo (automobilístico, eletrônico, eletrodoméstico), com 72,6% do valor total programado. A busca de eficiência para fazer frente ao novo ambiente concorrencial e à expansão da produção explica os investimentos nestes setores, estimulados pelo efeito do incremento da renda e pelo restabelecimento de mecanismos de crédito ao consumo, após a estabilização de preços.

Outro aspecto característico é que predominam os investidores já instalados no país e que são responsáveis por 57% dos investimentos previstos, embora alguns setores contem com maior participação de investidores novos, como nos casos dos setores eletrônico, embalagens, e higiene e limpeza.

Em relação ao volume total de investimentos previstos, predominam os destinados à expansão da capacidade (57,7%), e ampliação/modernização da capacidade instalada (23,3%), sendo as mudanças patrimoniais (aquisições/associações) responsáveis por 18,9% do total. O tipo dominante de investimento, entretanto, muda de setor para setor: para "autoveículos", "eletrônica", "química/farmacêutica" e "embalagens" predominam investimentos em expansão da capacidade, e para "alimentos/bebidas", "cimento/gesso", "eletrodomésticos" e "higiene/limpeza",

<sup>4</sup> Ver Mariano Laplace e Fernando Sarti (1997): O Investimento Direto Estrangeiro no Brasil nos Anos 90: Determinantes e Estratégias. Relatório de Pesquisa do Projeto Internacionalização Produtiva no Mercosul. Campinas. NEIT/IE/UNICAMP.

predominam investimentos em fusões/aquisições de empresas ( F&A). Constata-se também F&A importantes no setor de autopeças.

Por fim, os investimentos em expansão da capacidade revelam decisões de investir associadas à expansão do mercado interno pós-94, haja visto o predomínio de projetos “em andamento” (43,5%) e “não iniciados” (26,6%) no valor global programado.

A análise das estratégias das EE's, com base em questionários respondidos por 29 empresas, e algumas entrevistas, resultou na construção de uma tipologia baseada nos principais determinantes da decisão de investir e no grau de integração das filiais locais nas respectivas redes corporativas. No geral, as estratégias das empresas indicam como principal determinante dos investimentos o crescimento do mercado interno e a consolidação do Mercosul. Essas estratégias têm como características gerais a especialização produtiva e *out sourcing*, ampliação da capacidade e inserção fraca das empresas na rede corporativa.

As estratégias podem ser divididas em três categorias. Uma primeira poderia ser caracterizada com Exploração de Mercado Interno e Regional: enquadram-se nesta estratégia as empresas que têm como determinante principal da decisão de investir a expansão do mercado interno, proximidade com o cliente e lançamento de novos produtos. Para estas empresas, os fatores de competitividade internos mais importantes foram: marca, assistência técnica, capacidade de atender às especificações do usuário, engenharias de processo e sistemas de comercialização. Estas empresas apresentam inserção fraca nas redes corporativas e desenvolvem pouco P&D local.

Uma outra estratégia poderia ser descrita como de Globalização/Regionalização: para este grupo também atuam como determinantes os fatores listados na estratégia anterior, porém, o crescimento do mercado externo e a consolidação do Mercosul são mais importantes do que no primeiro grupo. Legislação setorial específica, reestruturação das estratégias globais da matriz e incentivos à exportação atuam como determinantes importantes. Há inserção forte nas redes corporativas.

Por último, poderia ser ainda identificada uma estratégia de Exploração de Recursos Naturais: atuam como determinantes centrais da decisão de investimento a disposição de recursos naturais e o crescimento dos mercados interno e externo, assim como privatizações e desregulamentação. A recente remoção das restrições constitucionais à entrada de capital externo, por exemplo, no setor de mineração, possibilita a atração de empresas estrangeiras que adotam a estratégia de exploração de recursos naturais para orientar sua decisão de investimento em outros países.

Em relação ao processo de fusões e aquisições não existem ainda informações que permitam uma avaliação geral das transformações recentes nesta área. As informações existentes permitem avaliar a situação em alguns setores específicos. Um estudo de caso, baseado em levantamento da KPMG, sobre a participação de capitais estrangeiros no processo de fusões e/ou aquisições no setor de autopeças, para uma amostra de operações realizadas entre 1994-96, indica que predominam as operações de empresas estrangeiras já instaladas no país, que adquirem algumas das grandes empresas do setor, tanto nacionais quanto estrangeiras, e também pequenas e médias empresas, a maioria de capital nacional. As *joint ventures* são realizadas, em sua maioria, com firmas líderes no mercado doméstico, embora envolvam também pequenas e médias empresas.

A motivação principal dos investidores para realizar aquisições foi a adequação às políticas de compras das montadoras de veículos, derivadas de um novo modelo de organização industrial

para o setor automotivo. A maioria das operações resulta na unificação de diferentes e complementares linhas de produção para “fornecimento modular”, ou no estabelecimento de unidades industriais no entorno das montadoras para fornecimento em sistema *just-in-time*. Encontram-se também operações que não estão, a princípio, ligadas a isto, e referem-se à tomada de controle de empresas nas quais o investidor já tinha participação minoritária.

Em relação à expansão da capacidade produtiva, as aquisições não parecem estar ligadas a novos investimentos em capital fixo por parte dos novos controladores, e sim à continuidade de projetos de investimento já em andamento, muitas vezes financiados por mecanismos internos. Já as operações de *joint venture* estão claramente associadas à expansão da capacidade, com a construção de novas unidades industriais, ou inauguração de novas linhas de produção.

Entre as empresas adquiridas encontram-se algumas das grandes exportadoras de autopças do país, e empresas que, apesar de exportadoras, apresentam baixo coeficiente exportador (exportações/receita operacional). As associações são majoritariamente voltadas para o mercado interno, na medida que as empresas criadas apresentam exportações irrisórias no período analisado.

A maioria das aquisições significou ingressos de IDE, na medida que foram realizadas pela matriz no exterior, que adquire participação direta nos empreendimentos.

#### IV. COMPETITIVIDADE E ESFORÇO EXPORTADOR: ASPECTOS GERAIS

##### IV.1. Impactos da Desoneração dos Encargos Sociais Incidentes sobre a Folha de Salários no Custo Unitário do Trabalho

Os efeitos dos ganhos de produtividade da indústria brasileira no desempenho exportador, principalmente após o Plano Real, foram neutralizados pela evolução da taxa de câmbio real e pelos aumentos do salário real médio da indústria. Estes incrementos de salário são necessários e desejáveis do ponto de vista do bem-estar social e da distribuição de renda. No entanto, incidem sobre o salário, que efetivamente gera poder de compra dos trabalhadores, um conjunto de encargos sociais que aumenta o custo do trabalho para as empresas. Isto tem o efeito de aumentar o custo unitário do trabalho, deteriorando a competitividade das exportações brasileiras. O objetivo dessa seção é avaliar, mesmo que de forma preliminar, o efeito da desoneração de determinados encargos sociais na redução do custo unitário do trabalho.

A redução dos encargos sociais possui outras implicações importantes, como, por exemplo, no financiamento da Previdência Social, na oferta de emprego e nos níveis de formalização dos postos de trabalho. Entretanto, o escopo dessa avaliação é focado na redução do custo unitário do trabalho e nos seus possíveis efeitos na competitividade das exportações de manufaturados.

A definição dos encargos sociais, e o cálculo de sua participação no custo do trabalho no caso brasileiro, têm sido motivo de debate entre pesquisadores da área. Não existe consenso na definição das incidências sobre as horas de trabalho pagas que constituiriam encargos sociais. A tabela 6 apresenta uma estimativa possível da composição das diferentes incidências sobre o salário contratual.



Tabela 6

<b>Encargos Sociais Básicos no Setor Industrial - Brasil ( média )</b>	
<b>Tipos de Encargos Sociais</b>	<b>Incidência ( em % )</b>
<b>A - Obrigações Sociais</b>	
Previdência Social (INSS)	20,00
FGTS	8,00
Salário Educação	2,50
Seguro contra Acidentes do Trabalho ( média )	2,00
SESI	1,50
SENAI	1,00
SEBRAE	0,60
INCRA	0,20
<b>Subtotal A</b>	<b>35,80</b>
<b>B - Tempo não Trabalhado I</b>	
Repouso Semanal	18,91
Férias	9,45
Feriados	4,36
Abonos de Férias	3,64
Aviso Prévio	1,32
Auxílio Enfermidade	0,55
<b>Subtotal B</b>	<b>38,23</b>
<b>C - Tempo não Trabalhado II</b>	
13º Salário	10,91
Despesas de Rescisão Contratual	2,57
<b>Subtotal C</b>	<b>13,48</b>
<b>D - Reflexos dos Itens Anteriores</b>	
Incidência de A sobre B	13,68
Incidência do FGTS no 13º Salário	0,68
<b>Subtotal D</b>	<b>14,55</b>
<b>Total Geral</b>	<b>102,06</b>

Fonte: Pastore (1994, p. 27)

Dependendo da definição de salário utilizada e, conseqüentemente, da definição dos encargos sociais, temos diferentes estimativas do custo total do trabalho para as empresas. Entretanto, do ponto de vista da competitividade das firmas, o que interessa é o custo total do trabalho. Sob esta ótica, não importa se as diferentes incidências são classificadas como encargos sociais ou não.

Foram obtidas três cálculos do custo total do trabalho para as empresas. A primeira estimativa -  $w^0$  - foi obtida aplicando sobre o índice de salário contratual médio mensal um percentual de incidências mensais de 52,5%. Este percentual foi obtido retirando da tabela 6 os itens correspondentes ao repouso semanal, férias e feriados. Feito isto, calculou-se a incidência das obrigações sociais (item A da tabela 6) somente no abono de férias, aviso prévio e auxílio de enfermidade. O valor de 52,5% corresponde aos encargos médios mensais que incidem sobre o salário contratual recebido pelo trabalhador.

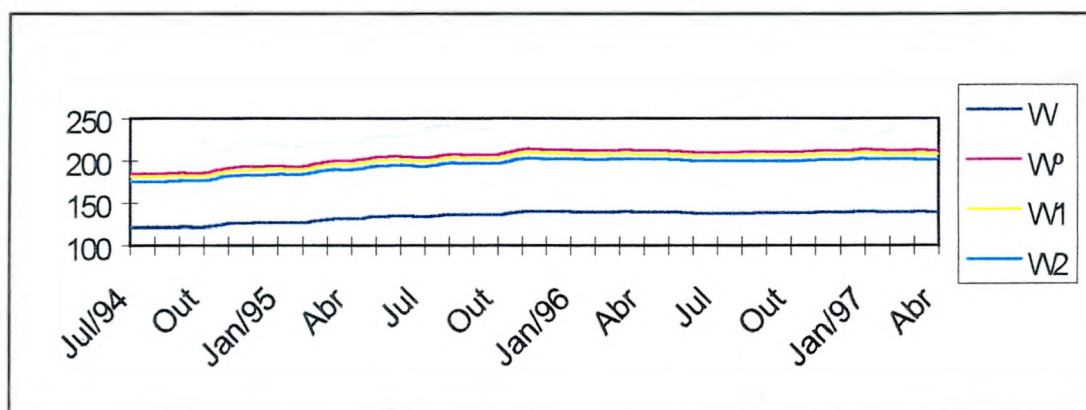
A segunda estimativa do custo total do trabalho -  $w^1$  - foi obtida retirando as incidências que decorrem do SESI, SENAI, SEBRAE e INCRA do percentual de 52,5%. Disto resultou um percentual de 49% de incidências sobre o índice do salário contratual médio mensal.

Por último, foi feita uma simulação reduzindo a incidência do FGTS para 4%. O percentual resultante para o cálculo total do trabalho -  $w^2$  - foi de 44,86%. Este percentual foi aplicado ao índice do salário contratual médio real.



O gráfico 5 mostra o comportamento do salário contratual -  $w$  - e do custo total do trabalho para as firmas ( $w^0$ ,  $w^1$  e  $w^2$ ) sob as diferentes hipóteses de desoneração das incidências sobre o índice do salário contratual.

Gráfico 6  
Salários Contratual e Simulações para  
Desoneração das Incidências



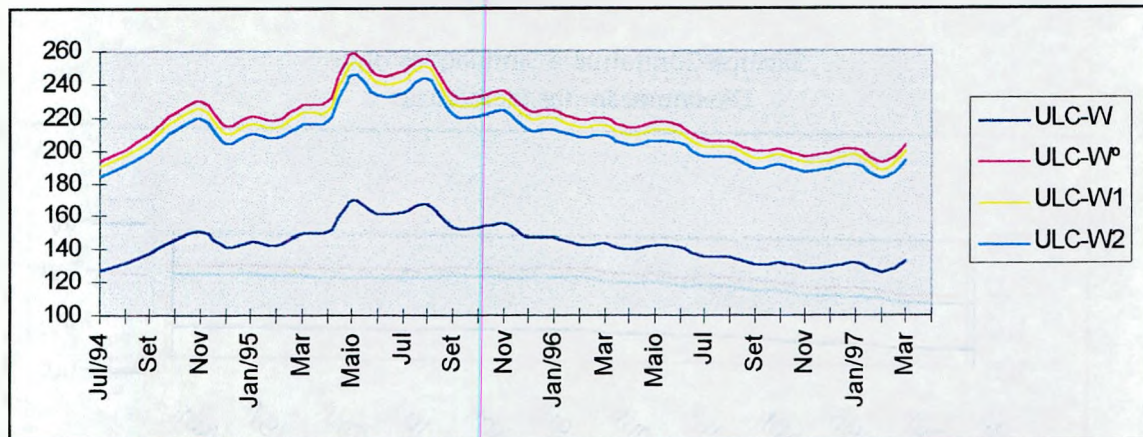
Elaboração: DIPPP- PEA

O gráfico 5 mostra que quando considerarmos as diversas incidências sobre o salário contratual, o custo total do trabalho para as firmas aumenta significativamente. A desoneração do sistema S e Inbra implica numa queda média de 3,5% do custo total do trabalho, considerando-se um total de incidências de 52,5%. A redução média do custo total do trabalho é de 7,6% quando se agrega a desoneração do FGTS. O índice do custo total do trabalho, com uma incidência de 52,5% ( $w^0$ ), foi estimado em 185,09, em junho de 1994. A desoneração do sistema S e do Inbra reduziria o mesmo índice para 181,08. Incluindo a redução do FGTS em 4%, esse cairia para 175,81.

O gráfico 7 mostra o efeito no custo unitário do trabalho das diferentes hipóteses de desonerações do custo total do trabalho. A desoneração do sistema "S" e do Inbra corresponderia a uma redução no custo unitário do trabalho equivalente à promovida por uma desvalorização cambial de 2,2%. Considerando conjuntamente a redução de 4% do FGTS, a desvalorização cambial equivalente seria de 5,3%.

Admitindo, por exemplo, que a defasagem cambial se situa na faixa de 20%, a desoneração do sistema S e Inbra seria equivalente, sob a ótica da competitividade das exportações, à uma correção de mais de 10% da apreciação cambial. Incluindo a redução do FGTS se obtém uma correção equivalente de 25% da apreciação cambial.

**Gráfico 7**  
Simulações do Custo unitário do Trabalho  
para Diferentes Desonerações



Elaboração: DIPPP- IPEA

As evidências encontradas sugerem que reduções das incidências sobre a folha de salários podem ter um efeito não desprezível na redução do custo unitário do trabalho. A questão é determinar quais encargos têm menos impactos em outras áreas de política pública, como financiamento do treinamento do trabalhador, e qual seria o valor da desoneração que minimizasse os eventuais custos em outras áreas. Neste contexto, é necessário equacionar o problema do financiamento dos programas sustentados por esses recursos.

#### IV.2. Certificação de Qualidade no Setor Exportador: uma Avaliação Preliminar

Uma dimensão relevante do ajuste empresarial, desencadeada num contexto de aumento da pressão competitiva, associa-se à busca por padrões internacionais de certificação de conformidade às normas de qualidade. No Brasil, houve um grande interesse das empresas na obtenção dos certificados da série ISO 9000, intensificado a partir dos anos subsequentes ao processo de abertura da economia, como pode ser comprovado pelos dados da tabela 7. Aliado a esse fato, a implantação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) também estimulou o desenvolvimento de posturas empresariais focadas na busca de qualidade, vista como um esforço requerido para a garantia da competitividade, tanto interna quanto externa, de seus produtos.

**Tabela 7**  
Evolução dos Certificados ISO 9000 no Brasil (1990/97)

Ano	Empresas	Certificados	Empresas (Acumulado)	Certificações (Acumulado)
1990	13	18	13	18
1991	12	17	25	35
1992	44	61	69	96
1993	94	129	163	225
1994	270	370	433	595
1995	257	353	690	948
1996	442	636	1132	1584
1997*	41	51	1173	1635

Fonte: Comitê Brasileiro de Qualidade (CB - 25)

\* Dados referem-se à março de 1997

Elaboração: DIPPP-IPEA

Como pode ser visualizado na tabela 8, os setores que mais buscaram certificados foram os de Química/Petroquímica (13,58%), Metalurgia (14,12%), Eletroeletrônica (10,78%), Autopeças/Material de Transporte (10%), Informática/Telecomunicações (9,97%) e Mecânica (8,94%).

Tabela 8  
Classificação Setorial dos Certificados

Setor / ISO	9000	9001	9002	9003
Mineração	21	-	21	-
Madeiras/Móveis/Papel	48	4	42	2
Agricultura	1	-	1	-
Cana/açúcar/álcool	1	-	1	-
Carne e Pecuária	5	-	5	-
Alimentos	31	7	24	-
Bebidas e Fumo	13	1	12	-
Têxtil e Couro	18	6	12	-
Comunicação	6	1	5	-
Química/Petroquímica	252	77	174	1
Plásticos e Borracha	69	19	50	-
Farmacêuticos/Higiene	18	5	13	-
Não-Metálicos	81	7	74	-
Metalurgia	262	41	220	1
Mecânica	166	83	82	1
Eletroeletrônica	200	97	101	2
Informática e Telecomunicações	185	102	82	1
Autopeças e Material de Transporte	187	96	91	-
Construção	22	7	15	-
Comércio Atacadista	15	4	11	-
Comércio Varejista	46	2	44	-
Transporte e Armazenagem	36	5	31	-
Serviços Públicos	10	2	8	-
Serviços Gerais	122	35	85	2
Finanças	35	6	29	-
Seguros e Previdência	5	-	5	-
<b>TOTAL</b>	<b>1855</b>	<b>607</b>	<b>1238</b>	<b>10</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do CB-25 e da Gazeta Mercantil

\* Os dados referem-se ao ramo de atividade com certificados ISO.

Elaboração: DIPPP-IPEA

Tem sido argumentado que a obtenção dos certificados da série ISO 9000 tem impactos positivos sobre o desempenho exportador das firmas. Na tentativa de verificar empiricamente este tipo de relação foram feitas algumas análises preliminares. Estas evidenciaram a importância dos certificados para as empresas que exportam, mas não puderam estabelecer uma relação causal entre obtenção do certificado ISO 9000 e desempenho exportador.

Cerca de 65% das empresas que possuem certificados ISO são exportadoras. Como em 1996 13.397 empresas, no Brasil, eram exportadoras, conclui-se que apenas 5% dessas possuíam certificados. Entretanto, mesmo sendo este percentual pequeno, essas empresas respondem por aproximadamente 40% do total das exportações brasileiras. A alta incidência deste certificado de conformidade no grupo das grandes empresas exportadoras brasileiras é fato bastante significativo. Não se pode determinar, entretanto, o sentido de uma relação causal entre o desempenho exportador e a obtenção dos certificados da série ISO 9000. A convergência para os padrões internacionais de qualidade pode operar como parte integrante do esforço de superação de barreiras técnicas ao comércio. Na perspectiva das firmas com inserção exportadora consolidada, a busca da certificação pode representar um esforço de preservação de suas posições de mercado, num quadro de crescente pressão imposta pelo nível de exigência dos mercados consumidores. Na ótica das empresas que operam como fornecedoras de partes, peças ou componentes, a busca da certificação pode relacionar-se às imposições dos clientes no exterior, muitas vezes associadas ao processo de certificação da firma estrangeira.



A tabela 9 relaciona o coeficiente exportado das firmas, referente ao “peso” das exportações na receita operacional líquida, à obtenção dos certificados. A maioria das 603 empresas que possuía certificados ISO era exportadora ao longo do período de 1991 a 1994. O percentual do número de empresas com o certificado que exportavam em 1991, 1992, 1993 e 1994 é de, respectivamente, 65%, 70%, 77% e 79%. Outro fato que merece ser destacado é que a participação das exportações na receita operacional líquida dessas empresas é pequena, como pode ser verificado pelo intervalo de variação do coeficiente exportado (CE). Aproximadamente 89% das empresas possuíam CE de até 10% durante os anos analisados.

Tabela 9  
Desempenho Exportador das Empresas  
com Certificados ISO 9000

	1991	1992	1993	1994
Número de empresas que não exportavam	209	179	138	124
Número de empresas que exportavam	394	424	465	479
0,01 a 1%*	160	150	171	151
1 a 5%	141	167	170	177
5 a 10%	50	59	72	86
10 a 20%	27	32	35	44
20 a 40%	13	14	14	17
40 a 60%	2	2	2	2
> 60%	1	-	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>603</b>	<b>603</b>	<b>603</b>	<b>603</b>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do CB-25, Gazeta Mercantil e SECEX.

\* Coeficiente Exportado = Valor das Exportações/Receita Operacional Líquida

Elaboração: DIPPP-IPEA

A tabela 10 apresenta a classificação setorial do universo das 603 empresas certificadas.

Tabela 10  
Classificação Setorial

Setores	1991	1992	1993	1994
Mineração	9	10	10	9
Madeira / Móveis / Papel	14	15	15	16
Agricultura	2	2	3	2
Cana / Açúcar / Álcool	0	1	1	2
Carne e Pecuária	2	2	2	1
Alimentos	8	9	9	10
Bebidas e Fumo	1	1	2	2
Têxtil e Couro	7	7	7	9
Comunicação	2	3	3	3
Química e Petroquímica	75	81	89	84
Plásticos e Borracha	13	13	14	17
Farmacêuticos / Higiene	6	6	6	6
Não Metálicos (Cerâmicas e Material de Const.)	18	21	24	25
Metalurgia	73	75	78	85
Mecânica	44	50	48	49
Eleto-eletrônica	37	41	51	53
Informática e Telecomunicações	26	24	35	39
Autopeças e Material de Transportes	51	52	56	57
Outros	6	11	11	10

Fonte: Elaboração própria a partir dos da Gazeta Mercantil, SECEX e CB-25.

Elaboração: DIPPP-IPEA



A partir de 1993, tem-se um grande salto no número de certificações (ver os dados da tabela 7), o que não se refletiu em crescimento significativo das exportações. A maioria das empresas que em 1997 possuía certificado ISO já apresentava experiência exportadora. Isto sugere que a busca da certificações, por parte das exportadoras, se insere no esforço de consolidação e preservação de suas posições de mercado.

## V. COMPETITIVIDADE E ESFORÇO EXPORTADOR: ASPECTOS SETORIAIS

### V.1. A Indústria de Bens de Capital: Avaliação dos Coeficientes de Comércio

A indústria brasileira de bens de capital não apresenta, em geral, segmentos capazes de se manterem na fronteira em termos de capacitação tecnológica, custos de produção e qualidade de produtos, conforme se observa para os principais países industrializados. Como conseqüência, a produção dessa categoria de bens no Brasil concentrou-se naqueles de menor conteúdo tecnológico, ao passo que, até o final dos anos 80, os produtos mais sofisticados eram importados com benefícios fiscais.

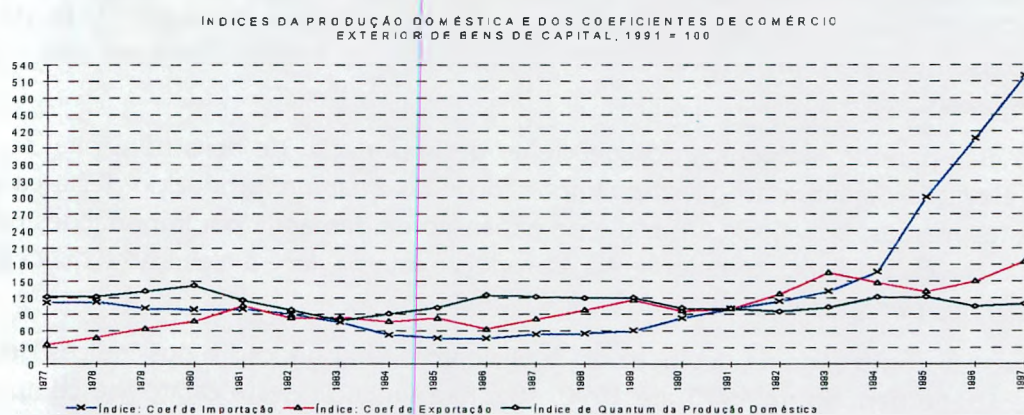
Até este período, aumentos do coeficiente de importação de bens de capital se davam a partir da elevação conjunta do *quantum* importado e do *quantum* produzido desta categoria de bens. Nestes marcos, prevalecia um estilo de expansão da demanda por importações de bens de capital que crescia de forma complementar à produção interna, face a elevação da taxa doméstica de inversão nos períodos de aceleração cíclica.

A análise combinada da evolução do coeficiente de importação e dos índices de *quantum* da produção, no período de 1975 até 1990, sugere a vigência deste caráter de complementaridade da demanda por importações em relação à produção doméstica. Esta gerou um estilo de crescimento industrial que se espelhava não apenas em um padrão pro-cíclico de evolução do coeficiente importado de bens de capital, como também refletia-se em sua flutuação dentro de um "tunel" com limites inferior e superior relativamente estreitos, o que é observado ao longo de sua trajetória descrita entre 1975 e 1990. Ou seja, até o final da década de 80, não se verificou um descolamento muito grande das importações em relação à produção doméstica de bens de capital.

Contudo, na virada para os anos 90 seguiu-se uma reorientação da política econômica, marcada por mudanças institucionais, principalmente a abertura do mercado interno. Além da liberalização das importações, a apreciação da moeda doméstica e a queda dos preços internacionais dessa categoria de produtos levaram a um enorme barateamento de máquinas e equipamentos importados e, em menor grau, domésticos. Por conseguinte, a participação de máquinas e equipamentos importados no total do investimento a preços de 1980 sobe de uma média de 4,2% na primeira metade da década de 80 para 25% em 1995. Note-se, ainda, que os incrementos verificados na taxa de investimento a preços constantes a partir de 1992, estão fortemente relacionados ao aumento do *quantum* importado de bens de capital, visto que a produção doméstica ficou praticamente estagnada entre 1990-97 e o PIB da construção civil teve uma variação próxima a zero.

Neste novo contexto econômico, as importações de bens de capital, embora continuem exercendo papel crucial nos ganhos de produtividade da indústria e no incremento às taxas de inversão, perderam seu caráter de complementaridade e impulso da produção doméstica. Em muitos casos ocorreu um processo de substituição da produção doméstica por importações. Portanto, após 1990, observa-se uma mudança estrutural na natureza das relações interindustriais, expressa na elevação do coeficiente de importação de bens de capital não acompanhada por aumentos no *quantum* da produção doméstica. Essa situação configura o rompimento do padrão de oscilação do coeficiente importado verificado até o momento da abertura comercial. Conforme se constata no gráfico 8, o índice do coeficiente das importações desta categoria de bens se eleva de 83,1 em 1990 para 520,8 em 1997, enquanto a produção doméstica praticamente não se altera neste período.

Gráfico 8



A análise dos índices dos coeficientes de importação e da produção doméstica desagregados, mostrados na tabela 11, sugere a dimensão do processo de reestruturação e ajuste que vem ocorrendo nos últimos anos. Essa desagregação corresponde aos seguintes segmentos: bens de capital agrícola e peças agrícolas, bens de capital construção civil, bens de capital energia elétrica e bens de capital equipamentos de transporte. Entre estes segmentos, bens de capital para transporte e para a agricultura apresentam as maiores taxas de elevação de seus coeficientes de importações, cujos índices passam de 100 para 747,6 e de 100 para 677 no período 1991-96, respectivamente. Paralelamente, o *quantum* produzido domesticamente no segmento de bens de capital agrícola oscilou em torno do patamar verificado em 1991, a exceção do ano de 1994, quando a produção aumentou 44,3% em relação a 1993. Para o segmento equipamento de transporte, após apresentar pequeno aumento no biênio 1994-95, o *quantum* produzido domesticamente atingiu em 1997 um patamar inferior àquele verificado em 1991.

Tabela 11

ÍNDICES DE PRODUÇÃO E COEFICIENTES DE COMÉRCIO DESAGREGADOS DE BENS DE CAPITAL, 1991 = 100							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IND. DE QUANT. DA PROD. DOMÉSTICA BENS DE CAPITAL AGRÍCOLA	100,00	90,47	126,93	183,19	121,09	98,82	151,72
IND.S DOS COEF.S. DE EXP. BENS DE CAPITAL AGRÍCOLA	100,00	150,58	96,80	93,09	146,71	248,29	
IND.S DOS COEF.S. DE IMP. BENS DE CAPITAL AGRÍCOLA	100,00	91,95	64,85	101,58	405,78	677,00	
IND. DE QUANT. DA PROD. DOMÉSTICA BENS DE CAPITAL CONSTRUÇÃO CIVIL	100,00	88,19	88,41	113,92	90,80	80,89	119,00
IND.S DOS COEF.S. DE EXP. BENS DE CAPITAL CONSTRUÇÃO CIVIL	100,00	156,86	167,23	159,62	184,05	180,10	
IND.S DOS COEF.S. DE IMP. BENS DE CAPITAL CONSTRUÇÃO CIVIL	100,00	133,21	199,64	191,97	326,76	282,54	
IND. DE QUANT. DA PROD. DOMÉSTICA BENS DE CAPITAL ENERGIA ELÉTRICA	100,00	141,49	148,50	181,94	212,89	195,41	226,17
IND.S DOS COEF.S. DE EXP. BENS DE CAPITAL ENERGIA ELÉTRICA	100,00	99,40	134,15	134,97	130,10	124,89	
IND.S DOS COEF.S. DE IMP. BENS DE CAPITAL ENERGIA ELÉTRICA*	100,00	77,64	118,08	126,65	193,59	374,12	
IND. DE QUANT. DA PROD. DOMÉSTICA BENS DE CAPITAL EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE	100,00	96,53	100,98	122,61	120,92	85,33	90,15
IND.S DOS COEF.S. DE EXP. BENS DE CAPITAL EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE	100,00	119,36	130,37	87,63	53,89	66,23	
IND.S DOS COEF.S. DE IMP. BENS DE CAPITAL EQUIPAMENTO DE TRANSPORTE	100,00	109,97	137,37	152,75	276,65	747,57	
IND. DE QUANT. DA PROD. DOMÉSTICA BENS DE CAPITAL PEÇAS AGRÍCOLAS	100,00	98,92	112,71	133,36	103,77	93,34	97,79
IND.S DOS COEF.S. DE EXP. BENS DE CAPITAL PEÇAS AGRÍCOLAS	100,00	96,55	158,65	115,31	156,94	195,62	
IND.S DOS COEF.S. DE IMP. BENS DE CAPITAL PEÇAS AGRÍCOLAS	100,00	88,34	80,68	132,90	190,32	285,71	

FONTE: Elaboração IPEA/DIPPE

Nos segmentos bens de capital para construção civil, peças agrícolas e energia elétrica, embora tenha se verificado o processo de crescimento elevado das importações, o coeficiente importado cresceu a taxas menores no período 1991/96, cujo índice passou de 100 para cerca de 300. Todavia, enquanto a produção doméstica nos segmentos peças agrícolas e construção civil permaneceu estagnada no período em tela, no segmento de bens de capital energia elétrica a produção apresentou uma trajetória distinta. Neste subsetor, o incremento das importações não ocorreu deslocando a produção doméstica, visto que o *quantum* produzido cresceu continuamente entre 1991/97, à exceção do ano de 1996. Para este segmento da indústria, o padrão de complementaridade entre as importações e a produção doméstica, verificado até fins da década de 80 para o conjunto do setor de bens de capital, não se rompeu. Neste subsetor, o Brasil é um dos maiores produtores mundiais junto com o Canadá, sendo, inclusive, fornecedor desses equipamentos para outros países. O grau de desenvolvimento tecnológico alcançado nessa área foi determinante para a capacidade desse segmento responder positivamente à intensa pressão competitiva, verificada nos últimos anos. Pode-se aventar que o desempenho positivo desse subsetor deve, em certa medida, estar associado ao papel exercido pela política de compras das empresas estatais.

No período 1991/96 ocorreu a elevação dos coeficientes de exportação dos diversos segmentos da indústria de bens de capital, à exceção daquele correspondente à produção de equipamento de transporte. Contudo, a intensidade da elevação dos coeficientes de importação foi bem superior, sugerindo que a perda de *market-share* nos mercados domésticos não foi compensada pelo incremento verificado no *quantum* exportado no período em questão.

Os coeficientes exportados nos segmentos de bens de capital agrícola e peças agrícolas apresentaram as maiores taxas de crescimento no período, com índices passando de 100 em 1991 para 248,29 e 195,62 em 1996, respectivamente. Os coeficientes dos segmentos de construção civil e energia elétrica também apresentaram crescimento no período. Apenas o índice do coeficiente exportado de equipamento de transporte se reduziu de 100 para 66,23 no período analisado. O aumento dos coeficientes de exportação se deveu, em boa medida, à queda da produção doméstica entre 1991 e 1996, com exceção feita para o segmento de energia elétrica.

A intensa pressão competitiva, verificada desde o início dos anos 90, produziu efeitos especialmente elevados no segmento de equipamentos de transporte, cujo redimensionamento apresenta-se como o mais intenso dentre os segmentos analisados. Para o segmento de equipamentos de transporte obteve-se a maior elevação do coeficiente importado no período 1991/96 e, de outro lado, o coeficiente exportado decaiu concomitantemente à redução do *quantum* da produção doméstica. Enquanto o coeficiente importado cresceu 747,57% entre 1991/96, o coeficiente exportado reduziu-se 33,77% embora a produção doméstica também tenha se reduzido 22,32% neste período<sup>5</sup>.

Portanto, observa-se que desde o início dos anos 90 os coeficientes de importação desagregados e agregado de bens de capital vêm crescendo de modo contínuo, em função do processo de abertura e estabilização econômica. Uma vez concluída a etapa de reestruturação, estes coeficientes devem se estabilizar novamente, em um patamar mais elevado. O padrão de complementaridade entre a produção doméstica e as importações de bens de capital, que se desfez na década dos 90, deve ser restabelecido. O patamar no qual os coeficientes de importação de bens de capital se estabilizarão depende, em grande parte, do quadro de políticas específicas vigentes na trajetória de ajuste do setor. Finalizado este ajuste é improvável a ocorrência futura de descolamentos muito grandes entre o *quantum* produzido domesticamente e o *quantum* importado em períodos de aceleração cíclica da economia. Contudo, se o caráter complementar da produção doméstica às importações de bens de capital era o corolário da ostensiva proteção ao setor, observada até fins dos anos 80, a restauração desta complementaridade se dará em função da seleção de segmentos com competitividade internacional. A pressão concorrencial foi imposta por mudanças de ordem econômica e institucional verificadas nos anos 90, tais como a abertura comercial, a estabilização macroeconômica e o processo de privatização.

Ou seja, a dinâmica da produção doméstica e do coeficiente de importação desta categoria de bens será determinada, dentre outros fatores, pela presença de um setor de bens de capital menor e mais competitivo, restabelecendo o comportamento pró-cíclico e complementar da produção doméstica em relação às importações de bens de capital. Contudo, importa saber em que patamar se dará a referida estabilização dos coeficientes de importação de bens de capital, visto que quanto maior for este patamar, isto é, quanto mais elevada for a substituição de produção doméstica por importações, maiores serão os impactos sobre a balança comercial setorial geradas pelo desejável crescimento das taxas de investimento da economia.

## V.2. Setor Automotivo: Perspectivas do Investimento e Desempenho Exportador

O processo de abertura comercial e a integração regional no âmbito do Mercosul transformaram o perfil do setor automobilístico brasileiro nos anos 90. A redução da proteção alterou as condições de concorrência no mercado doméstico. A liberalização comercial não foi, entretanto, a única força de reestruturação da indústria. O setor foi influenciado por políticas próprias de incentivos.

Um ponto de inflexão na trajetória de reestruturação do setor automotivo verifica-se em 1995. O processo de mudança inicia-se com a reversão da política de abertura. Em fevereiro 1995, a alíquota do imposto de importação sobe para 32%, sendo reajustada para 70% em mar-

<sup>5</sup> Para uma discussão específica sobre o desempenho do segmento automobilístico a luz do regime automotivo, ver o item V.2 deste trabalho.



ço. No final deste ano foi implantado o regime automotivo brasileiro. O principal incentivo oferecido às montadoras instaladas e às *newcomers* foi a redução da alíquota do imposto de importação para veículos, bens de capital, peças, componentes e matérias primas, vigorando até 31 de dezembro de 1999. As contrapartidas exigidas das firmas são o índice de nacionalização mínimo de 60%, a vinculação das importações ao desempenho exportador e a realização de investimentos no setor.

Os números da tabela 12 mostram que, em 1995 e 1996, a tendência de crescimento da produção doméstica continua semelhante à observada nos dois anos anteriores. No ano de 1996 a indústria automobilística produziu 1,7 milhão de automóveis e comerciais leves e o mercado brasileiro comprou 1,64 milhão de veículos. A participação das vendas externas na produção doméstica caiu para 17% em 1995 e 1996. A participação dos importados no mercado interno, que chegou a 23,5% em 1995, caiu para 11% em 1996. As vendas internas de ônibus, caminhões, tratores e colheitadeiras não acompanharam com a mesma intensidade as vendas de veículos e comerciais leves.

Tabela 12  
Brasil: Desempenho da indústria automobilística - 1990 a 1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Automóveis e Com. Leves</b>							
-Produção	847.838	887.912	1.017.550	1.324.665	1.499.817	1.534.246	1.747.854
-Exportação	169.077	176.217	318.006	312.520	354.811	261.941	292.015
-Importação	115	15.897	36.739	81.376	187.078	397.371	182.996
-Merc. Interno	661.337	732.450	724.921	1.079.898	1.325.705	1.640.758	1.638.835
<b>Ônibus e Caminhões</b>							
-Produção	66.628	72.307	56.311	66.770	81.572	92.295	66.027
-Exportação	13.355	12.713	18.091	19.002	22.816	13.427	13.734
-Importação	0	0	0	614	4.136	4.235	9.586
-Merc. Interno	51.404	58.329	39.365	51.267	71.433	87.590	61.879
<b>Tratores e Colheitadeiras</b>							
-Produção	33.114	22.200	22.084	32.177	51.333	28.338	22.189
-Exportação	4.880	4.218	5.823	4.483	5.028	5.263	8.358
-Importação							
-Merc. Interno	28.204	18.944	16.844	27.407	46.456	22.706	13.831
<b>Total</b>							
-Produção	947.580	982.419	1.095.945	1.423.612	1.632.722	1.663.879	1.836.070
-Exportação	187.312	193.148	341.920	336.005	382.655	280.631	314.107
-Importação	115	15.897	36.739	81.990	193.101	411.576	192.582
-Merc. Interno	740.945	809.723	781.130	1.158.572	1.443.594	1.751.054	1.714.545
Exportação/ Prod.Interna %	19,77	19,66	31,20	23,60	23,44	16,87	17,11
Importação/Merc.Interno %	0,016	1,963	4,703	7,077	13,376	23,540	11,232

Fonte: MICT

Elaboração: DIPPP-IDEA

Um dos efeitos da queda das alíquotas de importação de autopeças, devida ao regime automotivo, foi a redução dos preços destes produtos. Estima-se que o custo para montagem e fabricação de veículos caiu aproximadamente 6% no segundo semestre de 1996, quando comparado ao mesmo período de 1995. O resultado líquido da elevação dos preços e da diminuição dos custos dos produtores de automóveis de passeio e comerciais leves foi uma elevação média do *mark-up* em 8,5% , entre o segundo semestre de 1995 e 1996.

O regime automotivo (Lei nº 9.449) e o regime especial para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Lei nº 9.440) habilitaram cerca de 180 firmas a utilizarem seus benefícios. Estão previstos US\$ 21 bilhões de investimentos entre 1996/99, sendo que US\$ 19 bilhões estão amparados pelos incentivos da Lei nº 9.449. As montadoras de veículos serão responsáveis por 78% dos investimentos previstos, seguidas pelo setor de autopeças com 19%. O restante será investido por firmas dos setores de tratores, máquinas rodoviárias, reboques e semi-reboques. No caso da Lei 9.440 estão previstos investimentos de 2 bilhões de dólares, sendo 61% destinados ao setor de montagem de veículos, 26% ao setor de fabricantes de motos, 11% à fabricação de tratores e máquinas rodoviárias e o restante ao segmento de autopeças.

Segundo dados do MICT, as inversões em capital fixo absorverão a maior parte dos recursos destinados a investimentos no setor. No caso do regime automotivo, 32% desses recursos serão usados para compras de máquinas e equipamentos nacionais e 20% para compras de bens de capital importados. No regime de incentivos às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste está prevista a aplicação de 27% em máquinas e equipamento nacionais e 11% em importados. Somados os dois regimes, a indústria automobilística brasileira prevê gastar aproximadamente US\$ 6,6 bilhões em bens de capital nacional, o que comprova a importância dos encadeamentos para trás dentro do complexo automotivo.

A tabela 13 apresenta um resumo dos principais compromissos de investimentos assumidos até o ano 2000. Observa-se que grande parte das inversões será feita pelas quatro montadoras já instaladas no Brasil. Isso demonstra o esforço dessas firmas para manter posição competitiva frente às novas empresas e frente ao aumento dos importados após 1999, quando terminam os incentivos.

Tabela 13  
Brasil: Investimentos previstos na indústria  
automobilística no Brasil - 1996 a 1999

MONTADORA	INVEST.	PROD / ANO	INÍCIO	MODELO	LOCAL
Volkswagen / Audi	500	60 mil	98/99	Vento / A3	S.J. dos Pinhais/PR
Volkswagen	250	nd	98/99	Golf	nd
Volkswagen	250	40 mil	96/97	Caminhões / Ônibus	Rezende/RJ
Volkswagen	3000	nd	nd	(Ampliação, fábricas e novos produtos)	
General Motors	3000	nd	nd	(Nova fábrica, novos produtos, modernização)	
General Motors	600	150 mil	98/99	Mini Corsa	Gravatá/RS
Fiat	2500	750 mil	nd	(Ampliação, modernização, fábricas e novos produtos)	
Fiat / Iveco	120	nd	98	Caminhões	Brasil
Ford	3000	nd	nd	(Ampliação, modernização, fábricas e novos produtos)	
Renault	1000	75 mil	98/99	Mégane	S.J. dos Pinhais/PR
Toyota	500	100 mil	98/99	Corolla	Indaiatuba/SP
Mercedes-Benz	400	80 mil	98	Classe A	Juiz de Fora/MG
Mercedes-Benz	nd	nd	nd	Caminhões / Ônibus (modernização, novos produtos)	
Honda	600	30 mil	97	Civic	Sumaré/SP
Peugeot	400	30 mil	nd	nd	Pouso Alegre/MG
Mitsubishi	150	30 mil	nd	L200	nd
Chrysler	315	12 mil	98	Dakota / Neon	Campe Largo/PR
Chrysler / BMW	500	nd	nd	200 mil motores/ano	Brasil
BMW / Rover	150	20 mil	97	Defender	Minas Gerais
Hyundai	700	100 mil	99	Accent	nd
Asia	400	60 mil	99	Towner / Topic	Bahia
Skoda	150	10 mil	98	Caminhões	Santa Catarina
Total	21.320	1.547 mil			

Fonte: MICT  
Elaboração: DIPPP-IPEA

A estratégia das firmas já instaladas visa garantir as vantagens competitivas sobre os novos entrantes, através das economias de escala e da expansão da produção. Neste sentido, os investimentos que serão realizados têm como objetivo atualizar os produtos já ofertados e ampliar a variedade de modelos, tendo como base os carros populares e de tamanho médios, sem perder economias de escala. As estratégias dos novos entrantes são caracterizadas por um volume pequeno de investimentos. Esta estratégia é a mais adequada para as firmas que ainda não estabeleceram suas redes de fornecedores e distribuidores e possuem pouca experiência na produção local.

A indústria doméstica produziu aproximadamente 2 milhões de veículos, em 1997. Sua capacidade instalada permite produzir aproximadamente 2,3 milhões de veículos por ano. Está previsto nos novos projetos a instalação de capacidade para a produção de 1,5 milhão de carros. Do lado da oferta, a indústria terá um aumento de aproximadamente 40% na capacidade instalada para o ano 2000. Uma projeção da demanda doméstica de veículos pode ser feita levando-se em consideração a evolução dos preços no mercado interno e da renda *per capita*. Para o mercado brasileiro, a estimativa da elasticidade preço da demanda de veículos é de -0,7 e a elasticidade renda *per capita* da demanda é de 1,5. Com esses dados é possível construir dois cenários para um horizonte de 4 anos (1998 a 2001).

O primeiro cenário projeta a demanda de veículos a partir da hipótese de crescimento da renda *per capita* de 3% a.a. e da queda de 5% a.a. dos preços dos veículos, resultante do aumento da competição interna e da diminuição do imposto de importação. Neste cenário, a demanda interna de automóveis crescerá 4,5% a.a., resultante dos ganhos de renda, e 3,5% a.a. decorrente da diminuição dos preços. De 1998 até 2001, a demanda interna crescerá aproximadamente 34%. Considerando um índice de utilização da indústria de 85%, o mercado doméstico absorveria o aumento da capacidade instalada e, portanto, a participação das exportações na produção doméstica não encontraria espaço para aumentar.

O segundo cenário pode ser construído à luz da recente crise do mercado financeiro internacional. Neste quadro, considera-se a hipótese pessimista de que a renda *per capita* não cresça nos dois próximos anos. A renda voltaria a crescer nos dois anos posteriores, à uma taxa de 3% a.a., e em 1998 o aumento do Imposto sobre Produtos Industrializados neutralizaria a tendência de queda dos preços em 5%. Nesta perspectiva, considerando um índice de utilização da capacidade instalada de 85%, a demanda doméstica crescerá 20% entre 1998 e 2001. Teríamos dessa forma um excedente de 19% na capacidade instalada. Este número representa aproximadamente 730 mil veículos ao ano, ou seja, mais do que duas vezes o número de veículos exportados pelo Brasil em 1996.

Um indicador importante da competitividade internacional de uma indústria é a sua posição relativa nos principais mercados importadores. A tabela 14 apresenta a evolução da participação de mercado das exportações brasileiras de veículos de passageiros nas importações totais nos mercados dos países que compõem a OCDE, a América do Norte, a Europa Ocidental e a América Latina, no período de 1985/95.

Tabela 14  
Indicadores de competitividade da indústria  
automobilística brasileira - 1985 - 1995.

Mercado	Indicador	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
OCDE	Part. Merc	0,16	0,26	0,35	0,46	0,36	0,23	0,13	0,09	0,09	0,06	0,06
	Cont. setor	5,36	6,14	6,27	6,05	5,9	5,88	5,97	6	6,05	5,92	5,89
América do Norte	Part. Merc	0	0,16	0,38	0,56	0,47	0,27	0,13	0,11	0,06	0,02	0
	Cont. setor	10,66	11,48	11,28	10,29	9,46	9,1	8,86	8,72	8,59	8,43	8,38
Europa Ocidental	Part. Merc	0,41	0,41	0,35	0,4	0,31	0,22	0,13	0,08	0,11	0,11	0,11
	Cont. setor	3,82	4,34	4,77	4,914	5,07	5,23	5,47	5,53	5,45	4,92	4,98
América Latina	Part. Merc	17,08	16,04	16,24	15,69	13,34	10,87	10,92	9,29	7,34	4,99	4,24
	Cont. setor	1,98	1,93	1,77	1,67	1,58	1,8	2,42	2,94	3,36	3,51	3,62

Fonte: Banco de dados sobre indústria automobilística - DIPPP- IPEA

Elaboração: DIPPP-IPEA

Obs: Part. Merc. = participação das exportações brasileiras nas importações totais de automóveis das respectivas regiões.

Cont. setor = participação das importações de automóveis no total de importações das respectivas regiões.

Os números mostram uma tendência de queda na participação da indústria automobilística brasileira nos principais mercados importadores entre 1989 e 1995. Os veículos exportados para o mercado da OCDE representavam 0,46% das importações totais daquele mercado, em 1988. Em 1995, a participação nesses mercados se reduziu a 0,06%, ocasionando uma queda de 86% do *market-share*. Em 1985, a participação das exportações brasileiras nas importações dos mercados da Europa e América Latina correspondia a 0,41% e 17,08%, respectivamente. Em 1995, a participação dos produtos brasileiros nesses mercados se reduziu a 0,11% e 4,59%, respectivamente, representando uma queda de 73%. Em 1985, exportações do Brasil representavam 0,56% do total importado pela América do Norte. A participação do Brasil tornou-se praticamente residual nessa região em 1995.

A participação relativa das compras de veículos de passageiros no total de compras externas dos países da OCDE e da Europa Ocidental permaneceu praticamente constante ao longo do período analisado. Considerando a queda do *market share* dos veículos brasileiros nestes mercados, pode-se observar que houve uma perda de competitividade das exportações brasileiras em um mercado estagnado. A tendência de perda de competitividade também é observada no mercado latino americano. Diferentemente dos mercados da OCDE e Europa Ocidental, o da América Latina teve um aumento na participação das compras externas de veículos nas suas compras externas totais. Neste sentido é possível observar a perda de competitividade em um mercado dinâmico.

Os motivos da perda de competitividade internacional do setor automobilístico brasileiro podem, de alguma forma, ser encontrados em seu padrão de crescimento anterior. Os investimentos, nas décadas de 70 e 80, foram realizados com proteção à competição internacional praticamente infinita. O *mix* de produtos domésticos desvinculou-se dos avanços tecnológicos da indústria mundial. Nos anos 90, enquanto a indústria doméstica especializou-se na produção de carros populares, observa-se uma tendência de produção de carros compactos no mercado internacional.

O crescimento conjunto de produção, vendas no mercado interno, exportação e importação sinalizam uma nova fase de crescimento que poderá trazer ganhos de competitividade à indústria doméstica. Estes resultariam da alteração dos padrões de concorrência prevalentes na estrutura de mercado do setor. A abertura comercial obrigou as firmas a acelerar o lançamento de novos modelos e a direcionar o seu *mix* de produtos para os veículos de classe mundial. A instalação



das linhas de produção do “Ka” da montadora Ford, do “Classe A” da Mercedes e do “Blue Mar-  
caw” da GM são exemplos dessa tendência.

As recentes medidas tomadas pelo governo brasileiro para garantir a estabilidade econômi-  
ca frente à instabilidade no sistema financeiro internacional reduziram a demanda doméstica de  
carros novos. Estima-se que mais de 70% das compras de carros novos são financiadas. Se as ta-  
xas de juros continuarem elevadas, a demanda de automóveis não voltará aos patamares verifica-  
dos durante o ano de 1997. A queda na demanda de automóveis terá impacto sobre as decisões  
de investimentos das firmas e sobre o emprego.

O cenário mais provável diante da atual conjuntura internacional é que a demanda interna  
de veículos cresça aproximadamente 20% até o ano 2001. Se forem mantidas as previsões de in-  
vestimentos no setor automobilístico, haverá um excesso de capacidade instalada na indústria  
doméstica em torno de 19%. Isto possibilita um potencial para o incremento das exportações.

Conforme observado, a indústria automobilística brasileira vem perdendo *market share* nos  
principais mercados importadores nos anos 90. A perda de mercado resulta da menor competi-  
tividade da indústria doméstica frente às indústrias de outros países. A especialização em carros  
populares distanciou o *mix* de produção do mercado brasileiro do perfil da demanda dos merca-  
dos dos países desenvolvidos. Ainda que permaneçam dúvidas quanto à inserção da indústria  
doméstica no mercado internacional, a melhoria da competitividade externa depende da realiza-  
ção dos compromissos de investimentos das firmas no âmbito do regime automotivo.

### V. 3. Agricultura : Perspectivas para o Desempenho da Balança de Comércio e para um Novo Modelo de Financiamento do Setor

A agricultura tem contribuído positivamente para o desempenho exportador do país. Mes-  
mo com o aumento da demanda interna por alimentos, devido ao plano Real, o setor tem sido  
superavitário no comércio exterior brasileiro. Conforme pode ser visto na tabela 15, a participação  
da agricultura nas exportações totais passou de 26,7% para 34,0% entre 1990/97, mostrando a  
competitividade do setor. O saldo comercial da agricultura também evoluiu de US\$ 6,2 para US\$  
11,0 bilhões, no mesmo período. Essas evidências são fortalecidas quando tomamos o período  
1995/1997, onde houve um déficit crescente na Balança Comercial Total, enquanto a Balança  
Comercial da Agricultura apresentou um superávit crescente.

Tabela 15  
Comércio Agrícola na Balança Comercial Brasileira

Ano	Exportações			Importações			Saldo	
	Totais	Agrícolas	%	Totais	Agrícolas	%	Totais	Agrícolas
1990	31,4	8,5	26,7	20,6	2,3	8,70	10,7	6,2
1991	31,6	7,5	23,8	21,0	2,7	7,70	10,5	4,8
1992	36,1	8,6	24,0	20,5	2,2	9,24	15,5	6,4
1993	38,7	9,4	24,4	25,4	2,8	9,00	13,2	6,6
1994	43,5	12,3	28,4	33,1	4,0	8,09	10,3	8,2
1995	46,5	13,5	29,0	49,8	5,8	8,52	(3,3)	7,6
1996	47,7	14,5	30,4	53,2	6,1	8,72	(5,5)	8,4
1997*	53,0	18,3	34,0	61,3	7,3	12,0	(8,3)	11,0

Fonte: SECEX/MICT

Elaboração: DIPPP/IPEA

Observação: (\*) Previsão

A capacidade da agricultura de continuar contribuindo para o esforço exportador vai depender da relação entre as taxas de crescimento da produção nacional, da demanda doméstica e da demanda mundial. O aumento da população brasileira e da sua renda, com uma melhor distribuição, podem reduzir os excedentes agrícolas para os mercados externos.

Segundo avaliação da FAO, as projeções da demanda mundial de alimentos mostram que é pouco provável que aumente o consumo per capita de produtos agropecuários nos países desenvolvidos nos próximos anos. Já nos países em desenvolvimento, entre 1990 e 2010, a demanda deverá se expandir a uma taxa anual de 0,9% e a produção a razão de 0,8%, podendo ocorrer um problema de abastecimento de alimentos. No caso do Brasil, essa tendência já vem se manifestando.

A tabela 16 mostra as taxas de crescimento da oferta e demanda de um conjunto de produtos agropecuários, permitindo avaliar as perspectivas do setor agrícola na geração de saldos no comércio internacional. Entre os grãos, o maior problema do ponto de vista do abastecimento doméstico refere-se a arroz, feijão e trigo, para os quais a taxa de crescimento da demanda tem sido sistematicamente superior à da produção interna. Este fato tem levado a importações sistemáticas de alimentos nos últimos anos. O grupo de carnes apresenta, em geral, uma aderência entre a produção e o consumo, com exceção da carne de frango, onde para todo o período analisado, a produção foi superior ao consumo. Por outro lado, quando tomamos soja e derivados, a situação se inverte, pois estes são produtos tipicamente de exportação, mesmo com o acirramento da concorrência mundial.

Tabela 16  
Brasil: Taxas de Crescimento (%) da produção  
e consumo de produtos selecionados\* - 1984-96

Produtos	Taxa de crescimento (%)	
	Produção	Consumo
Feijão	2,55	3,10
Milho	4,60	4,15
Trigo	-1,29 (1)	2,08
Arroz (casca)	0,29	1,55
Feijão preto	0,32	1,55
Soja (em grãos)	4,05	3,84
Soja (farelo)	4,09	7,79
Soja (óleo)	3,94	3,53
Suínos	3,60	3,19
Ovos	2,02	1,99
Frango	9,55	10,13
Bovinos	5,65	6,32

Fonte: CONAB e IBGE, elaboração: DIPPP/IPEA

Observação: a)\* Significativos ao nível de 5% e b) O período para o trigo refere-se a 1991 a 1997.

Pode-se verificar que há uma forte tendência de crescimento da demanda para quase todos os produtos, sendo que em alguns deles, como o arroz e feijão, a taxa de crescimento da demanda tem sido muito superior a da produção. No trigo, a situação é até pior, pois registra-se uma taxa negativa de crescimento da produção interna de 1,29%.

A POF 1995/96 mostra que está em curso um processo marcante de transformações de hábitos alimentares, principalmente nas áreas urbanas do país, que se traduz na diversificação e mudanças na composição da dieta. O consumo médio de biscoitos cresceu 28,0%, de frango cresceu em 16,6% e de carne bovina de segunda cresceu 6,95%, em relação aos dados da POF 1987/88. As pessoas estão consumindo mais produtos pecuários e menos cereais - houve uma

redução média, entre as duas pesquisas, de 16,6% no consumo de arroz e de 15,6% no consumo de feijão - e revelam uma preferência crescente por alimentos processados. Estas mudanças de hábitos alimentares refletem a crescente sofisticação do mercado de alimentos, com a introdução de novos produtos, e o efeito do preço médio dos alimentos no mercado. Nos próximos anos, é de se esperar um aumento da demanda de produtos básicos, na medida que parcela significativa da população brasileira ainda apresenta deficiências de consumo alimentar.

As projeções da demanda e da produção de alimentos, apresentadas na tabela 17, mostram que os principais problemas de abastecimento deverão ocorrer com arroz, feijão e trigo. Pode-se observar também que poderá haver problemas de abastecimento com carne de suínos, pois a demanda potencial supera a oferta esperada. Isto pressionaria a importação destes produtos, com impacto negativo na balança comercial. Outro efeito da escassez desses alimentos no mercado interno, num quadro de estoques mundiais decrescentes, é que poderá ocorrer uma elevação de preços. Nessa situação, se não ocorrer uma resposta rápida da oferta, haverá pressões sobre os salários e aumentos nos custos de produção das empresas, com perda de competitividade sistêmica da economia brasileira.

Tabela 17  
Brasil: Estimativas de déficit/superávit anual

	(mil toneladas)			
	1997 a 1999	2000 a 2002	2003 a 2006	1997 a 2006
Arroz	(1752,5)	(2121,4)	(2596,0)	(2736,3)
Feijão	(110,0)	17,6	223,6	275,1
Trigo	(6401,0)	(7071,0)	(8096,3)	(8410,1)
Carne de Boi	835,1	1534,6	2629,7	2908,6
Carne de Suíno	(8,5)	(185,2)	(683,3)	(906,4)
Frango	1518,0	2899,6	5505,9	6321,0
Ovos de Galinha*	191,2	313,7	433,0	406,9
Óleo de Soja	1537,1	1959,7	2629,1	2811,6
Soja em Grãos	3972,4	4639,8	5694,4	5991,3
Farelo de Soja	11443,8	12097,2	12769,8	12886,0
Milho em Grãos	484,8	1136,6	2275,2	2616,5

Fonte: CONAB, IBGE

Elaboração: DIPPP/YPEA

Observação: \* em milhões de unidades

As possibilidades de expansão da produção agrícola, no nível requerido para atender o mercado interno e externo, dependerão, em grande parte, do equacionamento do problema do financiamento do setor. Nos últimos anos o Governo modificou consideravelmente sua forma de atuação no financiamento rural. Até 1994, a maior parte dos recursos oficiais era aplicado no financiamento direto do custeio agropecuário. A partir de 1995 sua atuação tem-se restringido à equalização de encargos financeiros de fontes de recursos como a Poupança Rural, Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT e Fundo de Aplicações Extra-Mercado.

Mesmo na Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) tem havido mudanças na forma de atuação governamental, orientada para a redução dos gastos públicos. Da mesma forma que no financiamento, o mecanismo utilizado tem sido o da equalização, no caso feita nos preços. Além dos prêmios de liquidação dos Empréstimos do Governo Federal (EGF), que já tinham sido utilizados largamente em anos anteriores, introduziu-se o Prêmio para o Escoamento de Produto (PEP), onde o Governo faz uma equalização de preço se ocorre diferença entre o preço mínimo e o de mercado, quando por ocasião dos leilões. A equalização se dá quando o preço de

mercado se situa abaixo do preço mínimo. Isto tem evitado a aquisição de grande volume de produtos agrícolas por parte do Governo Federal.

Essas mudanças na forma de atuação do Governo, de uma situação anterior de grande participação no financiamento direto para à atual, levaram a uma considerável redução de recursos para a agricultura. Diante da insuficiência de recursos, o mercado tem procurado nos últimos anos se adaptar a essa realidade, criando formas alternativas de financiamento. Neste sentido, surgiram mecanismos de financiamento como o sistema soja verde e o sistema troca de produtos por insumos utilizado pela indústria. Esses mecanismos têm duas características comuns, que são o alto custo das operações e a insegurança quanto ao cumprimento dos contratos. Essas restrições limitaram consideravelmente o uso desses instrumentos de crédito. Existe também a possibilidade de utilização dos Adiantamentos de Contratos de Câmbio (ACC), que representam antecipações parciais ou totais de vendas a termo para o mercado internacional. A captação de recursos externos também tem se constituído numa fonte importante de financiamento para a agricultura.

O modelo que tem-se buscado para financiar a agricultura comercial tem uma predominante participação do setor privado, apoia-se nos mecanismos de títulos e cria instrumentos de minimização de riscos através de seguradoras e Bolsas de Valores. Busca-se, também, a criação e o fortalecimento dos mecanismos que facilitem a expansão do mercado físico como fonte de financiamento, bem como a sua integração com o mercado futuro, aproveitando a experiência já existente neste segmento.

Vários fatores têm limitado a ampliação e consolidação desse novo modelo de financiamento. O mais importante é o elevado custo dos recursos captados através de títulos cujas operações são oneradas pelos encargos financeiros, tributários e contribuições sociais, que limitam de forma expressiva o montante líquido de recursos recebidos pelo beneficiário. Exemplo disso é o custo de um dos principais títulos que vem sendo utilizado, a Cédula do Produto Rural (CPR), onde o preço líquido recebido pelo emitente do título representa 63% do preço do produto cotado no mercado. Há, nesse caso, uma perda de 37%, sendo que os custos financeiros representam 8%. Isso coloca esses novos instrumentos em patamar de custos até mesmo superiores aos praticados hoje pelas fontes tradicionais de financiamento. As informações disponíveis mostram que para uma atividade como a soja, os juros e encargos financeiros representam o segundo item em importância no custo de produção, sendo sete vezes mais elevado que nos Estados Unidos e cinco vezes maior que na Argentina. Isso reduz consideravelmente a capacidade de produtos brasileiros competirem no mercado externo.

Como a agricultura é um setor de riscos elevados, haverá necessidade do governo criar mecanismos de estímulo ao investimento privado. Poderá ser feito de forma semelhante ao que se vem concedendo às Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPP), Fundos de Aposentadoria Programada Individual (FAPI) e ao Sistema Financeiro Imobiliário (SFI). Os incentivos fiscais do governo poderiam ser concedidos via redução ou isenção do IRPJ (Imposto de Renda sobre a Pessoa Jurídica) e IRPF (Imposto de Renda sobre a Pessoa Física) sobre os rendimentos auferidos nas operações com títulos referentes a produtos agrícolas. Outro benefício que merece ser estudado pelo Governo é a isenção do Imposto sobre Operações de Crédito (IOF) incidente sobre as aplicações financeiras em Bolsas de Mercadorias e de Futuros quando as operações se referem a futuros agrícolas.

A perda tributária da União ao conceder benefícios resultará num triplo ganho. De um lado, o governo estimula o setor privado a criar fontes permanentes de financiamento para a agricultura



ra. Outro ganho seria o aumento da arrecadação das operações com títulos agrícolas já que a evasão fiscal atualmente observada é alta. Finalmente, diminuirão os gastos governamentais nas operações de comercialização, representadas pela equalização de preços e taxas de juros.

## VI. SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

Dada a importância crucial do desempenho das contas comerciais para a retomada de taxas mais elevadas de crescimento do PIB, principalmente das exportações de manufaturados, é necessário procurar identificar espaços para ação de políticas públicas de sustentação e ampliação do esforço exportador. Isto considerando que o conjunto de políticas macroeconômicas, que ancoram a estabilidade, impõe restrições de curto prazo à utilização da taxa de câmbio como mecanismo principal de incentivo às exportações. Dadas as restrições das políticas macroeconômicas, o foco da discussão sobre as políticas de competitividade deve deslocar-se para formulação e avaliação de mecanismos indiretos de elevação da rentabilidade das exportações, que operariam como equivalentes a desvalorizações cambiais. O presente documento identificou algumas áreas em que as políticas públicas podem recuperar, manter e melhorar a competitividade dos produtos brasileiros, contribuindo para o esforço exportador do país.

A análise da evolução recente da rentabilidade das exportações apresentada no capítulo II mostrou que o ambiente macroeconômico da estabilização afetou duplamente o desempenho do setor exportador. Num primeiro momento propiciou a corrosão da rentabilidade das exportações, reforçando uma tendência presente desde o início da década de noventa. A estabilização também promoveu o crescimento da sensibilidade do coeficiente exportado da indústria aos movimentos da rentabilidade, à medida em que reduziu o impacto da volatilidade das variáveis nominais no cálculo econômico das firmas exportadoras.

A trajetória da estabilização com apreciação da taxa de câmbio real, num contexto de abertura, afeta de forma diferenciada a rentabilidade dos diversos setores exportadores. Na medida que as estruturas de custos setoriais apresentam especificidades, os efeitos operam de forma diferenciada. Os setores com maior coeficiente importado, ou que operam em cadeias produtivas possuidoras de preços mais sensíveis a concorrência externa, possuem a rentabilidade relativamente menos afetada pela apreciação cambial. Isto ocorre porque a apreciação cambial, em uma economia aberta, afeta a rentabilidade das vendas externas através da redução de custos e pela retração das curvas de receita das exportadoras. Estes resultados sugerem que é possível estabelecer critérios de eficiência para o uso de instrumentos de política - fiscais e financeiros - que atuem sobre os custos setoriais, visando ampliar a rentabilidade das exportações e sua competitividade no mercado internacional.

A avaliação do processo recente de entrada de investimentos diretos estrangeiros sugere que estes foram, grosso modo, direcionados à complementaridade e especialização das plantas produtivas. Uma das características desse movimento foi o aumento dos coeficientes de importação dessas firmas. De uma forma geral, as importações cresceram mais do que a média da economia naqueles setores onde se concentraram os fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE). O déficit comercial das grandes EE's instaladas com os países-sedes também cresce no período recente. Há indicações de que as EE's seriam mais flexíveis para realizar maiores exportações, em períodos de restrição da demanda interna, do que as empresas de capital nacional. O esforço exportador das EE's se reduz significativamente, ou mesmo cessa, quando há crescimento da demanda interna.

Sob a ótica da competitividade externa, foi avaliado que as reduções das incidências sobre a folha de salários podem ter um efeito não desprezível na redução do custo unitário do trabalho. A desoneração do sistema "S" e do Inca corresponderia à uma redução no custo unitário do trabalho equivalente à promovida por uma desvalorização cambial de 2,2%. Considerando conjuntamente a redução de 4% do FGTS, a desvalorização cambial equivalente seria de 5,3%.

Um aspecto importante do ajuste empresarial desencadeada num contexto de aumento da pressão competitiva é a busca das firmas por padrões internacionais de certificação de conformidade às normas de qualidade. Cerca de 65% das empresas que possuem certificados ISO são exportadoras. Este universo corresponde a aproximadamente 5% total das empresas exportadoras. Entretanto, mesmo sendo este percentual pequeno, essas empresas respondem por aproximadamente 40% do total das exportações brasileiras. A convergência para os padrões internacionais de qualidade pode operar, desta forma, como parte integrante do esforço de superação de barreiras técnicas ao comércio.

No setor de bens de capital, observa-se que desde o início dos anos 90 os coeficientes de importação desagregados e agregado vêm crescendo de modo contínuo, em função do processo de abertura e estabilização econômica. O patamar no qual os coeficientes de importação de bens de capital se estabilizarão depende, em grande parte, do quadro de políticas específicas - como, por exemplo, política de compras do governo, financiamento de longo prazo e atualização tecnológica - vigentes na trajetória de ajuste do setor. O caráter complementar da produção doméstica às importações de bens de capital era o corolário da ostensiva proteção ao setor, observada até fins dos anos 80. A restauração desta complementaridade, entretanto, se dará em função da seleção de segmentos com competitividade internacional.

No setor automobilístico, o cenário mais provável projeta o crescimento da demanda interna de veículos em aproximadamente 20% até o ano 2001. Se forem mantidas as previsões de investimentos haverá um excesso de capacidade instalada na indústria doméstica em torno de 19%. Isto possibilita um potencial para o incremento das exportações. Entretanto, a indústria automobilística brasileira vem perdendo *market share* nos principais mercados importadores nos anos 90. A perda de mercado resulta da menor competitividade da indústria doméstica frente às indústrias de outros países. A especialização em carros populares distanciou o *mix* de produção do mercado brasileiro do perfil da demanda dos mercados dos países desenvolvidos. Ainda que permaneçam dúvidas quanto à inserção da indústria doméstica no mercado internacional, a melhoria da competitividade externa depende da realização dos compromissos de investimentos das firmas no âmbito do regime automotivo.

As projeções da demanda e da oferta de produtos agrícolas indicam que os principais problemas de abastecimento poderão ocorrer com arroz, feijão e trigo. Pode-se observar também que poderá haver problemas de abastecimento com carne de suínos, pois a demanda potencial supera a oferta esperada. Nesse cenário haveria uma pressão sobre a importação destes produtos, com impacto negativo na balança comercial. A escassez desses produtos no mercado interno, num quadro de estoques mundiais decrescentes, poderá determinar uma elevação de preços. A expansão da produção agrícola visando atender o mercado interno e gerar excedentes exportáveis depende do restabelecimento de um novo padrão de financiamento para o setor.

**Desigualdade Sociais e Políticas**  
**Voltadas para sua Redução**





## 1. INTRODUÇÃO

Diversos estudos mostram que o Brasil possui um dos mais elevados graus de desigualdade de renda no mundo.

A fim de ilustrar este fato, o Gráfico 1 apresenta a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e aquela dos 40% mais pobres. Essa razão é de aproximadamente 5 no caso dos países desenvolvidos e, para a maioria dos países da América Latina, situa-se em torno de 10. Já no Brasil, a renda média dos mais ricos é cerca de 25 a 30 vezes maior do que a dos mais pobres.

Uma vez que, tanto o grau de desigualdade como o nível de renda determinam o nível de pobreza, o fato do Brasil possuir um grau de desigualdade único no mundo não implica que o seu nível de pobreza seja necessariamente mais elevado do que o da maioria dos países.

De fato, o Gráfico 2 revela que o Brasil não pode ser considerado um país pobre, uma vez que cerca de 80% da população mundial vive em países com renda *per capita* inferior à brasileira.

Assim, o Brasil é um país relativamente rico com um elevado grau de desigualdade, onde a principal causa da pobreza de uma parcela significativa das famílias não se encontra na escassez geral de recursos, mas sim na sua má distribuição.

A consequência imediata do elevado grau de desigualdade é um nível de pobreza superior ao tipicamente observado em países com renda *per capita* similar. O Gráfico 3 ilustra esta situação, apresentando a proporção de pobres existentes em vários países e os seus respectivos níveis de renda *per capita*. Este gráfico revela que a proporção de pobres no Brasil encontra-se 21,9 pontos percentuais acima do padrão internacional, considerando os países com níveis de renda *per capita* semelhantes ao do Brasil.

Tal resultado corrobora a hipótese de que o nível de pobreza no Brasil, dada a renda *per capita* já atingida, deve-se, fundamentalmente, a um elevado grau de desigualdade.

Porém, no Brasil, tradicionalmente, procura-se combater a pobreza *via* crescimento econômico, dispensando-se pouca atenção às reduções no grau de desigualdade<sup>1</sup>. Assim ocorreu com a queda da pobreza nos anos setenta e, mais recentemente, após o Plano Real. O Gráfico 4 ilustra este último caso e revela que o crescimento econômico destacou-se como razão fundamental para a queda na pobreza. A redução no grau de desigualdade foi de extensão limitada, de forma que pouco contribuiu para a diminuição da pobreza.

O Gráfico 5 apresenta os impactos do crescimento econômico e de reduções no grau de desigualdade, em termos de combate à pobreza. Com relação ao impacto do crescimento, pode ser observado que, ao longo de um período de 10 anos, um crescimento neutro do ponto de vista distributivo da renda *per capita* de 3% ao ano, reduziria a pobreza em 8 pontos percentuais. Já se o crescimento fosse de 6%, a redução na pobreza seria de 15,5 pontos percentuais.

Se, ao invés disso, os esforços fossem dedicados à redução do grau de desigualdade, o impacto poderia ser substancial. De fato, se ao longo dos mesmos 10 anos, a política adotada levasse à eliminação do excesso de desigualdade do Brasil, por exemplo, em relação à Colômbia<sup>2</sup>, isto

<sup>1</sup> A pobreza, entendida como insuficiência de renda, é determinada pelo nível de renda *per capita* e pelo grau de desigualdade na distribuição desta renda. Por conseguinte, dever-se-ia combater a pobreza tanto através do crescimento econômico quanto da diminuição do grau de desigualdade.

<sup>2</sup> O que não significa exigir muito, uma vez que esse país tem um nível de desigualdade bem acima da média mundial.

é, se o grau de desigualdade, medido pelo índice de Gini, declinasse de 0,63 para 0,53, ter-se-ia uma queda na pobreza de 8 pontos percentuais, mesmo sem qualquer crescimento econômico. A redução na pobreza seria de 15,5 pontos percentuais caso a meta fosse mais ambiciosa como, por exemplo, eliminar o excesso de desigualdade do Brasil em relação à Costa Rica, isto é, reduzir o grau de desigualdade de 0,63 para 0,46.

Assim, o Gráfico 5 revela que uma década de crescimento neutro do ponto de vista distributivo da renda *per capita* a uma taxa de 3% ao ano possui o mesmo impacto sobre a redução da pobreza do que a eliminação do excesso de desigualdade entre o Brasil e a Colômbia. Já um crescimento de 6% ao ano resultaria num impacto semelhante à eliminação do excesso de desigualdade entre Brasil e Costa Rica.

Os resultados apresentados ilustram a importância e o potencial das reduções na desigualdade no combate à pobreza. A próxima seção procura fazer uma categorização das políticas distributivas, utilizada nas seções subseqüentes para identificar alguns exemplos e proposições de política de combate à desigualdade e à pobreza.

## 2. CATEGORIAS DE POLÍTICAS DE REDUÇÃO NO GRAU DE DESIGUALDADE: VANTAGENS E DESVANTAGENS

Existem essencialmente três tipos de políticas redistributivas.

O primeiro engloba as políticas estruturais, que visam repartir a renda através da redistribuição de ativos, garantindo aos mais pobres a posse de um volume suficiente de capital humano, físico, ou de terra, de tal forma que o rendimento gerado por estes ativos esteja apto a remover da pobreza seus possuidores. Neste grupo enquadram-se, por exemplo, as políticas voltadas à reforma agrária, ao crédito a pequenos empresários e, principalmente, todo tipo de política educacional.

As políticas estruturais possuem como grande vantagem o fato de reduzirem de forma duradoura o nível de pobreza. Além disso, por serem, em última instância, um investimento com elevada taxa de retorno social, estas políticas não apresentam impacto sobre a eficiência da economia e geram crescimento econômico. Sua principal desvantagem reside no fato de seus resultados ocorrerem apenas no longo prazo, uma vez que implicam em investimentos de demorada maturação.

O segundo tipo de políticas são as que buscam alcançar uma melhor distribuição de renda, afastando os preços do seu valor de equilíbrio. Parte-se do pressuposto de que, se em uma economia de mercado os preços de equilíbrio têm a vantagem da eficiência, eles não possuem necessariamente um compromisso com a equidade. Desta maneira torna-se possível intervir nos mercados, alterando os preços, com o intuito de favorecer os grupos mais carentes. O salário mínimo, o subsídio (ou a isenção de impostos) para produtos alimentares básicos e o crédito subsidiado para pequenos empresários urbanos e pequenos agricultores representam bons exemplos de políticas deste tipo.

Essas políticas de preços possuem dois claros inconvenientes. Por um lado, ao distorcerem o funcionamento dos mercados, podem causar efeitos deletérios significativos sobre a eficiência da economia. Por outro, embora seja verdade que alguma intervenção nos preços de mercado possa trazer reduções no grau de desigualdade, é extremamente difícil determinar qual deva ser magnitude desta intervenção.

Já o terceiro tipo abarca as políticas compensatórias que visam corrigir as desigualdades *a posteriori*, sem intervir diretamente na distribuição dos ativos ou nos preços de mercado. Neste caso, recorre-se a transferências monetárias ou de benefícios de modo a ajudar os grupos carentes da população. São exemplos de políticas compensatórias, os programas de renda mínima e abono salarial.

As políticas compensatórias possuem a grande vantagem de se revelarem bastante transparentes quanto ao seu impacto distributivo imediato. Estas políticas também afetam pouco a eficiência do sistema produtivo. Contudo, sua grande desvantagem se traduz no fato de não representarem uma solução duradoura para a pobreza, pois obrigam uma contínua transferência de recursos de modo a manter o grau de pobreza baixo. Além disso, estas políticas têm, geralmente, fortes impactos sobre o orçamento público e, do ponto de vista operacional, devem ainda resolver o complicado problema de buscar uma forma eficiente de focalizar os seus beneficiários pobres.

### 3. POLÍTICAS ESTRUTURAIS: ALGUNS ASPECTOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL

Uma característica marcante do processo de desenvolvimento sócio-econômico brasileiro tem sido o desequilíbrio entre investimentos em capital físico e capital humano.

De fato, os grandes responsáveis pelo crescimento brasileiro vêm sendo, sistematicamente, o investimento em capital físico e o progresso tecnológico, enquanto a contribuição dos investimentos em capital humano se mostra bem inferior.

Tal feito pode ser considerado um paradoxo, quando se tem em mente que raros foram os países a crescer a taxas como as do Brasil nos últimos 50 anos, com níveis de investimentos relativamente tão reduzidos em capital humano. Na verdade, na grande maioria dos países, o crescimento econômico se deu em grande parte graças a pesados investimentos em capital humano.

Este sub-investimento em capital humano apresenta severas conseqüências sobre o crescimento econômico e a pobreza, bem como sobre o grau de desigualdade salarial. Um desenvolvimento mais lento do sistema educacional, na presença de crescimento econômico e progresso tecnológico, leva a um aumento na escassez de mão-de-obra qualificada e, conseqüentemente, a um crescente diferencial de salário por nível de escolaridade e a um maior grau de desigualdade salarial.

A fim de ilustrar o atraso educacional brasileiro, o Gráfico 6 apresenta o desvio do Brasil em relação ao padrão internacional no que diz respeito à escolaridade média. Este gráfico revela que, no Brasil, a escolaridade média é cerca de 1 ano inferior ao esperado em países com níveis de renda *per capita* semelhantes ao do Brasil.

Tendo em vista que a escolaridade média da população brasileira tem aumentado cerca de 1 ano por década, o atraso de 1 ano em relação ao padrão internacional - apresentado no Gráfico 6 - indica que o Brasil precisará de 10 anos para alcançar o nível educacional atualmente encontrado em países que hoje possuem rendas *per capita* semelhantes à do Brasil.

Uma outra forma de avaliar o desempenho educacional brasileiro é comparar a sua situação entre os diversos estados. Com este objetivo, os Gráficos 7-9 apresentam a relação entre o de-

sempenho educacional, avaliado segundo alguns indicadores relevantes<sup>3</sup>, e a renda *per capita* para um conjunto dos principais estados brasileiros.

Tal relação permite definir fronteiras de eficiência (linhas contínuas dos Gráficos 7-9) que indicam qual o nível do indicador de desempenho que é esperado para um sistema educacional eficiente, considerando a renda *per capita* dos estados. Com base nessas linhas, pode-se obter, para cada estado, a avaliação do seu nível de desempenho possível segundo cada indicador, caso o seu sistema educacional se mostrasse eficiente e, a partir daí, determinar o desempenho eficiente do país como um todo. Os resultados obtidos encontram-se apresentados na Tabela 1 e revelam que, se todos os estados tivessem um sistema educacional tão eficiente quanto os estados brasileiros mais eficientes, a taxa de analfabetismo seria de 7,7% ao invés de 11,4%<sup>4</sup>, a escolaridade média alcançaria 6,4 anos, em vez 5,8, e a defasagem série-idade média passaria de 2,6 anos para 2 anos.

Estes resultados indicam que o sistema educacional brasileiro poderia ter um desempenho entre 10% e 30% superior ao verificado, dado o nível de renda *per capita* já alcançado. Uma vez que, considerando os indicadores analisados, o sistema educacional vem se expandindo em cerca de 20% por década, esses resultados mostram que, relativamente à situação dos estados com melhor desempenho educacional, o atraso brasileiro pode também ser estimado em cerca de uma década.

Dada a magnitude desse atraso, dentre as políticas estruturais de combate à desigualdade, aquelas voltadas ao aprimoramento do funcionamento do sistema educacional e à correção de seus desequilíbrios regionais merecem particular atenção.

Nos tópicos a seguir, analisamos o impacto de dois tipos de intervenções sobre esse sistema: (a) as mudanças nas formas de gestão escolar e (b) a disponibilidade e a qualificação dos professores. Além disso, dados os possíveis efeitos que pode vir a ter nesses determinantes do desempenho do sistema educacional e na diminuição de suas desigualdades regionais, apresentamos uma análise do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e de seus impactos no financiamento do ensino fundamental.

### 3.1. O impacto de mudanças nas formas de gestão escolar

Várias inovações nas formas de gestão escolar ocorreram ao longo dos últimos 15 anos, motivadas, principalmente, pela necessidade de se aprimorar o desempenho do sistema educacional brasileiro.

A Tabela 2 apresenta as estimativas do impacto sobre o desempenho educacional de três dessas inovações:

- a) a autonomia financeira, através da transferência de recursos para a escola e visando, em geral, a manutenção de prédios e equipamentos e a aquisição de materiais didáticos e de consumo;
- b) a eleição para diretores;

<sup>3</sup> Taxa de analfabetismo, número médio de anos de estudo da população de 25 anos ou mais e defasagem escolar média da população com idade entre 7 e 14 anos

<sup>4</sup> Dados obtidos a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1995. A renda utilizada foi a domiciliar *per capita* de todos os estados brasileiros com exceção das áreas rurais de Acre, Amapá, Roraima, Rondônia e Tocantins.



c) a implantação de colegiados<sup>5</sup>.

Essas estimativas indicam que, dentre tais inovações, a introdução da transferência de recursos para a escola é aquela com maiores impactos sobre o desempenho educacional, exceto para o caso da taxa de reprovação.

A introdução da eleição de diretor apresenta um impacto favorável apenas sobre a taxa de reprovação, enquanto a implantação do colegiado tem impactos geralmente positivos, mas inferiores aos observados pela introdução da transferência direta de recursos. O impacto da implantação do colegiado mostrou-se superior aos demais apenas no caso da taxa de reprovação.

Além disso, como pode ser observado na Tabela 2, o impacto combinado das três inovações analisadas explicam a redução da taxa de reprovação e cerca da metade da melhoria do desempenho educacional verificadas no Brasil ao longo da década de oitenta.

No entanto, é importante ressaltar algumas limitações dessas estimativas que podem estar contribuindo para subestimar o impacto dessas inovações.

Em primeiro lugar, apesar de algumas dessas inovações estarem implantadas em alguns estados há mais de uma década, a natureza do seu conteúdo modificou-se ao longo do tempo. Aquelas ocorridas no início dos anos noventa, embora recebam a mesma denominação das que surgiram em meados da década de oitenta, são mais profundas e de natureza distinta. Assim, o impacto estimado representa, de certa forma, uma mistura daquele, talvez modesto, decorrente das inovações de meados da década de oitenta, com aquele, talvez significativo, do início dos anos noventa, e pode, portanto, subestimar o impacto das transformações mais profundas ocorridas desde o início da última década.

Em segundo lugar, as estimativas medem, em grande parte, apenas os impactos de curto prazo, enquanto os de longo prazo podem se revelar bem superiores.

### 3.2. O impacto da disponibilidade e da qualificação dos professores

O professor pode ser considerado como o insumo fundamental no processo de produção da educação. Com vistas a verificar a importância da disponibilidade e da qualificação dos professores sobre o desempenho educacional, as Tabelas 3 e 4 investigam os efeitos das diferenças regionais e inter-temporais de alguns dos determinantes do desempenho educacional em um dos seus indicadores mais relevantes: a defasagem série-idade para crianças de 11 a 14 anos.

Estas tabelas permitem analisar as contribuições da disponibilidade (dada pela relação professor/alunos) e da qualificação dos professores em relação a três outros determinantes do desempenho educacional:

- a) nível educacional dos pais e adultos;
- b) a distribuição de renda na comunidade; e
- c) grau de urbanização.

A Tabela 3 indica os contrastes regionais decorrentes da comparação do desempenho educacional do Rio Grande Sul com o dos três maiores estados da Região Nordeste. Pode-se observar

<sup>5</sup> De modo a realizar esta análise, utiliza-se como medida do desempenho educacional: (a) a taxa de reprovação, (b) a proporção de crianças fora da escola, (c) a defasagem série-idade média e (d) a proporção de crianças com algum atraso escolar.

que a defasagem série-idade tende a ser cerca de 2 a 2,5 anos maior nos estados do Ceará, Bahia e Pernambuco do que no Rio Grande Sul.

A eliminação de todas as diferenças em disponibilidade e qualificação dos professores, existentes entre esses estados do Nordeste e o Rio Grande do Sul, reduziria a defasagem série-idade em Pernambuco, na Bahia e no Ceará em algo entre 0,05 e 0,20 ano.

Tendo em vista que a defasagem série-idade vem declinando no Nordeste em cerca de 0,5 ano por década (ou, em média, 0,05 por ano), estes resultados mostram que, caso a disponibilidade e a qualidade dos professores no Nordeste fossem idênticas àquelas verificadas no Rio Grande do Sul, o desempenho desse indicador nesta região se aceleraria entre 1 e 4 anos.

Quanto aos demais determinantes, a Tabela 3 indica que o impacto da disponibilidade e da qualidade dos professores tem um mesmo nível de grandeza que o da distribuição de renda da comunidade, mas, no entanto, é muito inferior ao da escolaridade dos pais e adultos.

Além disso, ao se dividir o impacto dos professores em um componente decorrente da disponibilidade e outro da qualidade, o impacto da qualidade se torna dominante. De fato, como pode ser observado na Tabela 3, a disponibilidade de professores, caracterizada pela relação professor/alunos, tende a ter um impacto negligenciável sobre o desempenho educacional. Cumpre ressaltar que este resultado não é novo e tem sido enfatizado em diversos estudos realizados no Brasil e em outros países.

No que se refere às variações inter-temporais, os resultados obtidos para o período 1970-1991 encontram-se na Tabela 4, que mostra a evolução da defasagem série-idade ao longo deste período para os três estados do Nordeste investigados. A redução na escassez e a melhoria da qualificação dos professores ao longo deste período levou a uma queda na defasagem série-idade de algo entre 0,06 e 0,17 ano. Dado que essa defasagem no Nordeste declinou cerca de 1 ano entre 1970 e 1991 (ou em média, 0,05 por ano), estes resultados indicam que, caso a redução da escassez e a melhoria da qualidade dos professores tivesse sido a única mudança verificada no período, então a defasagem teria declinado cerca de 9% a 14%.

Em relação aos demais determinantes, a Tabela 4 mostra que, considerando o observado no período 1970-1991, o impacto da melhoria na disponibilidade e na qualificação dos professores é superior ao da distribuição de renda da comunidade e inferior ao da melhoria na escolaridade dos pais e adultos, responsável pela queda na defasagem série-idade de algo entre 0,3 a 0,9 ano.

Ao se dividir o impacto dos professores em um componente decorrente da escassez e outro da qualidade, descobre-se que, a exemplo da comparação espacial, a qualidade do professor permanece sendo o fator dominante.

A análise desenvolvida nos itens anteriores revelou a importância das mudanças nas formas de gestão escolar para a melhoria da eficiência do sistema educacional. Nesse caso, merecem destaques as inovações decorrentes de uma maior transferência de recursos para a escola, atribuindo-lhe uma maior autonomia para eleger as suas prioridades de gasto (manutenção de prédios e equipamentos, aquisição de material didático, etc.). Além disso, a análise realizada avaliou em que medida as diferenças regionais existentes no desempenho educacional (defasagem série-idade) poderiam vir a ser reduzidas no caso de uma melhoria da qualificação dos professores.

### 3.3. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental

Ambas as providências recomendadas para melhorar a eficiência do sistema educacional estão contempladas em medidas recém adotadas pelo governo. Essas medidas compreendem a formulação e implementação de um conjunto de políticas e ações, cuja estratégia central é a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, a valorização do magistério (melhoria da qualificação dos professores, de seus níveis de remuneração, etc.) e a diminuição das disparidades regionais que caracterizam o sistema educacional no Brasil.

Para tanto, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef).<sup>6</sup> As principais inovações jurídico-institucionais no aparato legal de financiamento da educação fundamental geradas pelo Fundef estão apresentadas no Quadro 1.

Como pode ser observado, uma das principais componentes da receita do Fundef refere-se à subvinculação<sup>7</sup>, a despesas com o ensino fundamental, de pelo menos 15,0% das receitas municipais e estaduais de impostos e de transferências constitucionais: ICMS, Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Exportação (FPEX).<sup>8</sup>

Nacionalmente, a distribuição dos recursos do Fundo dar-se-á entre o governo estadual e os governos municipais, com base em um valor mínimo de R\$ 315,00 de gasto por aluno<sup>9</sup> e na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando para este fim exclusivamente as matrículas da 1ª a 8ª série do ensino fundamental.

Dado o montante de receitas municipais e estaduais de impostos e de transferências e o valor mínimo de gasto por aluno, a União, visando a diminuição da desigualdades regionais que caracterizam o sistema educacional no Brasil, complementarará os recursos do Fundef, sempre que, em cada uma dessas unidades da Federação, o valor de seus gastos por aluno não alcançar esse mínimo definido nacionalmente.

<sup>6</sup> O Fundef foi criado através da EC-14/96 e teve as suas disposições básicas estabelecidas na Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997.

<sup>7</sup> A Constituição de 1988, reafirmando a Emenda Calmon, já vinha obrigando Estados e Municípios a vincularem de 25% de suas receitas de impostos e transferências à manutenção e desenvolvimento do ensino, em geral.

<sup>8</sup> Para efeito do cálculo da receita dos Estados e Municípios a ser destinada ao Fundef, a Lei nº 9.424/96 não considerou os recursos decorrentes dos seguintes impostos: Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto de transmissão "causa mortis" e doação de quaisquer bens e ou direitos (ITCD), Imposto sobre a Prestação de Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); e o Imposto sobre transmissão "inter vivos" de bens e direitos (ITBI). Esses impostos estaduais e municipais que não foram considerados para o Fundef apresentaram receitas, em 1995, de aproximadamente R\$ 11,06 bilhões, representando 10,5% das receitas de impostos arrecadadas no Brasil. O fato de não incluir estes impostos significou abrir mão, em função das facilidades de operacionalização e de fiscalização do Fundef, de cerca de R\$ 1,66 bilhões de recursos que lhe poderiam ser destinados. Utilizando dados do ano de 1995, como um exercício para dimensionar o Fundef, Negri (1996) concluiu que os recursos destinados ao Fundo somariam cerca de R\$ 9,6 bilhões, sendo R\$ 6,6 bilhões provenientes de receitas de responsabilidade dos Estados e R\$ 3,0 bilhões dos Municípios. Isto significa que com a implantação do Fundo estariam assegurados legalmente cerca de 1,53% do PIB para o ensino fundamental.

<sup>9</sup> Este valor mínimo anual por aluno foi fixado pelo MEC para o primeiro ano de aplicação do Fundef, 1988. Para os demais anos, o valor será fixado por ato do presidente da República e nunca inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundef e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total de novas matrículas.

Quanto às despesas, os recursos do Fundef serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e na valorização do magistério. As especificações dos tipos de despesas que podem ser enquadradas nestes dois conceitos são basicamente as seguintes:<sup>10</sup>

- a) aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos;
- b) aquisição de bens e serviços vinculados ao ensino;
- c) concessão de bolsas de estudos a alunos;
- d) aquisição de material didático e manutenção de programas de transporte escolar;
- e) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente;
- f) piso salarial profissional;
- g) progressão funcional baseada na titulação e na avaliação de desempenho;
- h) período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
- i) condições de trabalho adequadas.

Além disso, para garantir que as despesas relativas à valorização do magistério venham a ser priorizadas, a legislação do Fundef determina que uma proporção não inferior à 60% dos recursos do Fundo deve ser destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental. Nos primeiros 5 anos de funcionamento do Fundef, a lei permite que uma parte dos recursos dessa parcela possa ser aplicada na capacitação de professores leigos, com os objetivos melhorar a qualidade e de integrá-los a novos planos de cargos e carreira de remunerações.

### 3.3.1. Os gastos por aluno em 1998 e a necessidade de complementação de recursos por parte da União

Os gastos por aluno estimados para 1998 (oferta de recursos dividido pela demanda por educação) em cada Estado, regiões e no Brasil podem ser observados na Tabela 5.

Os resultados mostram que o gasto/aluno médio no ensino fundamental no Brasil deverá alcançar R\$ 429,00 e que existe uma grande variação regional (desvio de R\$ 150,00 em torno da média). O gasto/aluno na Região Nordeste situa-se 33,0% abaixo deste valor e o da região Sudeste alcança o limite oposto, ou seja, 28,0% acima deste valor.

O gasto aluno/ano na Região Nordeste, correspondente a R\$ 287,00, é o único cujo valor é inferior ao valor mínimo nacional exigido legalmente (R\$ 315,00). Este valor demonstra o grau de fragilidade dessa região na provisão de ensino fundamental, nos moldes pretendidos nacionalmente, e indica que a complementação de recursos por parte da União deve ser expressiva. Como pode ser observado no Gráfico 10, grande parte dos Estados desta Região apresenta o gasto/aluno/ano abaixo do padrão mínimo exigido. A exceção dos Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe a essa regra deve ser relativizada, pois todos esses Estados apresentam valores de gasto/aluno muito próximos do valor mínimo. O baixo gasto por aluno/ano no Estado do Pará, o segundo pior na escala nacional (R\$ 233,00), desequilibra o comportamento do gasto aluno/ano da Região Norte, onde em todos os demais Estados o gasto/aluno é superior ao valor mínimo nacionalmente exigido.

<sup>10</sup> As especificações dos tipos de despesas que podem ser enquadradas nos conceitos de manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério foram detalhadas pela Lei, com o objetivo de evitar que gastos de natureza não estritamente educacionais viessem a ser computados para justificar as vinculações de receitas determinadas constitucionalmente.



As demais Regiões apresentam um valor de gasto/aluno/ano superior ao valor mínimo definido nacionalmente. Na Região Sudeste, esse valor alcança R\$ 549,00. Isso mostra que os Estados desta região são capazes de efetuar um gasto/aluno/ano, em média, superior em 74,3% ao valor mínimo estabelecido e em 91,2% àquele verificado para a Região Nordeste. A Região Sul tem uma capacidade de gasto/aluno um pouco abaixo da do Sudeste, com R\$ 469,00, superior em 48,9% ao valor mínimo pretendido.

O cálculo da complementação de recursos a ser efetuada pela União foi obtido mediante a comparação do gasto aluno/ano em cada Estado com o valor mínimo de R\$ 315,00, estabelecido pelo MEC.

Os resultados estão apresentados na Tabela 5. A complementação da União, em 1998, deverá ficar em torno de R\$ 440,69 milhões, o que representa 3,4% do valor estimado que será aportado ao Fundef pelos estados e municípios (R\$ 12,82 bilhões). Esse montante corresponde a cerca de 4,5% dos recursos do Tesouro destinados ao MEC. Este valor também é superior em 63,8% ao valor previsto para esse fim na Lei do Orçamento Anual para 1998 (269,1 milhões), o que significa que, se estas estimativas se confirmarem, o Governo Federal deverá aportar mais R\$ 171,59 milhões ao Fundef.<sup>11</sup>

Ao somar a complementação da União aos valores destinados pelos estados, DF e municípios, os recursos do Fundef se elevam a aproximadamente R\$ 13,27 bilhões. O aporte financeiro da União a esse Fundo destina-se principalmente a cinco estados do nordeste – Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Bahia – que, somados, chegam a 76,1% (R\$ 335,3 milhões) dos aportes federais ao Fundef e o restante, 23,9%, se dirige para o Estado do Pará (R\$ 108,0 milhões). Os Estados que mais precisam da complementação de recursos para atingir o mínimo exigido são o Maranhão, Pará e Bahia que juntos absorverão mais de 90% dos recursos complementares da União.

Em alguns destes estados o impacto da complementação nas finanças públicas estadual e local deve ser bastante elevado. No caso do Maranhão, os recursos da complementação por parte da União (R\$ 134,3 milhões) representarão um acréscimo de 51,6% dos recursos até então disponíveis para educação (R\$ 260,4 milhões) e um incremento de 7,7% nas receitas de transferências e do ICMS do Estado (R\$ 1,73 bilhões). Semelhante impacto vai ocorrer no Estado do Pará, onde se espera um acréscimo de 35,2% nas receitas da educação e 5,3% das receitas estaduais (R\$ 2,0 bilhões). Para a Bahia o impacto é bem menor, representado 17,0% nas receitas da educação e apenas 2,6% na receita total. Nos demais estados, o impacto é bastante reduzido.

As diferenças entre as responsabilidades de matrículas por ente federativo é um indicador de quanto o Fundef pode ou não forçar um processo de redistribuição de recursos ou responsabilidades. Estados e municípios em situação de desequilíbrio relativo ao montante de suas receitas a serem vinculadas vis a vis ao gasto que efetivamente realizam por aluno vão ter que fazer compensações, seja transferindo alunos de uma rede para outra ou mediante acordos de repasse de verbas, até que se atinja o ponto de equilíbrio.

Assim, em termos regionais, observa-se que na Região Nordeste deverá ocorrer uma descentralização de recursos das esferas estaduais para as municipais. Este fluxo de recursos deve atingir a soma de R\$ 400,3 milhões, o que representa uma perda para os Estados de 3,4% de su-

<sup>11</sup> A Mensagem nº 955 do Presidente da República que encaminhou o Projeto de Lei Orçamentária para 1998 prevê recursos da ordem de R\$ 269,1 milhões como complementação da União para o Fundo e consta como prioridade no Programa: Brasil em Ação.

as principais receitas (transferências federais e ICMS). Este impacto deve ser maior nos estados de Alagoas e Ceará, onde as perdas podem chegar a 7,3% e 5,3% de suas receitas, respectivamente. Em compensação, o impacto positivo nas receitas municipais será ainda maior, podendo propiciar um crescimento de 12,3% na capacidade de gasto dos municípios nordestinos. O caso do Maranhão e Ceará é representativo do impacto positivo: as receitas de seus municípios devem aumentar cerca de 27,0% e 15,0%, respectivamente. Este processo de descentralização também ocorre na Região Sul, só que em menor intensidade. Nessa Região os Estados deverão perder somente 1,0% de suas receitas.

Por outro lado, na Região Sudeste (exceto Rio de Janeiro<sup>12</sup>) deve predominar o caminho inverso, com a centralização se processando mediante a transferência de recursos das esferas municipais para os governos estaduais, como reflexo do fato da gestão do ensino fundamental ser em grande medida estadualizada, como é o caso de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo. No Estado de São Paulo este impacto deve ser expressivo, pois o conjunto dos municípios devem transferir ao governo estadual cerca de R\$ 638,0 milhões, o que representa uma contração de 8,5%, em média, nos orçamentos municipais e um aumento de 3,5% no orçamento do Estado relativo às receitas de transferências e do ICMS. No caso de Minas Gerais os números são mais modestos: o impacto negativo nos orçamentos municipais ficará em R\$142,3 milhões, representando 4,9% de contração da receita municipal e o efeito positivo para o governo estadual deve se situar em torno de 2,8%.

Impactos bem mais intensos do que esses deverão ocorrer em cada município dependendo seus recursos e demanda por matrículas, podendo ser presumido que os municípios com população mais envelhecida e forte arrecadação terão de arcar com uma maior perda de receitas.

No conjunto, observa-se que o processo de descentralização de recursos dos estados para os municípios deve predominar em 19 estados. Assim, uma questão muito importante está relacionada à maior ou menor capacidade dos municípios de gerir com eficiência os recursos adicionais que passarão a contar com o Fundef. Ou seja, se esses recursos não forem bem administrados, se não houver uma melhoria da capacidade de gestão, uma boa parte desses recursos pode vir a ser utilizada de forma ineficiente pelas administrações locais, trazendo prejuízos à manutenção e desenvolvimento da educação fundamental e à valorização do magistério, objetivos principais da criação do Fundef.

Dessa forma, se, por um lado, em vários estados, a criação do Fundef induz e reforça, pela via fiscal, o processo de municipalização da educação fundamental e favorece a correção de desequilíbrios regionais relativos a vários dos determinantes do desempenho educacional (disponibilidade e qualidade dos professores, transferência de recursos para escola, renda da comunidade<sup>13</sup>

<sup>12</sup> O Estado do Rio de Janeiro é um caso a parte na Região Sudeste, pois é o único estado onde grande parte do ensino fundamental é municipalizado (64,3% das matrículas, um dos maiores índices do Brasil). Assim, diante das determinações jurídico/institucionais do Fundef, o Governo do Estado deverá transferir para os municípios cerca de 7,3% de suas receitas, o que representa uma quantia nada desprezível de R\$ 342,9 milhões ou um acréscimo de 18,8% no poder de dispêndio dos municípios fluminenses.

<sup>13</sup> A valorização do magistério é um dos itens mais importantes do Fundef, já que uma proporção não inferior 60% dos seus recursos será destinada ao pagamento aos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério. As receitas estimadas do Fundef que serão destinadas à valorização do magistério atingirão cerca de R\$ 7,96 bilhões, sendo 96,6% de responsabilidade das receitas dos estados, DF e dos municípios e 3,4% provenientes da complementação da União. Esse valor corresponde a 21,1% da estimativa realizada para a massa salarial da administração pública e a 5,9% da massa salarial relativa ao total de empregos. Para alguns estados, como é o caso dos estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Amapá e Paraíba, essa política de valorização do magistério terá fortes impactos na massa salarial da administração pública e na do total de empregos.

etc.), por outro, recoloca a necessidade de uma maior ênfase nos problemas relativos à capacidade de gestão local dos sistemas de ensino.

### 3.3.2. Valores alternativos de mínimos de gasto/aluno/ano e a necessidade de complementação de recursos pela União ao Fundef.

A Tabela 6 apresenta os resultados de simulações para o que ocorreria com a complementação da União ao Fundef, em 1988, no caso de virem a ser estabelecidos valores alternativos do mínimo de gasto por aluno/ano, diferentes daquele que foi já fixado pelo MEC (R\$ 315,00).

Assim, equiparando o mínimo de gasto aluno/ano com o de algumas das regiões menos desenvolvidas do País, observa-se que se o gasto mínimo por aluno/ano fosse estipulado como equivalente ao gasto por aluno/ano que já vem sendo realizado pelos estados da Região Norte (R\$ 368,00), o desembolso da União chegaria a R\$ 1,0 bilhão, correspondendo a 8,0% dos valores previstos para o Fundef, ou seja cerca de R\$ 0,5 bilhão a mais do que se estima vai ser gasto atualmente. Se, no entanto, o nivelamento for com o gasto/aluno da Região Centro-Oeste (R\$ 394,00), a complementação atingiria R\$ 1,42 bilhões. Para atingir o valor do gasto médio/aluno no Brasil (R\$ 429,00), o valor a ser complementado alcançaria R\$ 2,00 bilhões.

No entanto, se a pretensão for a de nivelar nacionalmente o gasto/aluno tomando como parâmetros as regiões mais desenvolvidas e de maior gasto/aluno/ano, por exemplo, o padrão dos estados da Região Sudeste, o gasto/aluno/ano deveria ser de R\$ 549,00 e o esforço federal deveria atingir a marca de R\$ 4,3 bilhões, representando um aporte 10 vezes superior à complementação da União correspondente ao mínimo de R\$ 315,00. Esse valor é equivalente a cerca de 44,3% do orçamento do Tesouro Nacional para o MEC em 1998.

Os resultados do impacto nas regiões e nos estados e DF das alternativas de valores mínimos de gasto aluno/ano e o correspondente esforço complementar federal, apresentado na Tabela 6, mostram que, na atual proposta de gasto aluno/ano (R\$ 315,00), a complementação da União atinge apenas 6 estados, sendo 5 do Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco e Bahia) e o estado do Pará. Quando se expande o mínimo para se igualar ao valor da Região Norte, observa-se que 12 estados necessitariam de complementação de recursos por parte da União: quase todos os estados da Região Nordeste (exceto Sergipe), os estados do Pará e Minas Gerais e dois estados da Região Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul e Goiás).

Para se alcançar o gasto/aluno médio do Brasil, o número de estados a necessitar da complementação da União chega a 16. Não necessitarão dessa complementação apenas os estados da região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Roraima e Rondônia) - quase todos ex-territórios e já fortemente dependentes de recursos federais - e os estados do Espírito Santo, São Paulo, e Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e o Distrito Federal. Como pode ser observado na Tabela 6, com base nessa hipótese, a complementação de recursos por parte da União passaria a significar um incremento de 16,0% dos gastos previstos para o conjunto dos estados. No caso dos estados da Região Nordeste, essa complementação significaria um aporte de recursos ainda maior, representando um aumento de cerca de 50,0% (R\$ 1,3 bilhões) em seus gastos em educação. Para os estados do Maranhão e Pará, adotar como valor mínimo o gasto/aluno médio do Brasil, traria um impacto de cerca de 107,0% e 84,0% de seus atuais gastos, respectivamente.

No caso da igualdade com a média de gasto aluno/ano dos estados do Sudeste, observa-se que apenas 7 estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Acre, Amazonas, Amapá e Roraima) não necessitariam de complementação. Os estados do Nordeste em seu conjunto poderiam quase dobrar (91,0%) sua capacidade de financiar o ensino fundamental, com os estados do Maranhão, Bahia e Pará devendo receber bem mais que 100,0% de seus atuais recursos.

Os resultados dessas simulações deixam entrever que, mantidas as atuais regras do sistema tributário e o perfil regional e estadual da demanda por matrículas, uma política que procure uma igualdade regional ascendente, necessitaria de gastos crescentes por parte da União, em decorrência da ampliação do número de estados que passariam a necessitar de complementação, em decorrência do alto grau de heterogeneidade da capacidade de gastos dos estados no financiamento do ensino fundamental. Os valores da complementação envolvidos em uma tal política ascenderiam de R\$ 440,64 milhões (igualdade restrita) até atingir R\$ 4,3 bilhões (igualdade ampliada), que corresponderiam respectivamente a 4,5% e 44,3%, do orçamento do MEC para 1998.

#### 4. POLÍTICAS QUE BUSCAM ALCANÇAR UMA MELHOR DISTRIBUIÇÃO DE RENDA INDIRETAMENTE ATRAVÉS DE INTERVENÇÕES NOS PREÇOS DE MERCADO

No que se refere a esse tipo de políticas de combate à pobreza e à desigualdade, merecem destaques aquelas que se referem à definição do salário mínimo e à desoneração de impostos incidentes sobre produtos da cesta básica.

##### 4.1. O impacto de reajustes no valor do salário mínimo

De todas as políticas de preços administrados que visam a influenciar as condições de vida dos trabalhadores, uma das mais tradicionais é a do salário mínimo. No entanto, para avaliarmos os impactos de aumentos do salário mínimo sobre os níveis de pobreza no Brasil, é de fundamental importância levarmos em consideração a heterogeneidade estrutural que caracteriza o mercado de trabalho da economia brasileira, cindido em seus setores formal e informal.

Considerando somente a situação dos trabalhadores do setor formal do mercado de trabalho (empregados com carteira assinada e funcionários públicos), os impactos decorrentes de aumentos de 25% a 100% no nível atual do salário mínimo sobre os níveis de pobreza desses trabalhadores no Brasil podem ser observados no Gráfico 11<sup>14</sup>. Esses impactos têm pequena dimensão. Um aumento do salário mínimo em 50% reduziria a pobreza em menos de 1 ponto percentual, enquanto que um acréscimo de 100% teria um efeito inferior a 2 pontos percentuais na pobreza.

Dois fatores explicam a razão desses impactos serem tão pequenos. Por um lado, há indicações de que o valor do salário mínimo no Brasil encontra-se extremamente baixo, quando comparado com a renda per capita e o salário médio industrial, fazendo com que mesmo reajustes expressivos acabem tendo impactos muito restritos. Por outro, devido a um elevado grau de informalidade, os trabalhadores diretamente afetados pelo salário mínimo (trabalhadores com carteira assinada e funcionários públicos) não são aqueles que vivem nas famílias mais pobres.

<sup>14</sup> Neste gráfico, mediu-se a pobreza pelo hiato médio em relação a quatro linhas de pobreza alternativas. Cumpre salientar, que as reduções na pobreza, apresentadas neste gráfico, tratam apenas do impacto direto do salário mínimo sobre o piso salarial no setor formal, ou seja, tanto o efeito indexador sobre outros salários quanto os efeitos indiretos sobre o emprego foram desconsiderados.



Os Gráficos 12 e 13 apresentam a posição relativa do salário mínimo do Brasil quando comparado ao de outros países. Estes gráficos mostram o salário mínimo como fração, respectivamente, da renda nacional *per capita* e do salário industrial médio para um grupo de países selecionados.

O Gráfico 12 revela que o Brasil, em conjunto com o Chile, forma o grupo de países onde o salário mínimo representa a menor fração do salário médio industrial. Nestes países o mínimo se limita a algo entre 15% e 20% do salário médio industrial. Este gráfico mostra também que o padrão internacional (mediana), típico de países como os Estados Unidos, Bélgica, Hungria e Filipinas, sugere um mínimo próximo a 40% do salário médio industrial.

Já o Gráfico 13 indica que o salário mínimo no Brasil, assim como no México, Uruguai e Japão, corresponde a uma pequena fração da renda *per capita* nacional. De fato, enquanto o mínimo no Brasil equivale a apenas cerca de 27% da renda *per capita*, a mediana do grupo de 29 países analisados é de 49% da renda *per capita* e, portanto, cerca de 80% superior.

Como pode ser observado nos gráficos 14 e 15, os trabalhadores no setor formal recebendo salários próximos ao mínimo não se encontram predominantemente em famílias pobres. O Gráfico 14 apresenta a distribuição dos assalariados recebendo salários próximos ao mínimo no setor formal, de acordo com os centésimos da distribuição da renda familiar *per capita*. Caso estes trabalhadores estivessem sobre-representados entre os pobres, dever-se-ia observar uma proporção deles nos primeiros centésimos da distribuição superior a 1%.

O Gráfico 15 contém essencialmente essa mesma informação, porém apresentada de forma distinta: ao invés da densidade da distribuição dos empregados no setor formal, ele mostra a distribuição acumulada. Esse Gráfico revela também que grande parte desses trabalhadores que recebem salários próximos ao mínimo vivem em famílias não pobres. De fato, definindo-se, por exemplo, como pobres aqueles que vivem em famílias nos três primeiros décimos da distribuição, então cerca de 35% dos que recebem salário mínimo no setor formal vivem em famílias pobres.

Portanto, pequenas alterações no salário mínimo no Brasil não devem levar a impactos significativos sobre a pobreza, pelo menos de acordo com o caminho clássico por meio do qual o salário mínimo tende a influenciar as condições de vida dos trabalhadores, ou seja, influenciando diretamente os rendimentos dos empregados no setor formal.

No entanto, o impacto do salário mínimo sobre a distribuição de renda como um todo e sobre os níveis de pobreza depende também de como os reajustes do salário mínimo influenciam os outros rendimentos da economia, em particular aqueles auferidos pelos ocupados no setor informal.

Roberto Macedo no clássico debate com Paulo Renato Souza e Paulo Baltar argumentava da pequena importância do salário mínimo para a melhoria da distribuição de renda e da pobreza, uma vez que as pessoas situadas na cauda inferior da distribuição de salários, via de regra, não eram atingidas pela legislação do salário mínimo, uma vez que estavam fora do mercado de trabalho formal. Souza e Baltar, por sua vez, afirmavam que o salário mínimo funcionava com um farol na determinação dos rendimentos daqueles trabalhadores situados a margem do mercado de trabalho formal.

As evidências empíricas em favor de um efeito farol são raras. Nos estudos a partir de séries de tempo não se encontra nenhum efeito estatisticamente significativo do salário mínimo sobre o rendimento dos sem carteira e dos trabalhadores por conta-própria.

Contudo, recentemente, estudos realizados por Marcelo Neri mostram evidências de que a partir do anos 90 vêm crescendo o número de reajustes simultâneos do salário mínimo e do rendimento dos trabalhadores sem carteira de trabalho assinada. Como pode ser observado na Tabela 7, a proporção de empregados cujos reajustes coincidem com os do mínimo aumenta de cerca de 6% na primeira metade dos anos 80 para 14% no período Pós-Real. No caso dos ocupados sem carteira, a magnitude do aumento dessa proporção é bem maior: de 2,8% para 21,5%. Essa tendência ascendente somente é interrompida no período de vigência da URV, de março a junho de 1994, quando os salários eram indexados. Segundo Marcelo Neri, esse expressivo ganho de efetividade da política de salário mínimo observado no setor informal pode ser creditado a dois fatores:

- a) a deterioração da credibilidade dos diversos índices de preços o longo do período de alta inflação e planos de estabilização freqüentes; e
- b) a maior tangibilidade do salário mínimo em relação aos demais indexadores de rendimentos. A partir dessa evidência, Marcelo Neri conclui que o salário mínimo, apesar dos pequenos efeitos sobre o setor formal, pode ter um impacto considerável sobre os rendimentos do mercado de trabalho informal, fazendo com que ocupados da cauda inferior da distribuição também se beneficiem do seu aumento.

Como pode ser observado, existe uma controvérsia e uma incerteza muito grande sobre o real impacto que políticas de reajuste do salário mínimo podem vir a ter sobre os níveis de desigualdade e pobreza. Aliado a esse fato, é notória a constatação dos efeitos perversos desses reajustes sobre as finanças públicas, na medida em que os valores dos benefícios da previdência social e parte dos salários do funcionalismo público permanecem ainda indexados ao valor do salário mínimo.

Uma das propostas, que, no curto prazo, pode melhorar a renda real disponível das famílias pobres, sem as restrições fiscais que caracterizam os reajustes do salário mínimo, é a diminuição dos preços dos alimentos que compõem a cesta básica, através da redução do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS.

#### 4.2. Os impactos da desoneração do ICMS da Cesta Básica

A Constituição de 1988 cristalizou várias distorções da estrutura tributária. Uma das mais importantes distorções se refere à carga tributária, decorrente dos impostos cumulativos (por exemplo: FINSOCIAL, PIS e FUNRURAL) e das elevadas alíquotas do ICMS que incidem sobre os produtos da cesta básica.

Um estudo realizado pela Secretaria da Receita Federal indicou que, para o período que vai de 1984 a 1991, a taxa média de incidência dos tributos sobre o consumo no Brasil foi de 16,75%, contra 12,65% verificada para os países da OCDE.

A experiência brasileira de implementação da tributação do consumo anulou, até o presente momento, várias das vantagens deste tipo de imposto, entre outras, uma das mais importantes: a não aplicação de alíquotas seletivas.

O Brasil é um dos poucos países que não utilizam critérios seletivos na cobrança de um imposto geral sobre o consumo com as características do ICMS.

A consequência mais perversa da não seletividade do ICMS no País é a elevada regressividade desse tributo – quanto menor o nível de renda das famílias, maior o peso desse imposto na renda familiar.

A Tabela 8 apresenta os resultados de simulações de impactos sobre a renda disponível, resultantes da redução do ICMS para alíquotas nominais de 4%.<sup>15</sup>

Como pode ser observado, os resultados mostram que, em 1996, o total do ICMS pago sobre os produtos da cesta básica variava de cerca de 8% a 17,5% do valor do salário mínimo, dependendo da alíquota nominal vigente nos estados.

Dada a importância dos relativos dos gastos com alimentação no orçamento familiar, os resultados também indicam que uma redução da alíquota do ICMS para 4% levaria a um aumento de cerca de 4% a 16% na renda disponível. No caso de uma isenção do ICMS, o aumento da renda poderia atingir valores da ordem de 9% a 21%.

Assim, a desoneração do ICMS sobre produtos da cesta básica, a exemplo do que é feito no caso do IPI sobre produtos essenciais, pode se constituir em uma política importante para o combate à pobreza no País.

No entanto, como esse imposto representa a principal fonte de receita dos governos estaduais, alega-se que a essa desoneração poderia causar prejuízos à arrecadação de alguns Estados.

De forma a avaliar esse argumento, a Tabela 9 apresenta a participação percentual da arrecadação estimada do ICMS da cesta básica sobre o total da arrecadação desse imposto por unidade da Federação selecionada.<sup>16</sup>

Como pode ser observado, a participação da arrecadação do ICMS da cesta básica é bastante reduzida em relação ao total da receita desse imposto nos estados analisados.

No caso de São Paulo, o estado mais desenvolvido da Federação, as diferentes hipóteses da simulação<sup>17</sup> indicam que esta participação oscila de 0,88% a 1,08% do total de receita do ICMS. Mesmo no Estado do Paraná, onde a produção de alimentos é relativamente mais importante na estrutura de sua economia, esses percentuais não superam 1,7%. Em estados menos desenvolvidos, como o Ceará, essa participação atinge no máximo 3,11%.

<sup>15</sup> Os cálculos desse impactos pressupõem a incidência cumulativa ou em cascata do imposto em cada etapa do processo de produção-comercialização. Além disso, essas simulações foram realizadas com base no pressuposto de que a redução do imposto levaria a uma redução equivalente dos preços, de modo que *apenas o consumidor* se apropriasse da diferença entre os preços. É um pressuposto forte, que simplifica os cálculos, e, portanto, os resultados devem ser tomados apenas como indicadores do sentido e da magnitude relativa das mudanças e não como os seus verdadeiros valores. No entanto, como é grande a concorrência existente na produção e na comercialização de produtos da cesta básica, é possível supor que a redução de impostos corresponderia a uma redução de custos e conduziria a uma nova situação de equilíbrio entre a oferta e a demanda com preços mais baixos e níveis de consumo mais elevados.

<sup>16</sup> Os valores apresentados nessa Tabela estão superestimados devido as seguintes razões: a) o consumo estadual *per capita* dos produtos da cesta básica foi estimado a partir de dados existentes sobre o consumo per capita nas regiões metropolitanas, que é relativamente mais elevados do que no interior dos estados dado os maiores níveis de renda média nessas regiões; b) as pressuposições adotadas quanto à evasão fiscal média verificada nos produtos da cesta básica são até certo ponto conservadoras, ou seja, há indicações de que, pelo menos para alguns dos produtos, o índice de evasão seja bem maior; c) considerou-se que a arrecadação do imposto ocorre apenas no estado em que é consumido o produto, ou seja, que todo o imposto é internalizado, o que não é verdadeiro principalmente naqueles estados menos auto-suficientes e grandes importadores de produtos da cesta básica.

<sup>17</sup> Essas diferentes hipóteses se referem aos valores de alíquotas modais de 7% e 12%, à estimativa do percentual de evasão (70% ou 80%) e ao número de etapas ou cascatas de ICMS no processo de comercialização.

Assim, esses percentuais, relativamente reduzidos, também indicam que é pequena a parcela a parcela da arrecadação de ICMS que os Estados viriam perder na situação limite de uma isenção total do ICMS sobre os produtos da cesta básica.

Há ainda indícios de que, devido aos custos de fiscalização e às dificuldades intrínsecas de taxaço desses produtos, os estados não perderiam um montante significativo de arrecadação líquida caso houvesse uma isenção total do ICMS para os produtos da cesta básica. Além disso, a redução do ICMS, ao ter um efeito considerável sobre a renda real e as condições de vida da população de baixa renda, pode implicar em menores pressões sobre alguns serviços públicos (assistência social, saúde, etc.) e/ou um maior consumo de outros produtos que não os da cesta básica.

## 5. POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS: LIMITES E POSSIBILIDADES

A magnitude do déficit social e da capacidade da sociedade em eliminá-lo com base em transferências representa uma questão sempre presente quando se procura avaliar um programa de combate à pobreza baseado em políticas compensatórias, a exemplo de programas de renda mínima.

Nesse sentido, o Gráfico 16 apresenta um exercício hipotético e mostra a proporção da renda das famílias brasileiras que seria necessária para se atenuar a pobreza elevando-se a renda per capita de todas as famílias até o limiar de R\$ 50,00. Assim, dada a atual forma da distribuição de renda no Brasil, necessitar-se-ia, de acordo com as hipóteses desse exercício, de cerca de 3,2% da renda total destas famílias atenuar a pobreza.

Muitos imaginam que uma estratégia desse tipo seria facilmente viável, argumentando que os recursos necessários – somente 3,2% da renda total das famílias<sup>18</sup> – representariam apenas cerca de 10% do gasto federal na área social, que, no triênio 1994/1996, atingiu, em média, cerca de 11% do PIB.<sup>19</sup>

No entanto, esse argumento, nessa forma pela qual é comumente apresentado, é equivocado, principalmente devido a quatro fatores.

O primeiro diz respeito ao fato de que uma parte dos gastos na área social já é apropriada pela famílias pobres, ou seja, pela própria população alvo de uma possível realocação. O desafio é exatamente determinar que parte desses gastos estão sendo apropriados por essa população. Neste tópico, nas próximas seções, serão apresentados os primeiros indícios encontrados.

O segundo fator está associado às características do gasto público em algumas áreas. Na Educação e Saúde, por exemplo, o gasto público é a contrapartida de uma oferta em bens e serviços. Quando é calculado o hiato entre a renda per capita da família e a uma determinada linha de pobreza, esta última é estimada em termos monetários. Dessa forma, pode surgir um parado-

<sup>18</sup> Devemos alertar que 3,2% da renda das famílias não é igual a 3,2% do PIB. O percentual de 3,2% da renda das famílias foi obtido a partir dos dados da PNAD, que tem, por exemplo, uma importante subestimação das rendas do capital. Ou seja, em termos de PIB, o percentual necessário para eliminar a pobreza seria ainda menor. Em termos muito aproximativos, supondo que os rendimentos totais da PNAD correspondem a 30% do PIB, isso significaria que com 1% deste o Brasil poderia elevar a renda per capita de todas as famílias até o limiar de R\$ 50,00.

<sup>19</sup> Pode-se observar, na Tabela 1, o nível do gasto social federal, sua desagregação por área e programas e sua importância relativa em termos do PIB e do gasto total do setor público. Os dados referem-se ao período de 1994/96, estão restritos ao dispêndio realizado pela União (Gasto Público Social Federal), encontram-se a preços de dezembro de 1996 e a metodologia de classificação corresponde à utilizada pela DIPOS/IPEA.



xo: realocar recursos de áreas onde a oferta está constituída por bens e serviços para programas de transferência monetária, se bem focalizados, deveria reduzir a pobreza (medida em termos de hiato de renda). No entanto, são duvidosos impactos dessa realocação sobre os níveis de bem-estar. Um exemplo permite ilustrar esse paradoxo. Como pode ser observado na Tabela 1, em 1995, os gastos federais na área da saúde atingiram pouco mais de 2% do PIB. Realocar esses recursos para um programa de renda mínima perfeitamente focalizado deveria ser suficiente para diminuir a pobreza. Porém, fica a dúvida sobre o impacto no bem-estar das famílias pobres de eliminar por completo todo o sistema de saúde pública (com todos os seus problemas) e outorgar uma transferência monetária que as situe numa linha de pobreza.

Já o terceiro fator que deve ser levado em consideração para analisar a viabilidade de uma realocação de recursos está vinculado às restrições políticas, legais e institucionais. Incorporar estas últimas dimensões na análise permite passar de um mero (mas importante) exercício estatístico/matemático para outro sobre política pública. Outra vez, um exemplo extremo permite realizar uma caricatura sobre a importância deste tipo de restrição. Os gastos públicos federais com servidores públicos inativos e pensionistas atingiram, em 1996, 2,3% do PIB. Em geral, os servidores públicos federais situam-se, em termos de renda familiar per-capita, no quinto quintil da distribuição de renda. Realocando os mencionados 2,3% dos servidores públicos federais para um programa de renda mínima perfeitamente focalizado seria possível eliminar a pobreza. Porém, as restrições legais e políticas a esse tipo de alternativa são de tal magnitude que só em casos extremos seria imaginável tal medida.<sup>20</sup>

Finalmente, o quarto fator se refere às dificuldades de realocar recursos para financiar políticas compensatórias e focalizadas em um contexto caracterizado não só pela necessidade macroeconômica de se manter o equilíbrio nas finanças públicas, mas também por pressões crescentes para a ampliação de gastos, principalmente daqueles que se referem às políticas universais de saúde e educação. Com efeito, certas despesas têm uma trajetória de crescimento que é alimentada por variáveis sobre as quais existe pouco controle. Tomemos o caso da área da saúde. O aumento na longevidade da população, as modificações nos padrões de morbidade que elevam os custos dos tratamentos (AIDS, doenças degenerativas e cardiovasculares, etc.), a indução da demanda por parte dos provedores de serviços e a crescente complexidade tecnológica dos tratamentos - que requerem recursos humanos cada vez mais especializados e o emprego intensivo de equipamentos sofisticados e em permanente mudança - são fatores que tendem a elevar as pressões sobre os gastos em saúde, independentemente da orientação (pública ou privada e suas parcerias) do sistema de saúde que o país venha a adotar e da eficiência no seu gerenciamento. Outro exemplo seria a educação. Como já foi observado, uma política de paulatina redução das disparidades de gastos por aluno entre as diferentes regiões do País, nos moldes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério, redundará em um aumento nas pressões por recursos federais.

Nesse contexto, a polêmica gira em torno de duas questões básicas:

---

<sup>20</sup> Poder-se-ia argumentar que o nosso raciocínio é incorreto, dado que se retiramos as aposentadorias e pensões muitos dos servidores públicos cairiam para um nível de renda zero, ou seja, embaixo da linha de pobreza. Em outros termos, estar-se-ia gerando pobreza. Esta crítica, ainda que correta, é parcialmente válida. Em primeiro lugar, parte (teríamos que determinar que parte) dos servidores federais aposentados tem outras fontes de renda. Em segundo lugar, aqueles que caem, após a realocação, abaixo da linha de pobreza seriam beneficiados pela política de renda mínima. Em realidade, o exemplo foi imaginado para ilustrar a importância que podem ter as restrições políticas, legais e institucionais.

- a) gasto público pode ser gerenciado de forma mais eficiente? e
- b) a eficácia do mesmo (em termos de redistribuição e combate à pobreza) pode ser elevada por meio de uma maior focalização? Se for possível provar que se pode elevar a eficiência (através do melhor gerenciamento) e a eficácia (através de uma maior focalização), então não existiria a necessidade de um trade-off (ou o conflito seria reduzido) entre o controle das finanças públicas e a adoção de políticas mais agressivas de redução da desigualdade e da pobreza.

O presente tópico não abordará o problema da eficiência no gerenciamento do gasto público federal na área social e se restringe à análise de certos aspectos sobre seu montante e composição e a indicar alguns elementos que permitam identificar, através da avaliação de sua apropriação por extratos de renda familiar per-capita, a magnitude - ainda que não conclusiva - do seu impacto distributivo. Serão analisadas as prováveis realocações (e seus impactos) dentro da própria área social do gasto público e, portanto, estão excluídos dessa análise os gastos realizados em outras áreas e que poderiam merecer um estudo na mesma perspectiva que aquele que aqui será desenvolvido.

### 5.1. O gasto público do Governo Federal na Área Social e a avaliação de seus limites e possibilidades de realocação

A principal área onde o gasto é concentrado é a Previdência Social. O patamar é elevado (em média, 45% do gasto social federal, no período de 1994/96) e crescente (taxa de crescimento média anual de 18%). Dada a magnitude do gasto nessa área, uma análise mais pormenorizada da Previdência serve como exemplo das potencialidades e limitações de uma política de realocação de recursos.

Existe um diagnóstico relativamente consensual que afirma que o sistema previdenciário brasileiro alimenta a concentração de renda. Por exemplo, o benefício médio é de 1 Salário Mínimo (SM) no Regime Geral-Rural. Já no Regime Geral-Urbano essa média é de 2,1 SM's, sendo que cresce de forma exponencial no setor público: 5,4 SM's no caso dos Servidores do Poder Executivo, 35,2 SM's para os Servidores do Poder Legislativo e 36,6 SM's para os Servidores Judiciários.<sup>21</sup>

No entanto, no âmbito desses regimes, a Previdência Rural pode ser identificada como uma verdadeira política de transferência monetária de renda com uma focalização social (famílias de baixa renda) e geográfica (interior, sendo particularmente importante no interior das regiões de menor desenvolvimento relativo) que, em termos de combate à pobreza, a análise sugere que não deveria ser desprezível.<sup>22</sup> Ou seja, parte desses gastos não poderiam ser realocados dado que já estão bem focalizados socialmente.

No entanto, a realocação dos demais gastos da Previdência Social encontra restrições legais e políticas que os tornam particularmente rígidos no curto prazo. As mudanças recentemente introduzidas nessa área somente terão efeitos no longo prazo. Apesar da Previdência Social ser uma

<sup>21</sup> Estamos mencionando os níveis de benefícios dos servidores públicos para transmitir a sua disparidade. Porém, na classificação da DIPOS/IPEA, os benefícios (aposentadorias e pensões) dos servidores públicos estão classificados em uma área particular, Benefícios a Servidores Públicos Federais, e não na Previdência Social, em geral. Consultar a Tabela 1.

<sup>22</sup> Ver Delgado (1997). O IPEA está se desenvolvendo uma pesquisa específica para determinar o impacto social da Previdência Rural, especialmente nas áreas do interior do Sul e do Nordeste do País.

área que concentra recursos potencialmente factíveis de serem utilizados como fonte de financiamento de políticas alternativas, são grandes as limitações atuais para essa realocação.<sup>23</sup>

A Saúde constitui outra área de importância na distribuição dos gastos sociais do governo federal. Os gastos federais nessa área concentram 16% dos recursos destinados a programas sociais e correspondem a 1,8% do PIB (percentuais relativos à média do período 1994/1996). Aqui encontramos um problema, que voltará a repetir-se na Educação, dado que o estado gasta recursos, mas o benefício é em espécie (bens ou serviços). A pergunta que devemos responder é dupla: a quem esses gastos beneficiam e qual é o impacto dos mesmos na população alvo?<sup>24</sup>

Com respeito à população alvo, a resposta não é fácil. A análise dos resultados da Pesquisa sobre Condições de Vida - PCV na Região Metropolitana de São Paulo<sup>25</sup> indica que o atendimento hospitalar gratuito é realizado pela população do primeiro quintil que precisou realizar algum tipo de consulta.<sup>26</sup> A maioria das consultas realizadas no sistema pago e pré-pago (convênios de saúde, etc.) foram realizadas no quinto quintil. Esta distribuição das consultas sugere que os gastos realizados na área de saúde beneficiam, principalmente, a população de menores recursos.

Porém, esta última afirmação deve ser melhor qualificada. Com efeito, as populações do quinto quintil também realizam consultas no sistema público e gratuito. Para determinar como os recursos destinados à saúde são distribuídos entre os estratos de rendimento familiar per capita deveríamos conhecer o preço ou custo por tipo de atendimento ou serviço prestado e a distribuição desses serviços segundo esses estratos. Por exemplo, se os integrantes do quinto quintil recorrem ao sistema público em busca de serviços de alta complexidade enquanto os integrantes do primeiro quintil concentram suas demandas em atendimentos de baixa complexidade, poderíamos estar diante de um caso onde os atendimentos do sistema público estão concentrados no primeiro quintil e os gastos beneficiam os indivíduos do quinto quintil. Obviamente, este caso é um exemplo hipotético, mas pode ser útil para ilustrar a fragilidade de estudar a distribuição dos gastos na área da saúde apenas por meio dos atendimentos realizados.<sup>27</sup>

Uma terceira área com relativa importância na distribuição dos recursos destinados à área social é a Educação. A participação no gasto social federal foi de 11,42% em 1994, caiu para 8,62% em 1995 e 7,45% em 1996. Em termos de participação no PIB, esses gastos atingem, na média desse período, 1%.

No caso da Educação, nos encontramos diante de um problema cuja complexidade é ainda maior que no caso da Saúde.

---

<sup>23</sup> Para dar um exemplo, lembremos que as principais fontes de recursos da Previdência são os encargos sociais sobre a folha de salários, sendo que parte é paga pelo assalariado e parte pelo empregador. Dessa forma, existem limitações legais para realocar esses recursos, já que não podem ser identificados como um "imposto" clássico, um caso onde o governo determina seu destino segundo suas prioridades.

<sup>24</sup> Esta última pergunta poderia ter sido formulada da seguinte forma: como valoram (ou quanto estariam dispostos a pagar) os beneficiados por esses bens e serviços?

<sup>25</sup> Essa Pesquisa é realizada pela Fundação SEADE.

<sup>26</sup> A PCV (Pesquisa sobre Condições de Vida) foi realizada pela Fundação SEADE para a Região Metropolitana de São Paulo no ano de 1990 e 1994. Neste último ano também foram incluídos os Municípios com mais de 20 mil habitantes do Estado de São Paulo. Os dados que foram citados correspondem ao ano de 1994 para a Região Metropolitana de São Paulo. Não foram utilizados dados de outras fontes (como a PNAD, por exemplo), dado que elas não contêm informações sobre saúde. Os 30 dias anteriores à data de realização da pesquisa foi o período de referência para a pergunta sobre o tipo de atendimento hospitalar.

<sup>27</sup> Está contemplado na PNAD/98 um Suplemento sobre Saúde que poderá ajudar a responder esse tipo de pergunta.

Em primeiro lugar, estamos analisando um setor que altera a estrutura que gera a distribuição de renda. Desta forma, esta não pode ser identificada como uma área onde os gastos realizados elevam, hoje, o nível de bem-estar dos beneficiados. Assim, a forma de apropriação diferenciada entre os distintos estratos sociais terá impactos na distribuição da renda no futuro.

Um segundo fator que devemos levar em consideração é a limitação dos dados a partir dos quais estamos realizando as nossas considerações. O Ensino Fundamental é um nível de ensino cujo grau de descentralização é extremamente elevado. A União tem pouca ingerência tanto na administração do sistema como no seu financiamento. No entanto, os recursos que o Governo Federal destina ao Ensino Universitário é, em média, quatro vezes maior que o alocado no Ensino Fundamental. Porém, o nível de educação universitária é uma área com quase nenhuma descentralização. Exceto no Estados de São Paulo e do Paraná, em quase todo o Território Nacional os grandes centros de Ensino Superior continuam sendo administrados pelo Governo Federal. Desta forma, o fato de o Ensino Superior apresentar (ver Tabela 1) um patamar de recursos quatro vezes superior ao Ensino Fundamental não implica que o Brasil, aí contempladas as três esferas de governo, outorgue uma maior prioridade ao Ensino Superior.

O terceiro fator que dificulta a análise refere-se à quantificação do benefício por parte da população e à identificação dos estratos populacionais beneficiados. Sobre este último ponto, os dados indicam aquilo que a intuição no cotidiano já sugerem: o principal beneficiado o Ensino Superior é o quinto quintil sendo que a população do primeiro quintil é majoritária no Ensino do Primeiro Grau. Tabulações especiais realizadas a partir da PNAD 1995 indicam que 33,3% dos alunos do Ensino Superior integram famílias com rendimento per capita que as situam no quinto quintil. Contrariamente, apenas 15% da população escolar que freqüenta o Ensino do Primeiro Grau integra famílias do quinto quintil. Além disso, os indivíduos que freqüentam o sistema nos níveis não-superiores possuem uma distribuição muito nítida entre escolas particulares e públicas. Segundo dados da PCV, 54,4% dos alunos que freqüentavam escolas particulares na Região Metropolitana de São Paulo integravam famílias situadas no quinto quintil. No sistema público, essa participação reduzia-se a 6,79%. Ou seja, os principais beneficiários do sistema público é a população dos menores quintis, sendo que, quanto maior o quintil maior será a freqüência à rede privada.

Desta forma, os dados sugerem a pertinência do diagnóstico que afirma uma situação perversa onde as características do sistema de ensino público tendem a alimentar os fatores que reproduzem o perfil distributivo da sociedade brasileira, não contribuindo para a redução dessas desigualdades. Ou seja: as crianças oriundas das famílias com menores recursos freqüentariam um sistema que é público, gratuita mas que, em média, é de baixa qualidade. Esse tipo de escolarização não permitiria (ou não facilitaria) o acesso ao Ensino Superior público e gratuito, que é de boa qualidade. Ao contrário, os indivíduos provenientes das famílias situadas no topo da distribuição freqüentariam escolas particulares de qualidade o que, posteriormente, tornaria mais provável seu ingresso no sistema público de Ensino Superior.

Um quarto fator associado aos problemas para medir o impacto do gasto em Educação está correlacionado com a qualidade da escola ou, mais especificamente, o diferencial entre a qualidade da escola pública e privada. Em princípio, devemos supor que a qualidade da escola pública é inferior à da escola privada. Essa conclusão surge de uma constatação óbvia: se uma família paga para enviar os filhos à escola privada podendo enviá-los à escola pública, que é grátis, é possível



concluir que a escola privada oferece uma melhor qualidade de ensino.<sup>28</sup> Esta conclusão, não obstante ser óbvia, traz importantes desafios para o cálculo do impacto distributivo da educação. Dois exemplos nos servem para ilustrar esses desafios. Em princípio, não seria rigorosamente correto adicionar como renda monetária os gastos públicos realizados em educação por um simples fato: quanto mais ineficiente o setor público na “produção” desses serviços maior seria a transferência de renda. Uma alternativa seria calcular o custo por meio de pagamentos realizados pela escolarização de uma criança na rede privada. Porém, como estamos diante de produtos diferenciados (pela qualidade), esse cálculo da transferência monetária deveria realizar-se com muita cautela. Por outra parte, caberia fazer uma pergunta: o mercado diferencia entre a escolaridade realizada na rede pública e a privada? Em princípio a resposta deveria ser afirmativa, dado que, no caso contrário, não se justificariam os pagamentos realizados na escola privada. Porém, uma alternativa seria imaginar que o mercado não diferencia entre as redes pública e privada, mas sim o nível de escolaridade (primário completo, segundo grau incompleto, etc.). Nesse sentido, a rede privada ofereceria uma melhor qualidade que não seria reconhecida no mercado, mas a mesma permitiria um acesso mais fácil ao ensino superior público e gratuito e, portanto, possibilitaria elevar, no futuro, o nível de escolaridade com um menor custo.

Nesse contexto, as alternativas de política são várias e polêmicas. A primeira seria alocar mais recursos no Ensino Fundamental e Médio, a fim de elevar sua qualidade.<sup>29</sup> Uma segunda alternativa, obviamente muito mais polêmica, seria manter o Ensino Superior público, mas não gratuito. Essa modalidade poderia elevar os recursos dos institutos de ensino superior e reduzir as transferências do governo, que poderia mudar a distribuição do gasto beneficiando o Ensino Fundamental e Médio sem que o orçamento estatal destinado à educação se eleve. Logicamente, esta poderia ser uma alternativa, mas não seria honesto deixar de chamar a atenção sobre os conflitos que essa alternativa poderia gerar na sociedade brasileira.

Dentro da divisão do gasto público federal por áreas, até o momento deixamos de mencionar os Benefícios a Servidores Públicos Federais (proventos de aposentadoria, auxílio alimentação, etc.). Estes benefícios têm duas características básicas. A primeira é o seu elevado nível: 2,38% do PIB, em média, no período de 1994/96. Devemos ressaltar que essa área concentra o dobro de recursos que o Governo Federal destina à Educação e 29,26% mais que os destinados à Saúde. A concentração de gastos nessa área é de tal magnitude que os gastos em Auxílio Alimentação com os servidores públicos federais foram, em 1996, 27% superiores aos destinados à Merenda Escolar. Os gastos com Assistência Médica e Odontológica situaram-se em um patamar próximo dos R\$ 350/servidor/ano, sendo que os recursos alocados para cada brasileiro pelo Governo Federal na área de Saúde estão próximos a R\$ 90/ano.

Em geral, existem elementos para sustentar que os servidores públicos, especialmente os servidores públicos federais, integram as famílias de maiores rendimentos. Dados da RAIS indicam que o rendimento médio dos empregados estatutários foi, em 1995, 6,81 SM's, sendo que o rendimento médio para toda a força de trabalho formal foi, nesse período, de 5,79 SM's. Porém, dado que esse indicador é individual e a pobreza é calculada em função do rendimento familiar per capita, nada podemos concluir sobre o estrato social dos empregados públicos, a partir

<sup>28</sup> No caso da Saúde podemos ter um fenômeno similar: Se uma pessoa paga por um serviço médico significa que é de melhor qualidade que o público e/ou não deve entrar em filas. Desta forma, não podemos quantificar na mesma magnitude ambos os serviços.

<sup>29</sup> Como afirmamos em parágrafos anteriores, não estamos considerando os problemas associados à gestão escolar que poderiam elevar a qualidade mantendo constantes os recursos.

dessa base de informações. Porém, tabulações realizadas com base na PCV para a Região Metropolitana de São Paulo indicam que 46,35% dos Servidores Públicos integram famílias do quinto quintil. Ou seja, existem elementos sugerindo que os gastos sociais, cujo público alvo sejam os empregados do próprio governo, beneficiam famílias que estão longe de situar-se próximas de situações de pobreza.

Além de seu nível, a segunda característica dos benefícios aos servidores é a sua taxa de crescimento. Esta foi de 17,19% (média anual) entre 1994 e 1996. Poderia argumentar-se que a principal fonte desse crescimento foram os benefícios dos inativos e pensionistas. Não obstante a pertinência dessa observação, outros itens também apresentaram um crescimento significativo. Os Serviços Médicos e Odontológicos, por exemplo, elevaram-se 93% em três anos (1994/96).

A área dos Benefícios aos Servidores Públicos Federais é, pelo exposto nos parágrafos anteriores, um espaço suscetível de concentrar políticas de remanejamento, uma vez que os dados sugerem que o universo beneficiado dista de estar situado perto de situações de pobreza.

Dentro das transferências monetárias, existem dois programas que também são importantes. Eles são o Abono Salarial (que integra a Área de Assistência Social) e o Seguro-Desemprego (que faz parte da Área de Emprego e Defesa do Trabalhador Desempregado). Ambos programas consistem em transferências monetárias que têm como público alvo o assalariado (indivíduo) do mercado formal que ganha menos de dois salários mínimos (Abono Salarial) e o trabalhador (indivíduo) desligado sem justa causa (Seguro-Desemprego).

Os críticos sustentam que esses benefícios poderiam ser melhor focalizados, levando em consideração a situação da renda familiar e não a da renda individual do beneficiário. Assim, um trabalhador do mercado formal com rendimentos menores que dois salários mínimos está apto para receber o Abono Salarial, mas não necessariamente pode ser um indivíduo carente, na medida que faça parte de uma família com renda per capita elevada. Esta fragilidade nesses programas acentua-se quando leva-se em consideração que esses trabalhadores integram o mercado formal, sendo que é no mercado informal (assalariados sem carteira de trabalho assinada e conta própria) que está concentrada a força de trabalho que integra grupos familiares vulneráveis. Desta forma, sempre seguindo o raciocínio desta visão crítica, o impacto sobre a pobreza e distribuição de renda seria maior se ambos os programas fossem substituídos por outro do tipo renda mínima, melhor focalizados em função dos rendimentos familiares per capita. A soma de recursos que esses programas demandam não é elevado, mas também não é desprezível: R\$ 3,5 bilhões no caso do seguro-desemprego e R\$ 0,5 bilhões no caso do Abono.

Não obstante a pertinência dessas críticas (programas que têm como eixo o indivíduo integrado no mercado formal de trabalho e não o rendimento familiar per capita), as mesmas devem ser relativizadas. Analisemos cada programa em particular.

No caso do Abono, quatro são os grandes benefícios. O primeiro é sua focalização. Ou seja, não obstante beneficiar o assalariado do mercado formal, o seu desenho focaliza os indivíduos com menores rendimentos. Este é, aliás, um dos poucos programas federais onde existe algum critério de focalização em função da renda. Áreas como Educação e Saúde focalizam pela qualidade (baixíssima) ou pela fila de espera. Áreas como a Previdência, exceto a Previdência Rural, tendem a beneficiar quem já tinha, no seu passado, elevados rendimentos. Desta forma, o Abono é um programa que, com suas limitações, focaliza a ação do governo na área social. A segunda virtude do Abono é a característica de seu benefício: transferência monetária. Em geral, considera-se que os benefícios em forma monetária têm uma eficácia maior que os benefícios em espécie.

O terceira característica do Abono é a ausência de burocracia e clientelismo na sua concessão, além de não se conhecer denúncias de corrupção. Por último, devemos levar em consideração que o Abono tende a tornar mais atraente a formalidade da relação trabalhista, sendo que um programa de renda mínima, se seu critério de focalização for a renda familiar per capita, pode levar à informalização dos vínculos empregatícios.

Além dessas características do Abono, quando se analisa o gasto público e as possibilidades de remanejamento devemos realizar uma certa hierarquia. Por exemplo, o Auxílio Alimentação aos servidores públicos federais demanda o mesmo montante de recursos que o Abono Salarial, sendo que a quase totalidade de seus beneficiários, como já sugerimos, encontram-se bem distantes da linha de pobreza. A dúvida que surge é: porque privilegiar na discussão sobre realocação de recursos um programa focalizado nos assalariados de mercado formal (o Abono) e não em um benefício (Auxílio Alimentação aos Servidores Públicos Federais) cujo público alvo está, majoritariamente, no últimos dois quintis da distribuição?

No tocante ao Seguro-desemprego poderíamos fazer considerações semelhantes, ainda que com certas especificidades.

O primeiro ponto a ser levantado diz respeito aos objetivos desse benefício e às características da pobreza. O seguro-desemprego foi imaginado, no âmbito do Welfare State dos países centrais, como um benefício temporário ao trabalhador que, sem justa causa, foi desligado. A implementação desse tipo de benefício levou em consideração que a “causa” (ou as causas) do desemprego não são “falhas” individuais, senão o resultado do funcionamento das economias de mercado. Nessas circunstâncias, o seguro-desemprego seria um benefício que, temporariamente até encontrar um outro posto de trabalho, permitiria ao beneficiário manter um nível de vida semelhante àquele que tinha. Desta forma, o seguro-desemprego tem o objetivo de estabilizar o nível de renda do beneficiário em torno de um certo patamar. Assim, o seguro-desemprego não pode ser avaliado em termos de sua contribuição à redução da pobreza ou redistribuição de renda. Tanto a pobreza como a distribuição de renda obedecem a fatores estruturais. Nenhuma família fica “pobre” por três meses. Justamente, e aí está uma das razões da crises dos sistemas de seguro-desemprego na Europa, se a pobreza é conseqüência de um desemprego de longo prazo, esse tipo de benefício é inadequado para contornar o problema. Assim, realocar os recursos do seguro-desemprego para um programa de renda mínima para combater a pobreza constitui uma proposta de méritos duvidosos. Até mesmo por uma questão de gerenciamento, um desempregado que esteja temporariamente nessa situação não deveria ser o público alvo de um programa de renda mínima. Este deveria destinar-se a famílias que reúnem um conjunto de condições (habitação, saneamento, educação, nível de rendimentos, flutuação dos rendimentos, etc.) que as caracterizem como estruturalmente pobres e com possibilidades de transmitir essa pobreza às gerações futuras.

As demais Áreas e Programas concentram muitos menos recursos que os analisados anteriormente, seus impactos ou são perceptíveis e não induzem a maiores polêmicas (Merenda Escolar, Distribuição Emergencial de Alimentos, Saneamento Básico, etc.) ou os seus impactos na pobreza e na distribuição (Ciência e Tecnologia, por exemplo) são de difícil quantificação. As Áreas e Programas analisados (Educação, Saúde, Previdência, Abono Salarial, Seguro-Desemprego e Benefícios aos servidores Públicos Federais) concentravam, em 1996, 94,37% dos Gastos Sociais do Governo Federal.

## 6. CONCLUSÕES

Algumas conclusões podem ser sintetizadas a partir da análise desenvolvida nos tópicos anteriores.

No combate à pobreza, foi realçada a importância das políticas voltadas para o crescimento econômico e para a redução do grau de desigualdade. As estimativas realizadas indicam que uma ênfase exclusiva, durante uma década, em um crescimento econômico de 3% ao ano poderia ter um impacto de reduzir o grau de pobreza em 8 pontos percentuais. No entanto, se no mesmo período, houver uma combinação de políticas de fomento ao crescimento econômico com políticas específicas de redução no grau de desigualdade de renda seria possível alcançar uma redução de 20 pontos percentuais no grau de pobreza.

Como foi observado, uma característica marcante do processo de desenvolvimento sócio-econômico no Brasil tem sido o desequilíbrio entre investimentos em capital físico e capital humano. Esse sub-investimento em capital humano é revelado quando se constata que o atraso educacional brasileiro é de cerca de 10 anos em relação ao nível educacional atualmente encontrado em países com rendas per capita semelhantes à do Brasil. Esse atraso do sistema educacional em relação ao crescimento econômico é um dos principais fatores que explicam o elevado grau de desigualdade presente na sociedade brasileira.

Romper com esse atraso é fundamental, principalmente nas condições atuais que caracterizam o processo de inovações tecnológicas e a sua difusão nas atividades produtivas.

Como já foi analisado, um dos pré-requisitos para superar esse atraso é a melhoria da qualidade da escola e dos professores.

Essa tarefa não só exige recursos adicionais, mas impõe a necessidade de políticas que visem diminuir a heterogeneidade dessas condições determinantes de um melhor desempenho educacional existente entre as diversas regiões e estados do País.

Nesse sentido, merece destaque a engenharia institucional e financeira do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef). A sub-vinculação de recursos estaduais e municipais a despesas que visam melhorar a qualidade das escolas e dos professores do ensino fundamental, aliada à definição de um valor mínimo nacional de gasto por aluno, têm por objetivo não só acelerar o desempenho educacional da sociedade brasileira, mas também torná-lo mais homogêneo nas diversas regiões do País. Além disso, a constituição desse Fundo contribui para o avanço do processo de descentralização do ensino fundamental e, ao mesmo tempo, reafirma o papel da União de ordenar esse processo, garantindo a complementação de recursos a Estados e Municípios quando necessários para que o padrão mínimo de gasto por aluno se dissemine por todo o Território Nacional.

Outra política que convencionalmente pretende-se que seja voltada para o combate à pobreza é a da definição dos valores do salário-mínimo. Acredita-se na eficácia dessa política pelos impactos que poderia ter no curto prazo sobre as condições de vida dos trabalhadores, característica que a difere, por exemplo, das políticas educacionais, que, no geral, têm efeitos somente a médio e longo prazo.

No entanto, a análise realizada sobre esse tópico concluiu que, além de existir uma incerteza e uma controvérsia muito grande sobre o real impacto que políticas de reajuste do salário mínimo poderiam a vir a ter sobre os níveis de desigualdade e pobreza, as possibilidades desses re-



ajustes encontram-se limitadas pelos seus efeitos perversos sobre as finanças públicas, dada a indexação dos benefícios previdenciários e de parte dos vencimentos do funcionalismo público aos valores desse salário.

Como alternativa de políticas com efeitos de curto prazo sobre a pobreza, a avaliação dos impactos da desoneração do ICMS incidente sobre produtos da Cesta Básica chegou a resultados favoráveis. Dada a importância relativa dos gastos com alimentação no orçamento familiar, esses resultados indicam que, conforme as hipóteses realizadas, uma isenção da alíquota do ICMS levaria a um aumento na renda disponível de até 21% e que é pequena a parcela da arrecadação de ICMS que os Estados viriam perder com uma possível redução desse imposto.

No que se refere às possibilidades de reorientação do gasto público - cerca de 11% do PIB - visando aumentar a sua eficácia no combate à pobreza e à desigualdade, a análise realizada indicou que, se, por um lado, existem dificuldades de natureza legal e política para que essa reorientação seja realizada, por outro, revelou que, em vários programas, existe um espaço significativo para aumentar os graus de equidade e os impactos redistributivos desses programas, desde que melhor focalizados.

Em um contexto onde as situações de pobreza são multideterminadas pela elevada heterogeneidade social e regional da sociedade brasileira, a experiência acumulada, em particular pelo Comunidade Solidária, vem mostrando a importância da definição de critérios diferenciados de focalização - por renda, por localização territorial, por faixas etárias, por grupos com maiores taxas de incidência de pobreza, etc. - e a relevância das modalidades específicas de programas e ações que possam ser mais eficazes e adequadas às particularidades regionais e às diferentes instâncias de definição e operacionalização de políticas públicas, como os estados e municípios.

A focalização de políticas sociais não significa a atomização ou pulverização de tais políticas. Pelo contrário, a integração e a articulação sistêmica das políticas e dos programas sociais devem constituir uma das diretrizes de reorganização do sistema de políticas sociais.

Aqui, a preocupação com a integração deve ir além das questões administrativas. Nas condições atuais de mudanças do padrão de desenvolvimento em direção a uma economia mais aberta, flexível e competitiva, essa preocupação parte da constatação de que, tanto para reduzir os graus de desigualdades e soldar a coesão social, quanto para suprimir as tendências de reprodução (intergeracional e espacial) da pobreza e alcançar os requisitos mínimos de sustentabilidade do novo padrão de crescimento, as políticas e os investimentos sociais apenas ganham eficácia e eficiência se, simultaneamente, além de sua continuidade no tempo, adquirirem caráter integrado e sistêmico a esse padrão.

O caráter integrado ou sistêmico das políticas sociais não se resume à articulação de ações na área social, embora esse já seja um desafio relevante e estratégico para ampliar a eficiência e eficácia dessas políticas, como vem sendo demonstrado pelos resultados do Comunidade Solidária. Essa integração e sistemicidade coloca-se fundamentalmente no plano das relações das políticas sociais e de seus efeitos sinérgicos com outras políticas, ou seja, define-se não só pela capacidade das políticas e programas sociais de impactar globalmente as condições de vida das populações presentes - de todos os seus segmentos de renda, formais ou informais - mas também e principalmente de preparar, entre os segmentos vulneráveis, as suas gerações futuras para adequarem-se às mudanças e às novas realidades de economias em processo de reestruturação e de inserção competitiva na nova dinâmica econômica internacional.

Dois conceitos devem ser sublinhados nessa concepção. Em primeiro lugar, reforça-se aqui a concepção da política social como um sistema de políticas - conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias das dimensões das condições básicas de vida da população. A perda dessa capacidade sistêmica é hoje uma das facetas da crise que vem afetando a eficácia das políticas públicas setoriais.

O segundo conceito tem uma expressão territorial e se refere à noção de habitat. Esse conceito marca a visualização da organização de um sistema de políticas sociais numa determinada área geográfica.

Com base nesse conceito, a territorialização das políticas ganha um significado mais amplo, que vai além das dimensões excessivamente limitadas que tradicionalmente acompanham as concepções correntes de focalização das políticas sociais, em particular no que se refere ao combate à pobreza.

Nesse sentido, a melhoria econômica e social de áreas caracterizadamente pobres ou vulneráveis depende de um conjunto de políticas que não se reduzem à educação, saúde, alimentação e programas emergências. Depende também do dinamismo sócio-econômico que se logre recuperar ou instaurar nessas áreas, gerando empregos e ampliando a estrutura do mercado de trabalho, melhorando a infra-estrutura urbana, diversificando e ampliando as oportunidades culturais e de lazer, reduzindo o isolamento sócio-econômico e os níveis de violência, implantando programas de defesa do meio ambiente e de segurança civil, dentre outros aspectos relevantes que capacitem tais áreas a atrair e reter capitais. Depende ainda e fundamentalmente, da dinâmica de participação social que venha a ganhar impulso em tais áreas.

Quadro 1

A responsabilidades pelas receitas e as formas de distribuição do Fundef

Responsável	Atribuição	Receita	Formas de distribuição
União	complementar  devolução	<ul style="list-style-type: none"> <li>do Salário-educação;</li> <li>18% das receitas de impostos devidos a União;</li> <li>outras fontes; e</li> <li>seguro receita da Lei Complementar nº 87/96.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A união de acordo com o § 3º da EC-14/96, complementar os recursos do Fundo, sempre que, em cada Estado e no DF, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente</li> </ul>
Estados e DF	≥ 15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>do ICMS devido ao Distrito Federal e aos Estados, conforme o que dispõe o Art. 155, inciso II da Constituição Federal;</li> <li>do FPE, previsto no art. 159, inciso I, alínea a da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966;</li> <li>do FPEX, que é a parcela do IPI, devida ao Estados e ao Distrito Federal, na forma do Art. 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar n.º 61, de 26 de dezembro de 1989</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Distribuídos entre os estado e seus municípios, proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino;</li> <li>≥ 60% da receita do Fundef será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. Nos primeiros 5 anos, pode-se utilizar parte destes recursos para capacitação de professores leigos.</li> </ul>
Municípios	≥ 15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>do ICMS devido aos municípios, conforme o que dispõe o Art. 158, inciso IV, da Constituição Federal;</li> <li>do FPM, previsto no art. 159, inciso I, alínea b da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966</li> </ul>	

Fonte: Constituição Federal e legislação ordinária

**Tabela 1**  
Indicadores de desempenho educacional no Brasil\*

Indicadores	Observado	Possível
Proporção de analfabetos	11,4	7,7
Número médio de anos de estudo	5,8	6,4
Defasagem escolar média	2,6	2,0

Fonte: Construída com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) de 1995.

Nota: \* Excluído Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins.

**Tabela 2**  
Impacto das inovações em gestão sobre os indicadores educacionais

Indicador	Inovação em gestão escolar				
	Transferência de recursos	Eleição para diretor	Implantação do colegiado	Impacto Combinado	Diferenciais (1990-93) - (1981-83)*
Taxa de reprovação	-0,76	-1,32	-2,88	-4,96	-4,18
Proporção de crianças fora da escola	-3,02	0,60	-2,84	-5,86	-10,22
Defasagem série-idade média	-0,11	0,02	-0,06	-0,17	-0,37
Proporção de crianças com algum atraso escolar	-2,05	0,06	-0,95	-3,00	-7,90

Nota: \* Diferença entre a média do indicador no período 1990-93 e a média no período 1981-83.

**Tabela 3**  
Determinantes do desempenho educacional no Brasil - defasagem série idade para crianças de 11 a 14 anos - Ceará, Bahia e Pernambuco - 1991

Variáveis	Ceará		Bahia		Pernambuco	
	Efeito regional	Efeito regional %	Efeito regional	Efeito regional %	Efeito regional	Efeito regional %
	CE - RS	CE - RS	BA - RS	BA - RS	PE - RS	PE - RS
Defasagem série idade	2,50	100,0	2,53	100,0	1,93	100,0
Total	1,02	40,8	1,19	47,1	0,37	19,3
Educação	0,63	25,2	1,05	41,4	0,27	13,7
Renda	0,21	8,3	0,12	4,7	0,02	0,9
Quantidade e qualidade dos recursos educacionais	0,16	6,2	0,07	2,8	0,04	2,2
Razão aluno/professor (x 10)	0,00	0,1	0,00	0,1	0,00	0,0
Escolaridade do professor	0,15	6,1	0,07	2,7	0,04	2,2
Urbanização	0,03	1,1	-0,04	-1,8	0,05	2,4

Fonte: Construída com base nas informações do Censo Demográfico de 1991.

Nota: - Razão aluno/professor: razão entre o número de alunos e professores no primeiro grau.

- Escolaridade do professor: número médio de séries completas de estudo dos professores de primeiro grau.

**Tabela 4**  
Determinantes do desempenho educacional no Brasil - defasagem série idade para crianças de 11 a 14 anos - Ceará, Bahia e Pernambuco

Variáveis	Ceará		Bahia		Pernambuco	
	Efeito temporal	Efeito temporal %	Efeito temporal	Efeito temporal %	Efeito temporal	Efeito temporal %
	1970-1991	1970-1991	1970-1991	1970-1991	1970-1991	1970-1991
Defasagem série idade	0,99	100,0	0,68	100,0	1,20	100,0
Total	1,06	106,9	0,39	58,1	1,23	102,5
Educação	0,76	76,8	0,33	49,0	0,89	73,8
Renda	0,12	12,2	0,04	5,3	-0,02	-1,7
Quantidade e qualidade dos recursos educacionais	0,13	13,2	0,06	9,2	0,17	14,0
Razão aluno/professor (x 10)	0,02	1,5	0,01	1,6	0,00	0,3
Escolaridade do professor	0,12	11,7	0,05	7,6	0,17	13,8
Urbanização	0,05	4,6	-0,04	-5,3	0,20	16,4

Fonte: Construída com base nas informações do Censo Demográfico de 1970 e 1991.

Nota: - Razão aluno/professor: razão entre o número de alunos e professores no primeiro grau.

- Escolaridade do professor: número médio de séries completas de estudo dos professores de primeiro grau.



**Tabela 5**  
**O Gasto Aluno/Ano Segundo Região e Unidade da Federação**  
**1998**

Unidades da federação	Fundef Est. + Mun. (R\$ mil) (a)	Matricula (b)	Gasto Aluno (R\$1.00) (c = a/b)	Valor Mínimo (d)	Diferença (e = c-d)	Complemento União		Fundef Total (R\$ mil) (h = a + g)
						Por aluno (R\$1.00) (f = e)	Total (R\$ mil) (g = f x b)	
<b>Brasil</b>	<b>12.825.596</b>	<b>29.916.350</b>	<b>429</b>	<b>315</b>	<b>114</b>		<b>440.694</b>	<b>13.266.289</b>
<b>Região Norte</b>	<b>997.759</b>	<b>2.712.741</b>	<b>368</b>	<b>315</b>	<b>53</b>		<b>108.052</b>	<b>1.105.811</b>
Acre	72.064	120.142	600	315	285		-	72.064
Amapá	71.124	103.805	685	315	370		-	71.124
Amazonas	252.421	510.148	495	315	180		-	252.421
Pará	306.947	1.317.703	233	315	(82)	82	108.052	414.999
Rondonia	116.732	278.538	419	315	104		-	116.732
Roraima	53.658	60.382	889	315	574		-	53.658
Tocantins	124.813	322.023	388	315	73		-	124.813
<b>Região Nordeste</b>	<b>2.668.494</b>	<b>9.290.237</b>	<b>287</b>	<b>315</b>	<b>(28)</b>		<b>332.642</b>	<b>3.001.136</b>
Maranhão	260.446	1.254.884	208	315	(107)	107	134.273	394.719
Piauí	166.797	549.538	304	315	(11)	11	6.045	172.842
Ceará	388.456	1.349.100	288	315	(27)	27	36.426	424.882
Rio Grande do Norte	175.190	507.813	345	315	30		-	175.190
Paraíba	208.148	594.345	350	315	35		-	208.148
Pernambuco	436.471	1.495.792	292	315	(23)	23	34.403	470.874
Alagoas	159.899	476.900	335	315	20		-	159.899
Sergipe	143.180	361.966	396	315	81		-	143.180
Bahia	729.907	2.699.899	270	315	(45)	45	121.495	851.403
<b>Região Sudeste</b>	<b>6.357.772</b>	<b>11.589.349</b>	<b>549</b>	<b>315</b>	<b>234</b>			<b>6.357.772</b>
Minas Gerais	1.193.439	3.450.195	346	315	31		-	1.193.439
Espirito Santo	315.702	543.122	581	315	266		-	315.702
Rio de Janeiro	959.139	1.734.092	553	315	238		-	959.139
São Paulo	3.889.491	5.861.940	664	315	349		-	3.889.491
<b>Região Sul</b>	<b>1.934.689</b>	<b>4.123.111</b>	<b>469</b>	<b>315</b>	<b>154</b>			<b>1.934.689</b>
Paraná	673.626	1.647.628	409	315	94		-	673.626
Santa Catarina	429.384	888.335	483	315	168		-	429.384
Rio Grande do Sul	831.680	1.587.148	524	315	209		-	831.680
<b>Região Centro-oeste</b>	<b>866.881</b>	<b>2.200.912</b>	<b>394</b>	<b>315</b>	<b>79</b>			<b>866.881</b>
Mato Grosso do Sul	147.244	401.711	367	315	52		-	147.244
Mato Grosso	219.915	479.801	458	315	143		-	219.915
Goiás	348.003	981.062	355	315	40		-	348.003
Distrito Federal	151.718	338.338	448	315	133		-	151.718

Fonte: IPEA.

**Tabela 6**  
**Resultado da Simulação da Complementação da União por Estados e DF**  
**1998**

Unidades de Federação	Fundel Est + Mun (R\$ mil)	Complementação da União de acordo com o gasto mínimo						(ba)	(ca)	(da)	(ea)	(fa)	(ga)
		MEC*	Norte	Centro-oeste	Brasil	Sul	Sudeste						
		R\$ 315,00 (b)	R\$ 368,00 (c)	R\$ 394,00 (d)	R\$ 429,00 (e)	R\$ 469,00 (f)	R\$ 519,00 (g)						
<b>Brasil</b>	<b>12.825.596</b>	<b>440.691</b>	<b>1.046.396</b>	<b>1.421.198</b>	<b>2.007.917</b>	<b>2.727.866</b>	<b>4.306.753</b>	3	8	11	16	21	24
<b>Região Norte</b>	<b>997.759</b>	<b>108.052</b>	<b>177.890</b>	<b>214.082</b>	<b>274.258</b>	<b>350.989</b>	<b>504.450</b>	11	18	21	27	35	51
Acre	72.061	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amapá	71.121	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amazonas	252.421	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Para	306.947	108.052	177.890	212.150	258.270	310.978	416.394	35	58	69	81	101	136
Roraima	116.732	-	-	-	2.785	13.927	36.210	-	-	-	-	2	12
Roraima	53.658	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ucayalis	121.813	-	-	1.932	13.203	26.081	51.816	-	-	2	11	21	32
<b>Região Nordeste</b>	<b>2.668.494</b>	<b>332.642</b>	<b>760.265</b>	<b>992.400</b>	<b>1.316.835</b>	<b>1.688.446</b>	<b>2.431.665</b>	12	28	37	49	63	91
Maranhão	260.416	134.273	200.781	233.408	277.329	327.525	427.915	52	77	90	106	126	161
Piauí	166.797	6.015	35.170	49.458	68.692	90.671	131.637	1	21	30	41	51	81
Ceará	788.456	36.426	107.928	143.005	190.223	241.187	352.115	9	28	37	49	63	91
Rio Grande do Norte	175.190	-	11.680	24.883	42.656	62.964	103.491	-	-	3	11	21	36
Paraíba	208.148	-	10.648	26.151	46.453	70.727	118.275	-	-	5	13	23	31
Pernambuco	336.471	34.103	113.680	152.571	201.921	261.755	383.119	8	26	35	45	61	88
Alagoas	159.899	-	15.738	28.137	44.829	63.905	102.057	-	-	10	18	28	40
Sergipe	143.180	-	-	-	11.915	26.424	55.381	-	-	-	-	8	18
Bahia	729.907	121.495	261.590	334.787	429.281	537.280	753.272	17	36	46	59	71	103
<b>Região Sudeste</b>	<b>6.357.772</b>	-	<b>75.904</b>	<b>165.609</b>	<b>286.366</b>	<b>424.374</b>	<b>700.390</b>	-	1	3	5	7	11
Minas Gerais	1.193.439	-	75.904	165.609	286.366	424.374	700.390	-	6	11	21	36	59
Espírito Santo	315.702	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rio de Janeiro	459.139	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
São Paulo	3.889.491	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Região Sul</b>	<b>1.934.689</b>	-	-	-	<b>32.951</b>	<b>98.858</b>	<b>328.977</b>	-	-	-	2	5	17
Paraná	673.626	-	-	-	32.951	98.858	240.668	-	-	-	5	15	31
Santa Catarina	129.381	-	-	-	-	-	58.630	-	-	-	-	-	11
Rio Grande do Sul	831.680	-	-	-	-	-	39.679	-	-	-	-	-	5
<b>Região Centro-oeste</b>	<b>866.881</b>	-	<b>32.337</b>	<b>49.107</b>	<b>97.505</b>	<b>165.199</b>	<b>341.271</b>	-	4	6	11	19	39
Mato Grosso do Sul	117.244	-	6.829	10.846	21.906	40.975	73.111	-	5	7	17	28	56
Mato Grosso	219.915	-	-	-	-	5.278	13.662	-	-	-	-	2	29
Goiás	348.003	-	25.508	38.261	72.599	111.841	190.326	-	7	11	21	32	55
Distrito Federal	151.718	-	-	-	-	7.105	31.172	-	-	-	-	5	23

Fonte: IPEA.

Tabela 7

Proporção de reajustes iguais ao do salário mínimo

	Empregados	Com Carteira	Sem Carteira
MAIO80-FEV86	6,0	6,4	2,8
MAR86-FEV90	5,3	5,3	4,8
MAR90-FEV94	7,0	7,0	10,3
MAR94-JUN94	3,3	3,0	2,5
SET94-MAIO95	14,0	12,0	21,5
MÉDIA	6,1	6,0	6,8

Fonte: NERI, Marcelo. O Reajuste do Salário Mínimo de Maio de de 1995. IPEA, s.d, s.r.

Tabela 8

Participação Percentual do ICMS da Cesta Básica na Arrecadação Total do ICMS: Simulações para Diferentes Hipóteses (1996)

UF	Alíquota de 7%, com Evasão 70%		Alíquota de 12%, com Evasão 80%	
	1 etapa	3 etapas	1 etapa	3 etapas
Distrito Federal	0,98%	1,03%	1,13%	1,21%
Minas Gerais	1,51%	1,57%	1,72%	1,85%
Rio de Janeiro	1,31%	1,37%	1,50%	1,61%
São Paulo	0,88%	0,92%	1,00%	1,08%
Paraná	1,37%	1,43%	1,56%	1,68%
Rio Grande do Sul	1,22%	1,28%	1,40%	1,51%
Pará	4,04%	4,23%	4,61%	4,99%
Ceará	2,52%	2,64%	2,88%	3,11%
Pernambuco	2,03%	2,12%	2,32%	2,50%
Bahia	2,31%	2,42%	2,64%	2,85%
Total	1,28%	1,33%	1,46%	1,57%

Fonte: Para os dados de arrecadação nominal do ICMS, ver Piancastelli & Perobelli (1996)

Obs.: Nos cálculos acima foram utilizados valores nominais de preços e arrecadação de agosto de 1996  
Elaboração dos autores

Tabela 9

Participação Percentual do ICMS da Cesta Básica na Arrecadação Total do ICMS: Simulações para Diferentes Hipóteses (1996)

UF	Alíquota de 7%, com Evasão 70%		Alíquota de 12%, com Evasão 80%	
	1 etapa	3 etapas	1 etapa	3 etapas
Distrito Federal	0,98%	1,03%	1,13%	1,21%
Minas Gerais	1,51%	1,57%	1,72%	1,85%
Rio de Janeiro	1,31%	1,37%	1,50%	1,61%
São Paulo	0,88%	0,92%	1,00%	1,08%
Paraná	1,37%	1,43%	1,56%	1,68%
Rio Grande do Sul	1,22%	1,28%	1,40%	1,51%
Pará	4,04%	4,23%	4,61%	4,99%
Ceará	2,52%	2,64%	2,88%	3,11%
Pernambuco	2,03%	2,12%	2,32%	2,50%
Bahia	2,31%	2,42%	2,64%	2,85%
Total	1,28%	1,33%	1,46%	1,57%

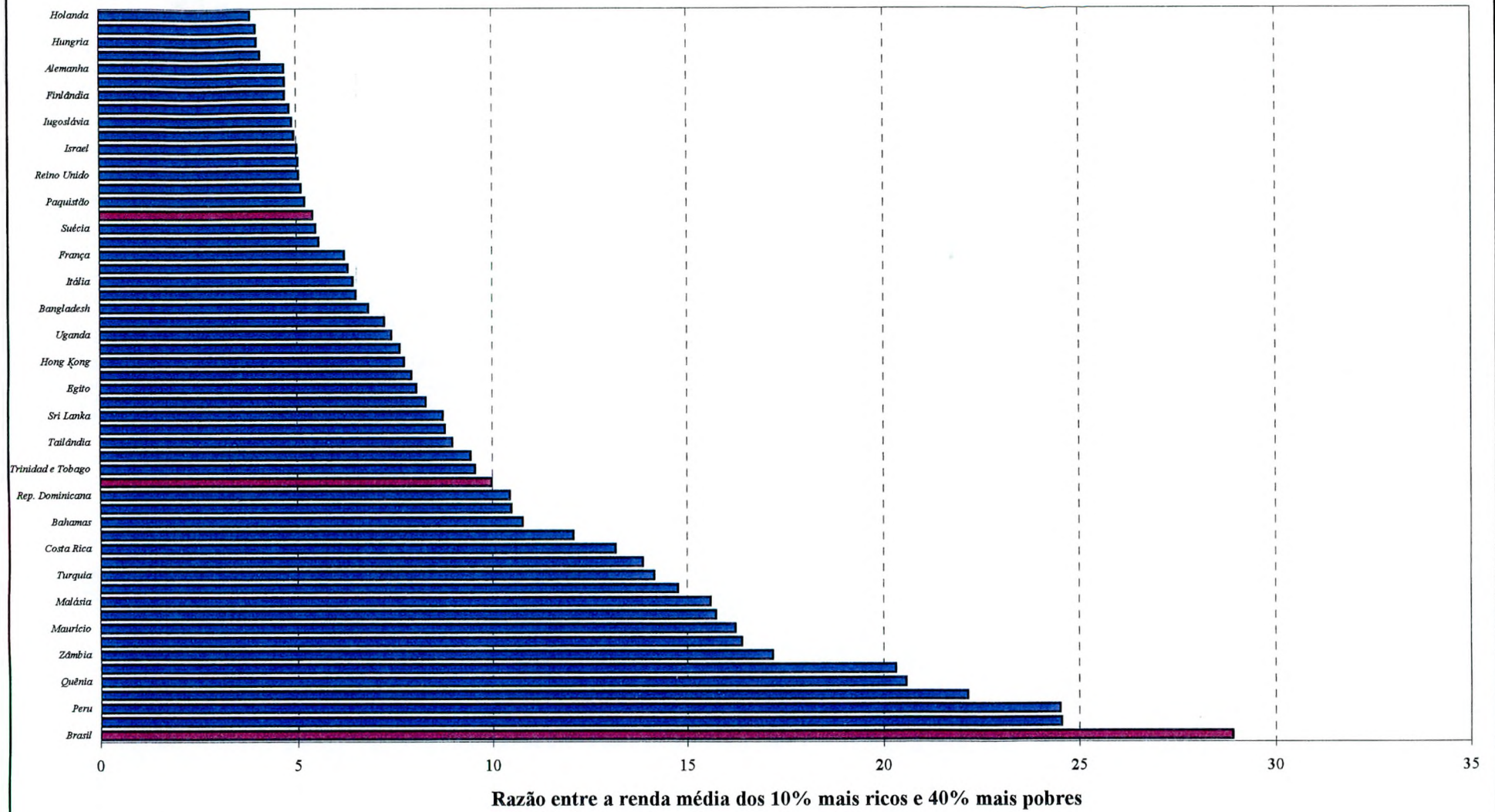
Fonte: Para os dados de arrecadação nominal do ICMS, ver Piancastelli & Perobelli (1996)

Obs.: Nos cálculos acima foram utilizados valores nominais de preços e arrecadação de agosto de 1996  
Elaboração dos autores





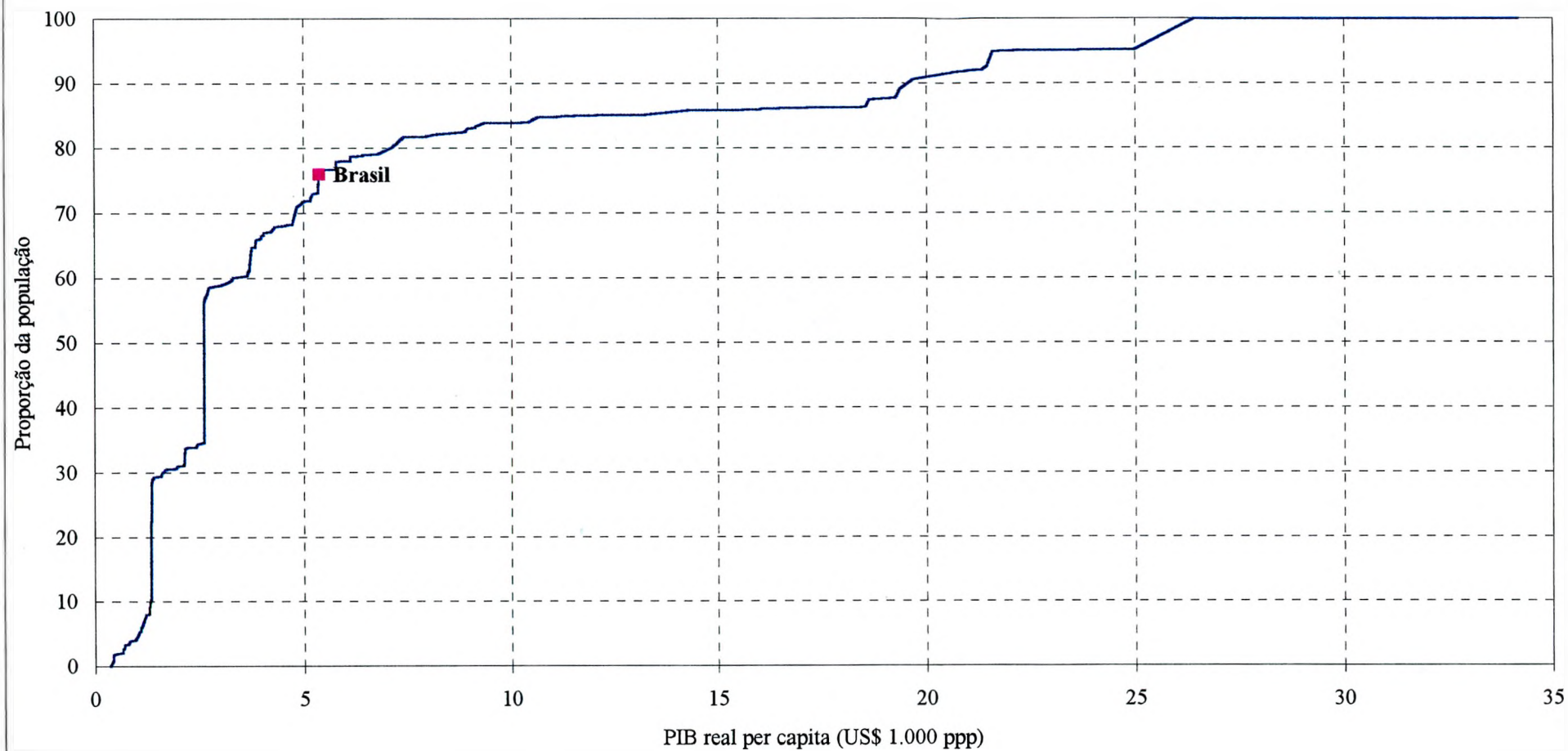
Gráfico 1: Grau de desigualdade da renda para um conjunto selecionado de países



Fonte: Barros e mendonça (1995)



**Gráfico 2: Proporção da população mundial que vive nos países mais pobres: distribuição acumulada da renda**

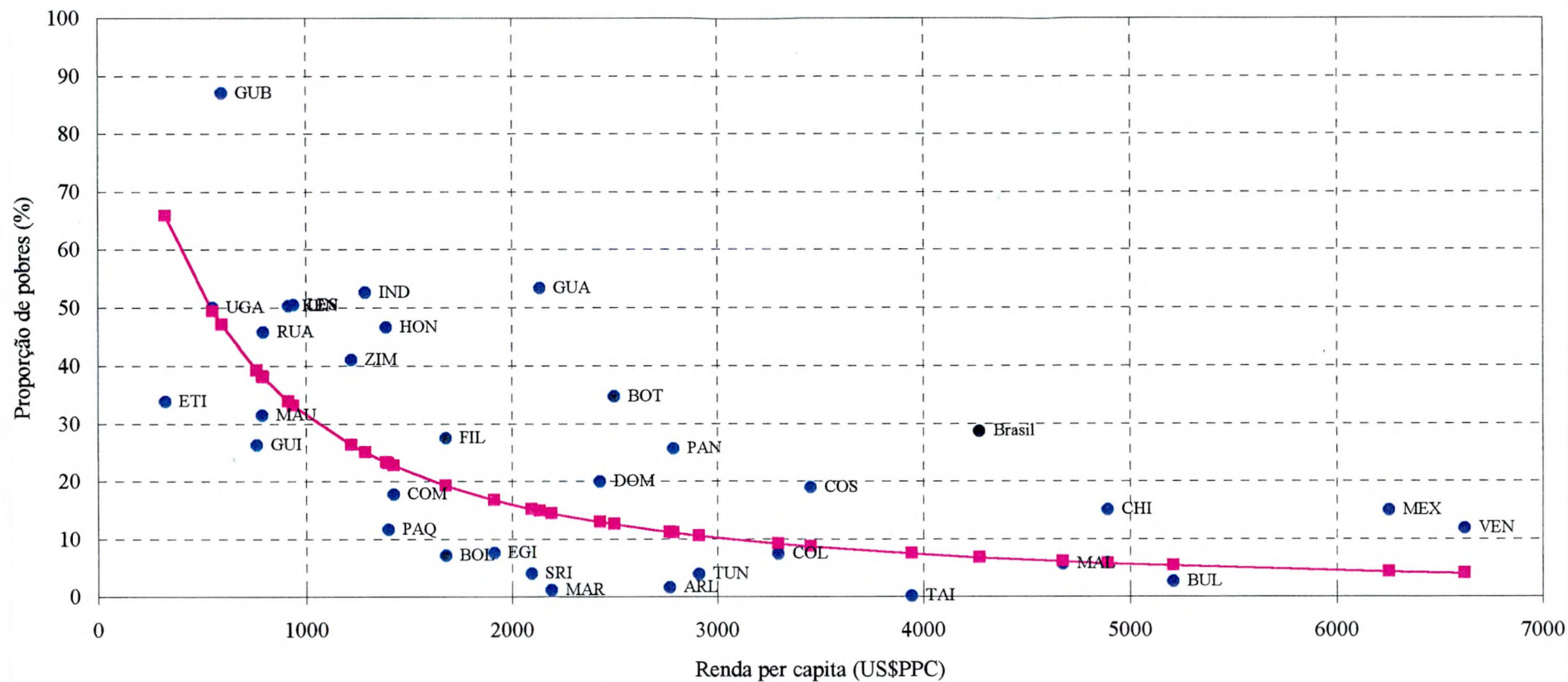


Fonte: Construído com base nas informações contidas no Human Development Report (UNDP) de 1997.





**Gráfico 3: Relação entre nível de pobreza (medido pela proporção de pobres) e renda per capita para um conjunto selecionado de países**

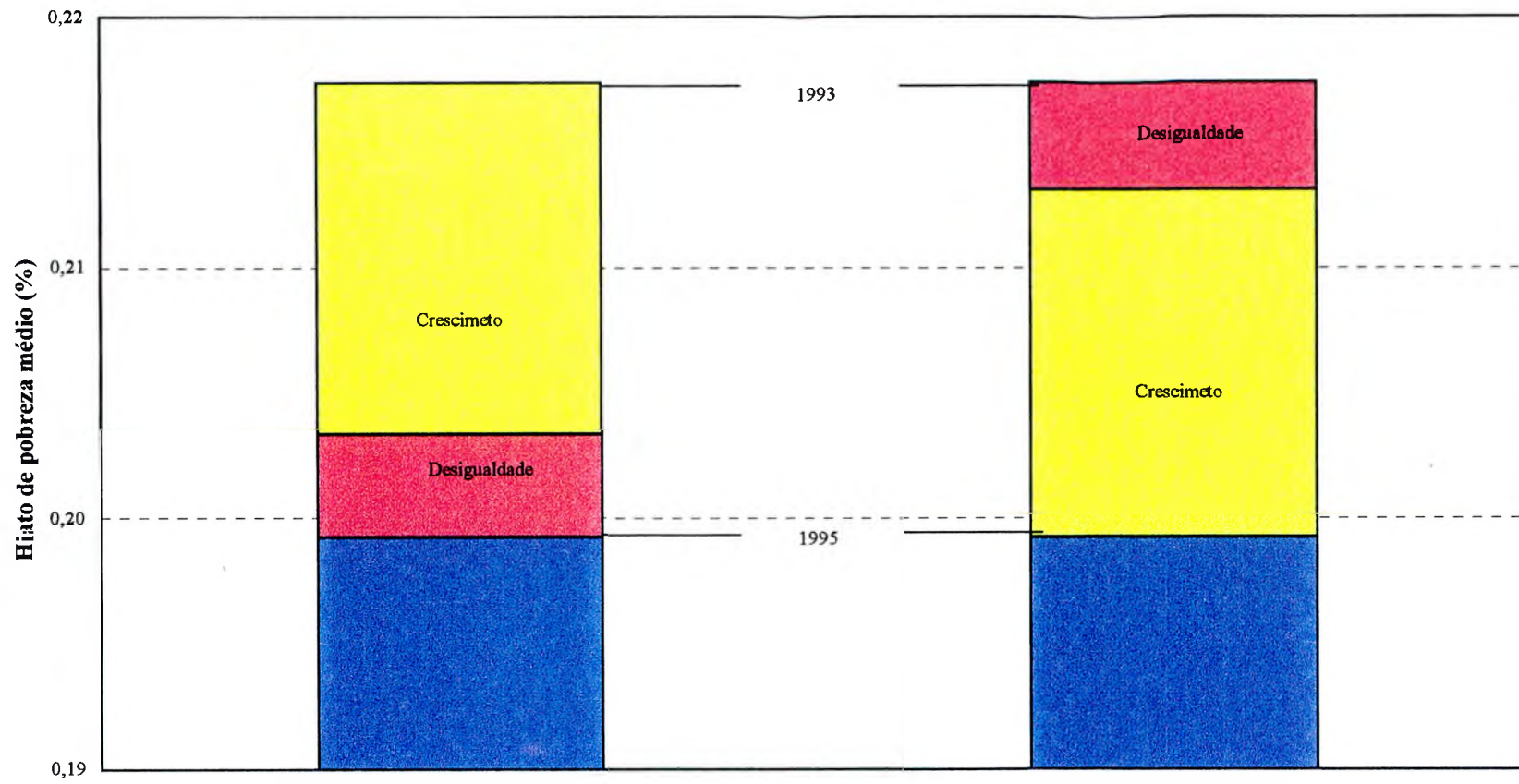


Fonte: Construído com base nas informações contidas em Penn World Table Mark 5.5 para a renda per capita e World Development Indicators 1997 (The World Bank) para a proporção de pobres.

Nota: A seguir apresenta-se a sigla do país e o ano referente aos dados: ARL: Argélia (88), BOL: Bolívia (90/91), BOT: Botsuana (85/86), Brasil (89), BUL: Bulgária (92), CHI: Chile (92), COL: Colômbia (91), COM: Costa do Marfim (88), COS: Costa Rica (89), DOM: República Dominicana (89), EGI: Egito (90/91), ETI: Etiópia (81/82), FIL: Finlândia (81/82), GUA: Guatemala (89), GUB: Guiné Bissau (91), GUI: Guiné (91), HON: Honduras (92), IND: Índia (92), KEN: Quênia (92), LES: Lesoto (86/87), MAL: Malásia (89), MAR: Marrocos (90/91), MAU: Mauritânia (88), MEX: México (92), PAN: Panamá (89), PAQ: Paquistão (91), RUA: Ruanda (83/85), SRI: Sri Lanka (90), TAI: Tailândia (92), TUN: Tunísia (90), UGA: Uganda



**Gráfico 4: Contribuição do crescimento econômico e da queda na desigualdade para a queda da pobreza entre 1993 e 1995**



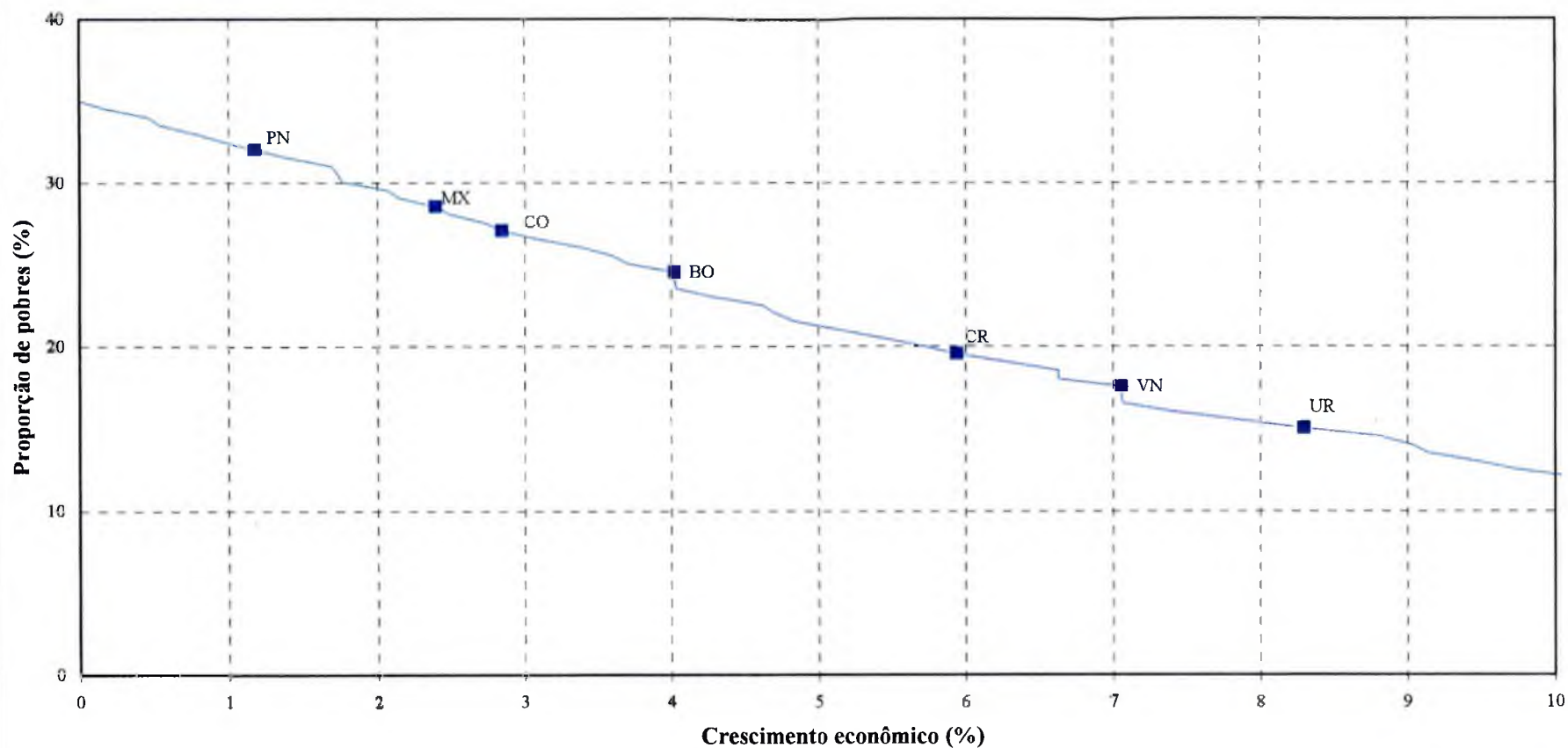
Pobreza em 1995
  Queda na pobreza via desigualdade
  Queda na pobreza via crescimento

Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1993 e 1995.  
 Nota: Linha de pobreza de R\$75,00.





**Gráfico 5: Impacto sobre a pobreza - crescimento econômico versus redução no grau de desigualdade**



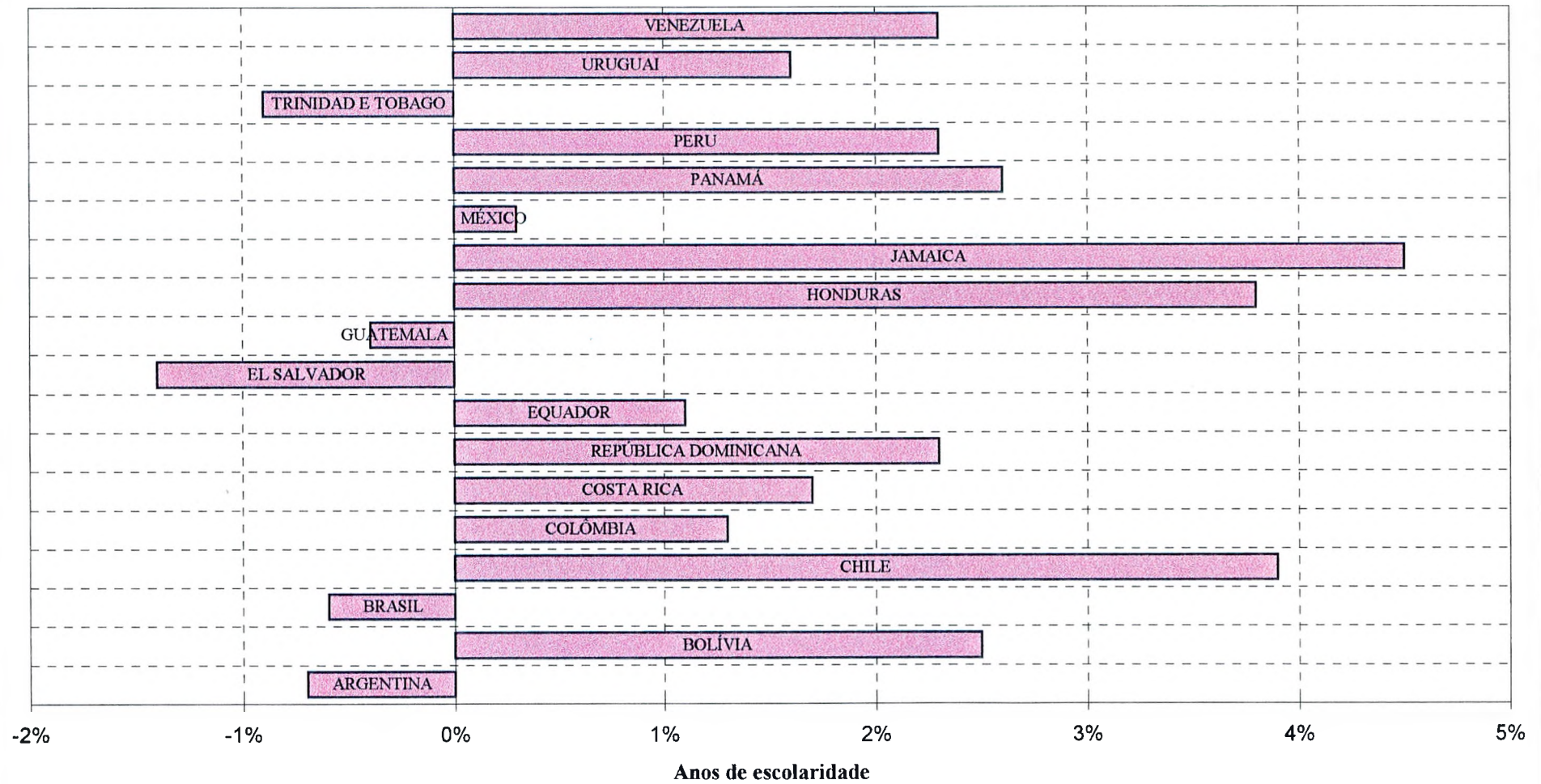
Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1993 e World Bank (1992).

Nota: Linha de pobreza na qual 35% da população é considerada pobre no ano base.

PN - Panamá, MX - México, CO - Colômbia, BO - Bolívia, CR - Costa Rica, VN - Venezuela e UR - Uruguai.



Gráfico 6: Hiato de escolaridade em relação à norma internacional - 1987

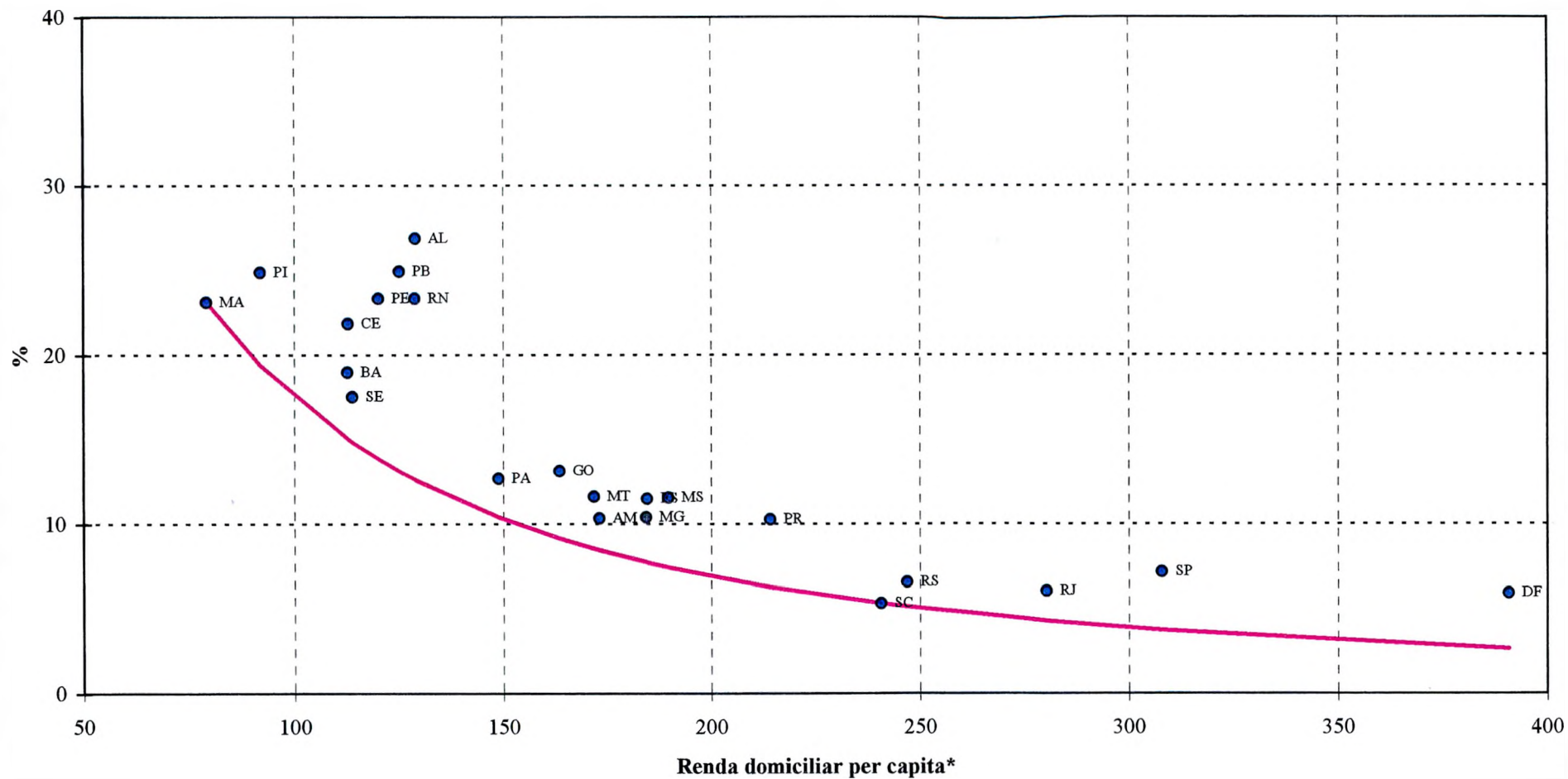


Fonte: Behrman, Jere R. "Investing in Human Resources", in Economic and Social Progress in Latin America 1993 Report, Inter American Development Bank.





**Gráfico 7: Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais**

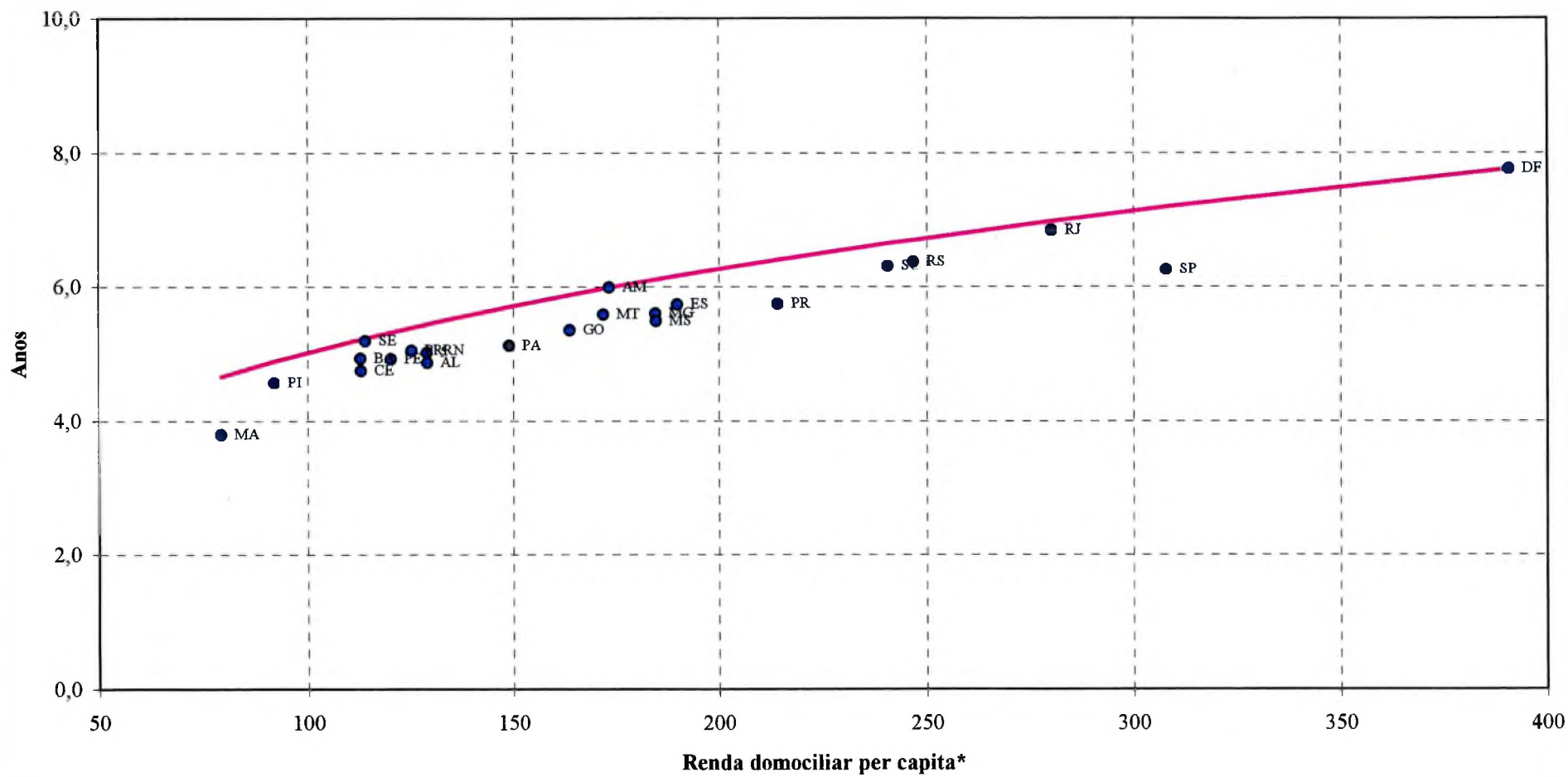


Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995.

Nota: \*Renda em reais.



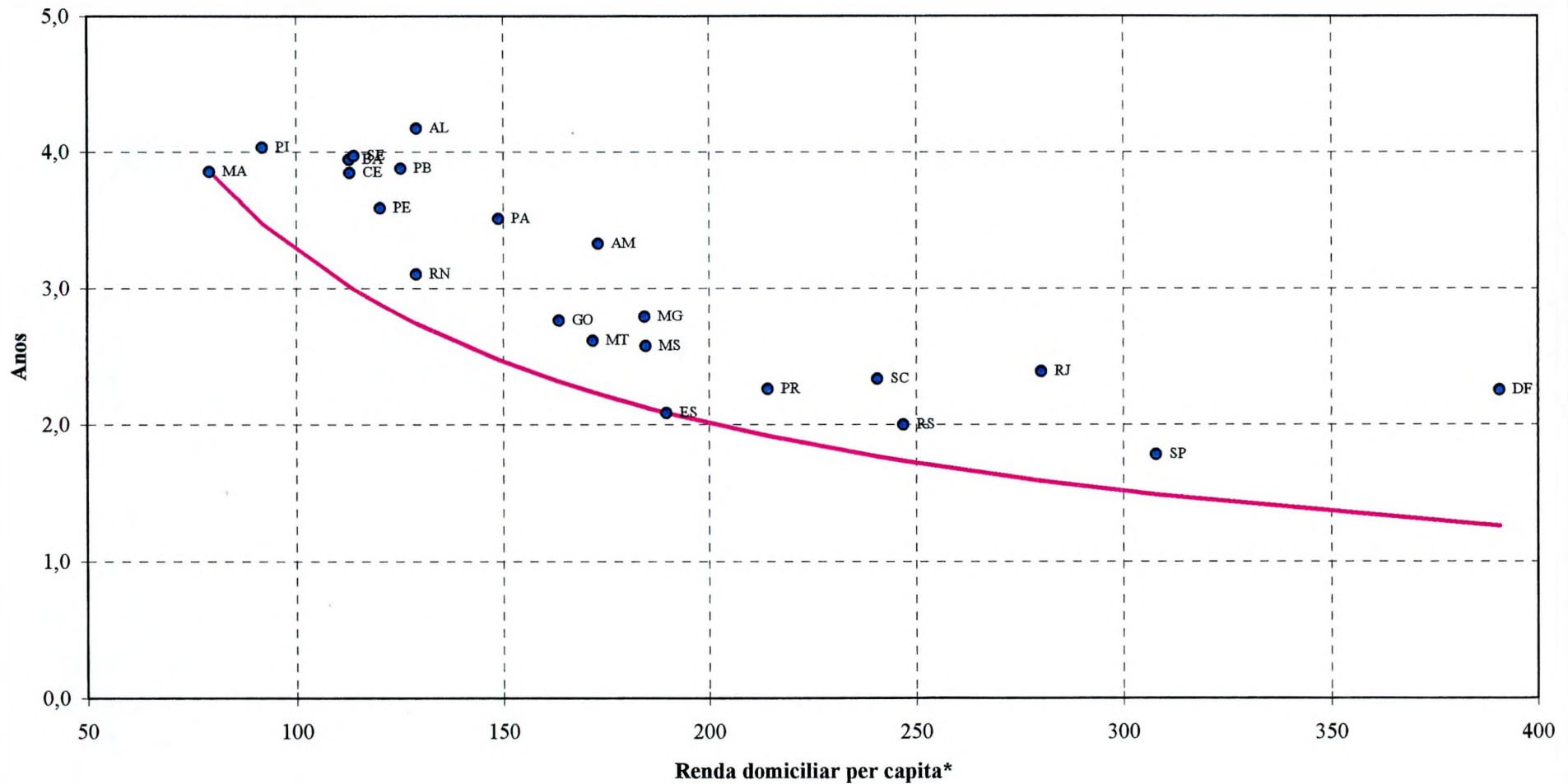
**Gráfico 8: Número médio de anos de estudo da população com 25 anos ou mais**







**Gráfico 9: Defasagem escolar média da população com idade entre 7 e 14 anos**

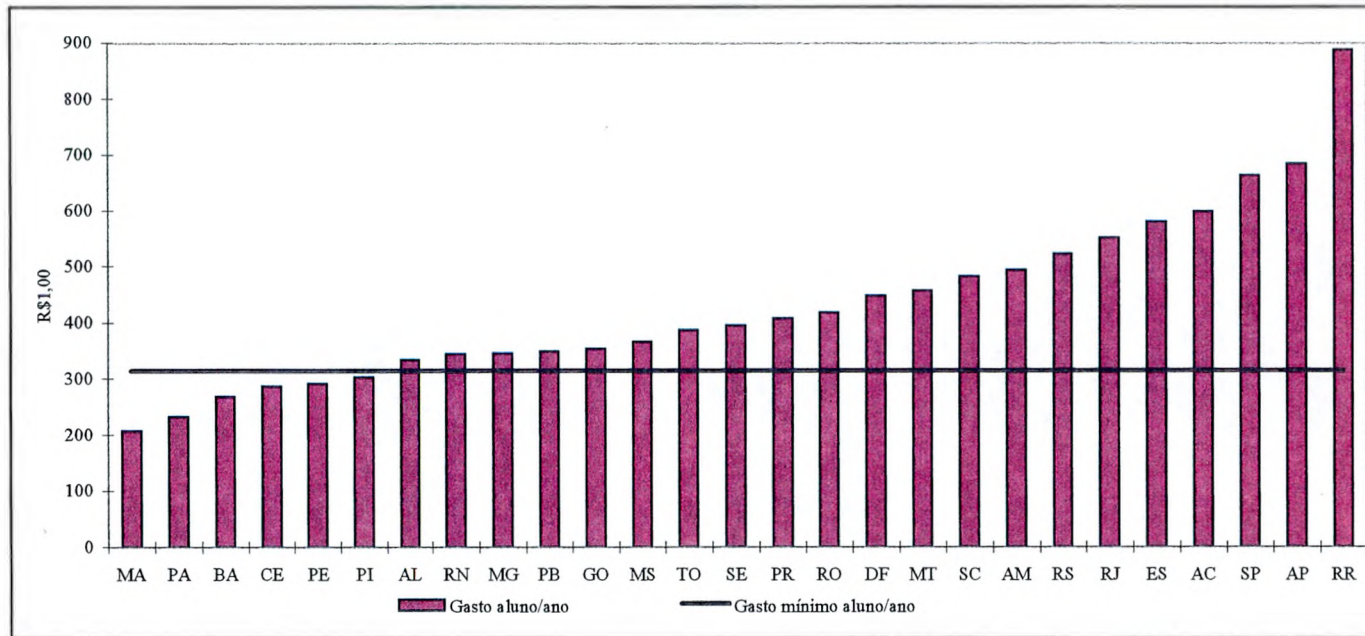


Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995.

Nota: \*Renda em reais.



Gráfico 10  
O Gasto Aluno/Ano no Ensino Fundamental por Estados e DF  
1998

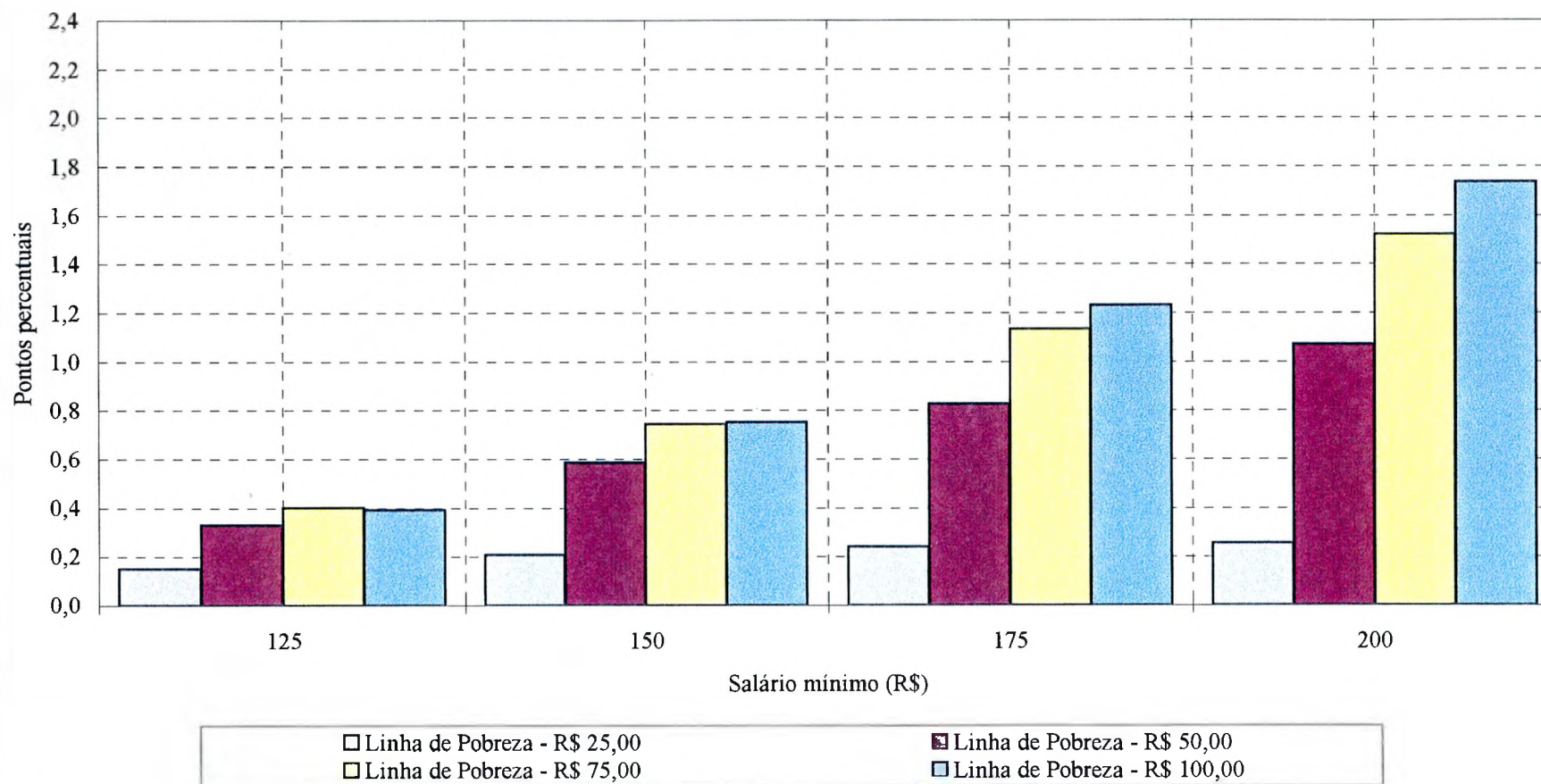


Fonte: IPEA.





**Gráfico 11: Redução no nível da pobreza (medido pelo hiato de pobreza médio) causada por aumentos no salário mínimo Brasil**

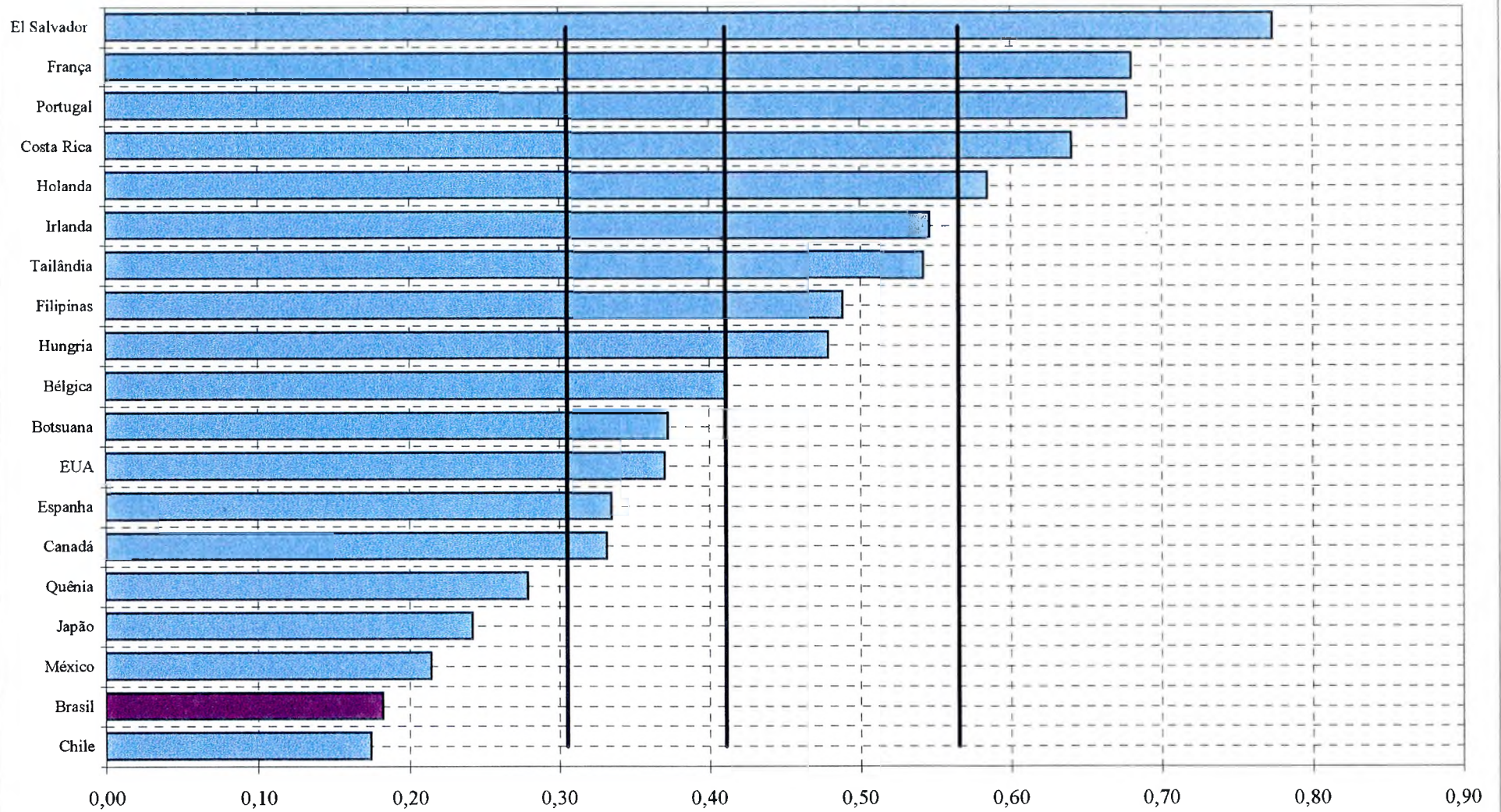


Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995.

Nota: O exercício é feito levando-se o salário de todos os empregados no setor formal (empregados com carteira de trabalho assinada e funcionários públicos) até o novo salário-mínimo.



Gráfico 12: Salário mínimo expresso como fração do salário industrial

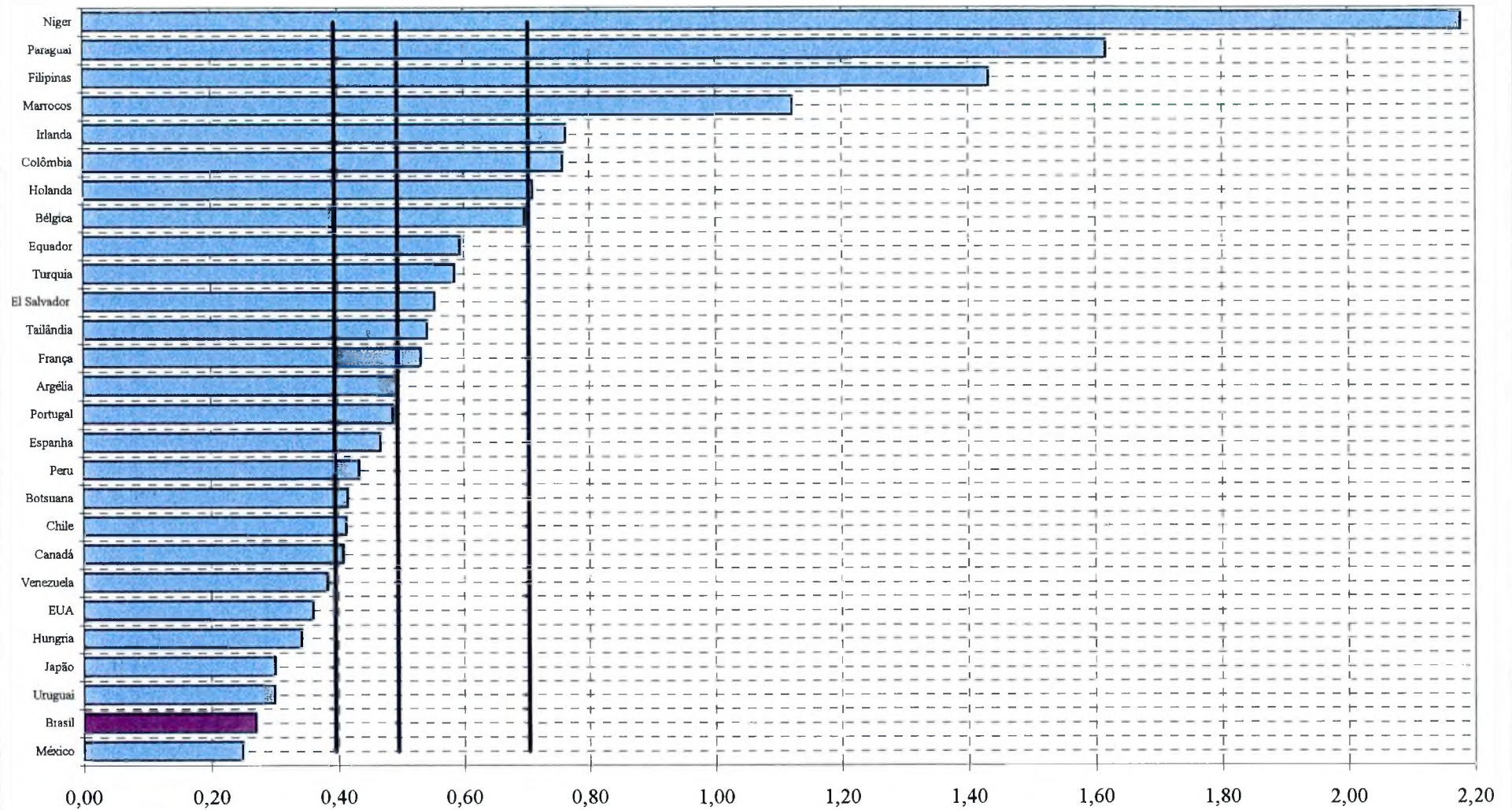


Fonte: OIT(1995a,b).





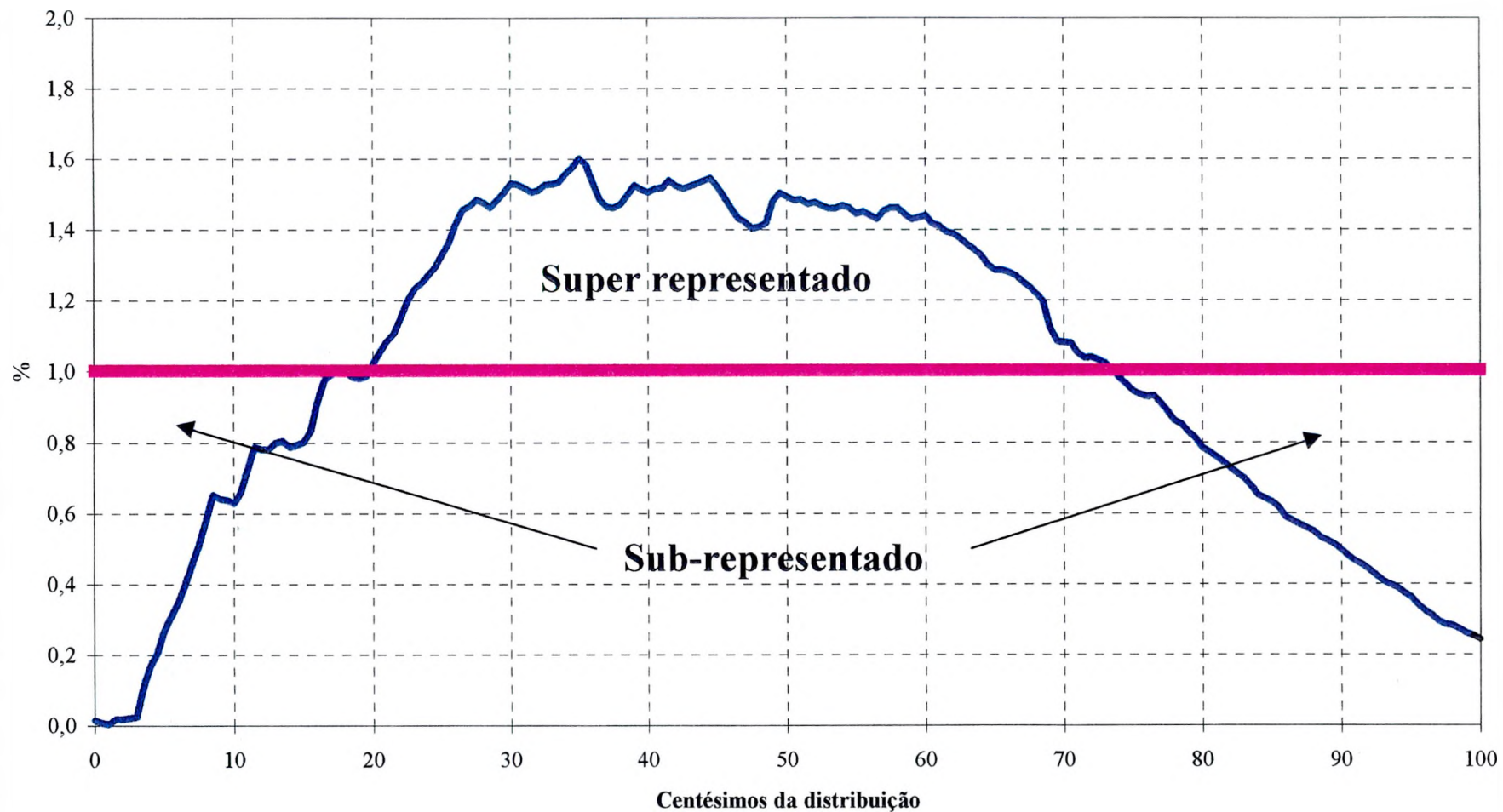
Gráfico 13: Salário mínimo expresso como fração da renda nacional per capita



Fonte: Construído com base nas informações contidas na Penn World Table (Mark 5), OIT(1995a,b) e FMI (1993).



**Gráfico 14: Proporção de empregados no setor formal que recebem até 1 salário mínimo por centésimo da distribuição de renda familiar per capita**



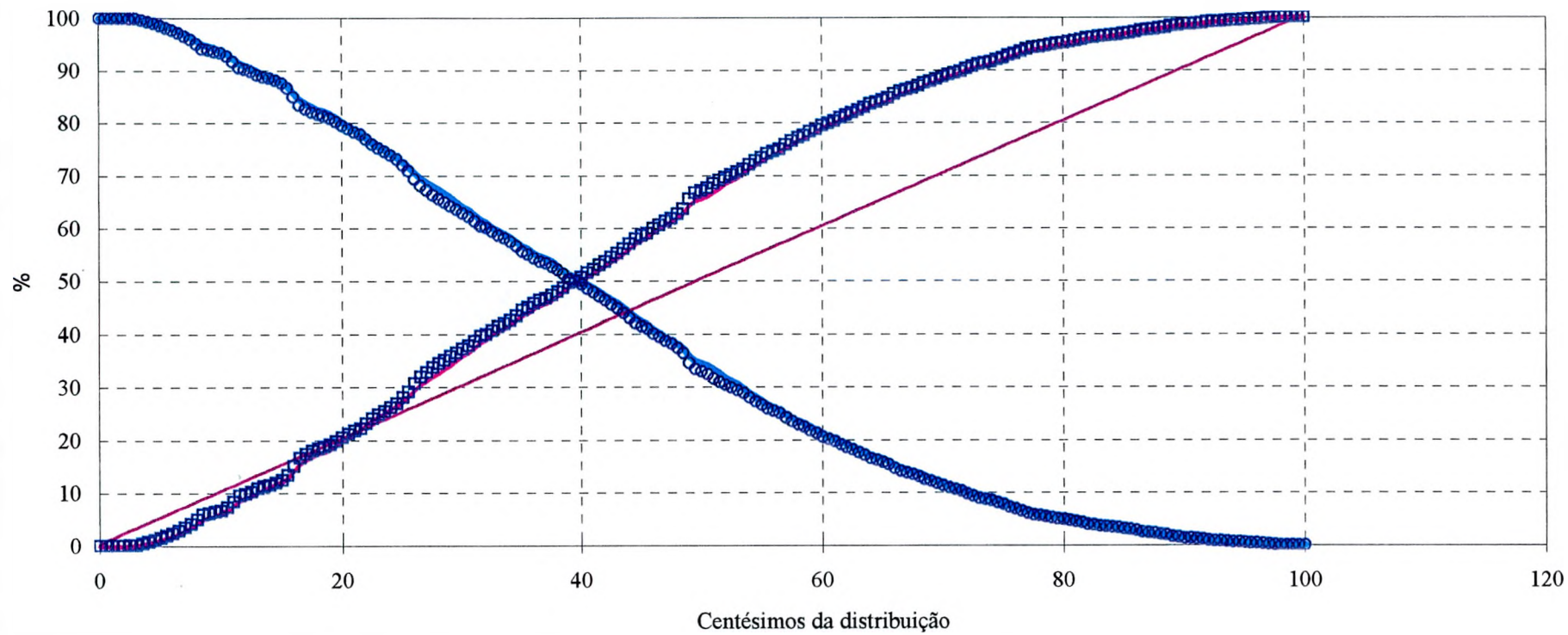
Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995.

Nota: O setor formal inclui os empregados com carteira ou funcionários públicos.





**Gráfico 15: Proporção de empregados no setor formal que recebem até 1 salário mínimo, que vivem entre os pobres ou entre os ricos**



□ até 1 sm entre os pobres      — até 1,25 sm entre pobres  
○ até 1 sm entre os ricos      —••• até 1,25 sm entre os ricos

Fonte: Construído com base nas informações contidas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995.

Nota: O setor formal inclui os empregados com carteira ou funcionários públicos





Política Nacional de Desenvolvimento Regional:  
Dinâmica Microrregional, Princípios,  
Diretrizes e Instrumentos



## 1. INTRODUÇÃO

Nas discussões recentes sobre as perspectivas do desenvolvimento brasileiro a questão regional tem ocupado espaço crescente. O interesse sobre o tema advém principalmente da tendência de retomada dos investimentos produtivos, com ênfase nos anúncios dos planos de grandes empresas estrangeiras, sobretudo do complexo automotivo, e de seu respectivo rebatimento sobre a denominada “guerra fiscal” entre unidades da Federação e municipalidades, voltada para a atração destes empreendimentos. No período atual, reforça esta tendência a declarada intenção do Governo Federal de concentrar investimentos na criação ou adensamento de grandes “eixos nacionais de desenvolvimento e integração”, revalorizando diversos subespaços do território nacional.

Os principais atores do cenário econômico e social brasileiro estão ávidos de análises e interpretações mais abrangentes sobre as trajetórias de evolução da configuração espacial do desenvolvimento brasileiro, bem como das potencialidades econômicas das várias frações territoriais do país. As atenções se voltam, de um lado, para o debate das características desta etapa da evolução da economia internacional, como a crescente globalização e interdependência das economias nacionais, a financeirização das relações econômicas internacionais, as dificuldades generalizadas de absorção de novos contingentes de trabalhadores, a consolidação de blocos econômicos comerciais etc.; de outro, para as questões mais nativas, como as perspectivas de sustentação do crescimento, a natureza efetiva de nossa inserção competitiva nos mercados mundiais, a permanência dos fluxos de entrada de capitais externos, a manutenção da estabilidade monetária e assim por diante.

As repercussões espaciais das mudanças decorrentes da adoção de parâmetros inovadores para a economia brasileira, em franca ruptura com alguns dos referenciais mais sólidos do modelo de desenvolvimento anterior, constituem um campo não só de inegável curiosidade intelectual para analistas e pesquisadores, mas também um dado importante do cálculo econômico daqueles atores que se encontram na liderança de iniciativas mais ousadas de investimento ou das apostas econômico-produtivas mais significativas.

Alguns dos fatos mais importantes no campo regional originaram-se, até aqui, de iniciativas mais espontâneas, decorrentes da magnitude, densidade e profundidade das transformações que se impuseram para a economia e sociedade brasileiras. Pouco se avançou na redefinição abrangente de diretrizes, estratégias e instrumentos de ação que possam conduzir ou orientar os processos em curso para resultados mais virtuosos e consentâneos a algumas aspirações importantes da Nação, como a de promoção de um maior equilíbrio espacial na distribuição da renda e do produto nacionais. É consenso generalizado que o Estado brasileiro, por vários motivos, tem sido incapaz, nos últimos anos, de dar respostas eficazes, ou mesmo satisfatórias, aos problemas decorrentes das enormes desigualdades regionais existentes no país. O aparato institucional e os instrumentos estão envelhecidos e descalibrados e reclamam mudanças. A questão regional perdeu *status* e prioridade relativa na agenda nacional.

O exemplo histórico da etapa de desenvolvimento anterior sugere que, sem algum esforço de coordenar e articular as ações de desenvolvimento em curso, pouco se pode esperar quanto a resultados mais significativos na convergência espacial das rendas e, sem dúvida, dos padrões de qualidade de vida das populações.

O objetivo principal deste trabalho é propor iniciativas de política pública regional voltadas para o campo econômico-produtivo que incorporem alguns referenciais inovadores presentes nas experiências de vários países e teorizados na literatura atual sobre o tema, capazes de contribuir para a definição de um norte para os processos em andamento na economia brasileira.

A primeira parte do trabalho trata de recolher os elementos de diagnóstico necessários à análise das tendências atuais da dinâmica espacial do desenvolvimento brasileiro. Após discutir as interpretações mais usuais sobre as características regionais do desenvolvimento brasileiro, pautadas sobretudo numa avaliação das tendências de concentração/desconcentração das atividades produtivas, e repassar a discussão de alguns dos fenômenos econômicos mais gerais do presente, especialmente os desta década dos noventa, adota uma tipologia regional a partir da análise da situação e dinâmica recente das microrregiões brasileiras. Nosso diagnóstico se complementa e se conclui com um indicador das tendências futuras de conformação da estrutura industrial a partir dos investimentos anunciados e programados para o período 1997/2000, monitorados pelo Ministério da Indústria, Comércio e do Turismo - MICT.

A segunda parte do trabalho apresenta um conjunto de sugestões de diretrizes e estratégias para uma atuação mais eficaz em prol do desenvolvimento regional.

Em primeiro lugar, busca discutir como aproveitar melhor a principal estratégia do Governo Federal na criação de um referencial espacial para o desenvolvimento brasileiro, representado pela definição dos "eixos nacionais de desenvolvimento e integração" instituídos no Plano Plurianual 1996/99 e no Programa Brasil em Ação. Tais eixos pretendem, no essencial, interferir positivamente nas alternativas locais dos empreendimentos, criando condições para o estabelecimento de sinergias no campo produtivo e explorando a possibilidade de constituição e adensamento de redes de relações econômico-sociais de forma mais equilibrada pelo território nacional.

Em segundo lugar, propõe a instituição de um mecanismo inovador de apoio às iniciativas de desenvolvimento regional que, em simultâneo, compreenda um complemento aos esforços inter-regionais ou macrorregionais representados pelos eixos, mas que também abra a perspectiva de estabelecimento de parcerias efetivas entre as diversas instâncias do setor público e destas com o setor privado na viabilização de projetos econômico-produtivos mais afetos à escala microrregional. Como apresentado à frente, o mais importante é estabelecer uma forma de apoio onde o papel da União seja o de se irmanar e complementar apostas relevantes definidas e articuladas com os atores sociais desde o âmbito local.

Em terceiro lugar, propõe algumas alternativas genéricas de reformulação das diretrizes e instrumentos tradicionais de apoio ao desenvolvimento regional que, consensualmente, encontram-se "descalibrados" com relação aos novos requerimentos do desenvolvimento nacional. A definição de novos critérios seletivos e seu atrelamento a objetivos mais claros de política constituem o núcleo principal das sugestões apresentadas.

Como mencionado acima, para embasar este conjunto de sugestões de política regional cabe, de partida, considerar as tendências que se observam para a configuração espacial do desenvolvimento brasileiro, onde alguns fenômenos recentes demonstram contraste acentuado com as trajetórias anteriormente registradas.



## 2. TENDÊNCIAS RECENTES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

### 2.1 As Principais Interpretações

O desenvolvimento brasileiro passou, desde uma perspectiva espacial, por três fases bem delimitadas, cuja interpretação e análise encontra-se consagrada em diversas contribuições presentes na literatura sobre o tema. Uma das sínteses recentes mais expressivas sobre estas fases é a apresentada no trabalho de Leonardo Guimarães (IPEA, 1997):

- a) fase do isolamento relativo ou do arquipélago regional representado pelos antigos complexos exportadores, que perdurou até o princípio deste século;
- b) fase da articulação comercial, concomitante com a primeira etapa da industrialização brasileira, que perdurou até os anos 60; e
- c) fase da integração produtiva, que alcança os anos 80.

Nas palavras de Leonardo Guimarães:

“A concentração quase secular esteve associada e foi determinada, em grande parte, pelos processos que ocorreram, na fase de isolamento relativo, e que deram lugar ao dinamismo diferenciado das regiões e complexos exportadores regionais, e à fase mais recente de formação do mercado interno, quando as demais economias regionais - não o Sudeste - ajustam os seus espaços econômicos à concorrência da produção industrial sudestina, que avança sobre os mercados regionais, anteriormente isolados. Já o processo de desconcentração, que se assiste a partir da segunda metade dos anos 70, tem uma relação muito clara, como se verá, com a integração produtiva. O esgotamento desse processo ocorre a partir da segunda metade dos anos 80 e tem, seguramente, estreita relação com o agravamento da crise econômica do país e com a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro. Estado que, na história recente do país, definiu tanto a concentração como a desconcentração espacial, como se explicitará.”

O período recente, que tem seu início na segunda metade dos 80 e tende a caracterizar uma quarta fase do desenvolvimento econômico espacial brasileiro, é descrito por Guimarães, na falta de uma definição mais clara das tendências espaciais, como nem concentração, nem desconcentração espacial.

As teses mais importantes em discussão sobre essa possível nova fase defendem ora a presença de um processo de reconcentração da dinâmica econômica, agora em uma faixa territorial de proporções mais amplas que o núcleo anterior representado pela Região Metropolitana de São Paulo, cobrindo extensa fatia do chamado Centro-Sul do país (Campolina, IPEA, 1994), ora a existência de um processo fragmentação econômica do território nacional, com o surgimento e consolidação, em certas porções, de núcleos dinâmicos, alguns bem especializados, muitas vezes desatrelados de vínculos mais sólidos com a economia nacional (Pacheco, Unicamp, 1995).

Cumprе alertar que essas duas principais correntes de interpretação dos fenômenos regionais não são integralmente antitéticas, mas compreendem algumas divergências relevantes sobre as tendências da configuração espacial do desenvolvimento brasileiro. Ambas pressupõem uma visão mais próxima da escala microrregional ou local, que rompem com visões simplistas, mais tradicionais, à escala macrorregional do desenvolvimento brasileiro. Além disso, pelo menos em um aspecto a ênfase metodológica de ambas apresenta nuances relevantes que as diferenciam: a

configurações produtivas, tendo o país, com a estabilidade, sido levado à condição de opção locacional preferencial dos novos investidores no âmbito do Mercosul.

A estabilidade monetária propiciou, assim, o quadro básico de referência macroeconômica necessário para sinalizar um ambiente mais estável e de maior segurança para os interesses dos potenciais e atuais investidores nacionais e internacionais. No contexto de taxas de crescimento mais modestas, são sobretudo os investimentos na infra-estrutura, na indústria e em outros segmentos dinâmicos que deverão determinar os rumos da configuração espacial/territorial da economia brasileira.

Por último, a crise fiscal compreende outro elemento importante deste quadro, ao contribuir para retardar e reduzir as margens de manobra do Governo Federal na provisão de investimentos públicos, com repercussões negativas especialmente para as unidades da federação de menores níveis de renda por habitante. Tais repercussões residem sobretudo na dificuldade do ente federativo maior em realizar diretamente investimentos de certa monta, mesmo que compensatórios, que possam reduzir hiatos regionais e colaborar para uma mudança mais firme do quadro das desigualdades de renda. Mais do que isso, no entanto, a União se depara com uma importante alteração de agenda que emerge do processo constituinte de 1988, onde se ampliam os seus esforços e responsabilidades no campo das políticas sociais, em áreas vitais ao equacionamento do problema regional, como na educação e na saúde.

Vários processos se encontram em curso no que respeita à redefinição das funções e papéis do Estado em sua articulação com a dimensão econômica do desenvolvimento. União, Estados e Municípios passaram, preferencialmente, a ter de partilhar o controle, a gestão e o financiamento das ações públicas de maior vulto, sendo crescente a adoção de mecanismos de estabelecimento de parcerias entre estes diversos entes federados. Em simultâneo, várias políticas públicas vêm sendo largamente reformadas, especialmente com a adesão a princípios de descentralização. A iniciativa privada vem herdando parte expressiva do aparato produtivo estatal dedicado à produção de bens e serviços pela via dos processos de privatização e de concessões. Com isso, depura-se o aparelho de Estado destas funções econômico-produtivas, importando ainda no surgimento e reforço de outras funções, como no campo da regulação da prestação dos serviços públicos repassados à gestão privada. As implicações espaciais destes processos apontam sobretudo para as maiores possibilidades que se observam nas áreas mais dinâmicas do país de lançar mão destes procedimentos.

Um balanço preliminar dos processos em curso reacende o debate em torno à perspectiva de uma nova rodada de concentração da dinâmica econômica, reavivando as responsabilidades dos diversos atores sociais. Dentre esses atores, ressalta-se o papel da União, face às suas dificuldades atuais em orientar os movimentos da economia real na direção de um quadro espacial mais equilibrado. Fenômenos como a "guerra fiscal", hoje presentes, têm sua superação dependente da reconstrução de mecanismos mínimos de estímulo à uma solidariedade regional, os quais demandam instrumentos mais efetivos de política regional. Qualquer iniciativa nessa direção reclama, em primeiro lugar, contrastar este quadro analítico geral com os sinais concretos da evolução recente da dinâmica espacial do país.

### 2.3 O Quadro Atual das Tendências Espaciais

As tendências espaciais recentes da economia brasileira podem ser observadas a partir da posição relativa e da intensidade de crescimento das microrregiões geográficas do país. Os ma-

pas a seguir apresentam indicadores, estruturados a partir de uma distribuição das microrregiões geográficas brasileiras em seis conjuntos distintos segundo faixas dos valores considerados, que possibilitam uma idéia de partida do que vem ocorrendo no cenário regional brasileiro<sup>1</sup>.

De um lado, uma visão da renda monetária domiciliar per capita em 1991 (ver Mapa 1)<sup>2</sup> permite concluir no geral que, embora permaneça uma grande divisão dos desníveis de renda à escala macrorregional, seccionando o Norte e Nordeste do restante do país, identificam-se expressivas nuances e diferenças intrarregionais. Mesmo nas macrorregiões mais desenvolvidas, são observados desníveis intrarregionais de renda que contrastam com a percepção geral de um Centro-Sul invariavelmente rico, sem problemas dignos de menção ou nota.

As densidades demográficas microrregionais (Mapa 2)<sup>3</sup> pintam um quadro conhecido, onde a grande maioria da população permanece na área mais próxima ao litoral, enquanto que o país interiorano, especialmente das macrorregiões Norte e Centro-Oeste, continua relativamente despovoado.

O Mapa destaca a Amazônia, sobretudo a vasta porção das florestas tropicais, como um grande vazio demográfico, que requer análise cuidadosa das demais variáveis aqui consideradas e suscita estratégias singulares de atuação no desenvolvimento regional.<sup>4</sup>

Sem sombra de dúvida, a Amazônia demanda, por exemplo, outro nível de preocupação com as questões ambientais, que se manifestam pesadamente frente às possibilidades de resguardo dos importantes sistemas ecológicos ali presentes. Mesmo no Centro-Oeste, a atual onda de ocupação produtiva dos cerrados também levanta questões não triviais acerca da manutenção de um equilíbrio ecológico que se demonstra frágil e delicado num ecossistema que tende a sofrer crescente pressão antrópica.

Os índices de alfabetização (1991)<sup>5</sup> seccionam o país de outra forma (ver Mapa 3). Ressaltam-se as macrorregiões Sudeste (especialmente São Paulo e Rio de Janeiro e a parte mais rica de Minas Gerais) e Sul, além de uma porção expressiva do Centro-Oeste, embora esta última numa faixa inferior. No geral colore-se de forma distinta, indicando maior nível de alfabetização, uma

---

<sup>1</sup> Os mapas apresentados requerem certa cautela quanto à interpretação sobretudo dos dados da Região Norte dada a baixa densidade populacional e a dimensão das áreas municipais e microrregionais. Essa característica provoca certa distorção na visualização dos mapas que levam a magnificar visualmente as tendências que se observam para aquelas regiões neste tipo de representação cartográfica.

<sup>2</sup> O indicador que denominamos "Renda Monetária Domiciliar Per Capita" corresponde ao somatório dos rendimentos brutos das famílias relativos à ocupação principal, às outras ocupações, às aposentadorias e pensões e aos outros rendimentos declarados, divididos pela respectiva população das microrregiões geográficas, conforme expressos no Censo Demográfico de 1991 do IBGE. Os valores foram corrigidos para reais de fevereiro de 1998. Para que se tenha elemento de comparação, o salário mínimo vigente nesta data correspondia a R\$ 36.161,60, e a "Renda Média Monetária das Famílias" para todo o Brasil, calculada a partir da mesma base de dados, foi de CR\$ 562.518,32. Cabe considerar ainda que estima-se que este indicador corresponda a cerca de 54% da Renda Nacional do país calculada pela contabilidade macroeconômica, uma vez que desconsidera sobretudo as rendas das empresas (lucros retidos).

<sup>3</sup> Densidade Demográfica das microrregiões geográficas, obtida pela relação entre as respectivas populações totais e áreas, segundo dados do Censo Demográfico de 1991, do IBGE.

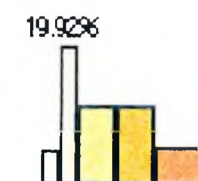
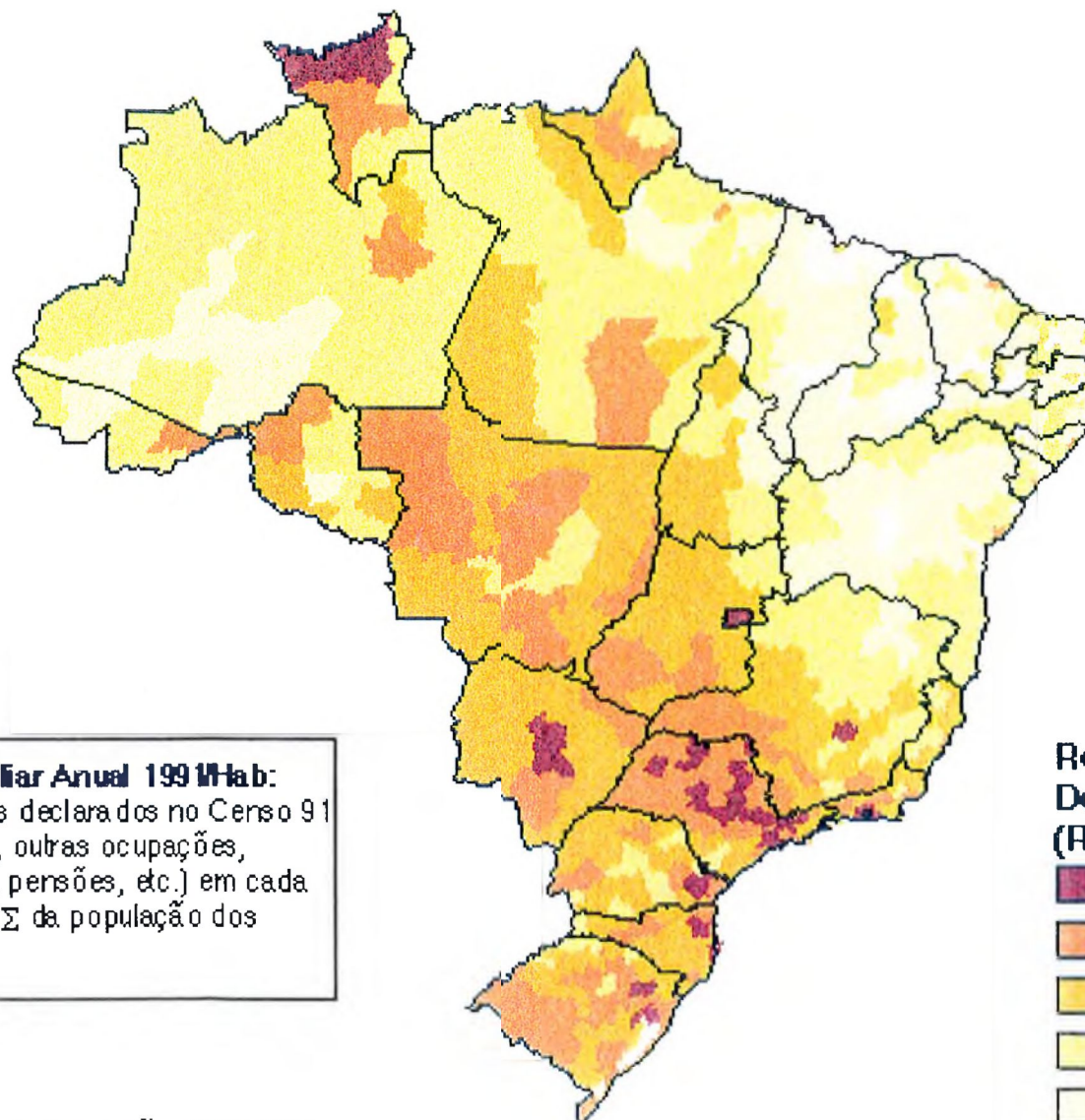
<sup>4</sup> Esse ponto merece ser sublinhado diante das implicações que suscita para a formulação de políticas. Desde o princípio, quer-se deixar claro aqui que as representações cartográficas e análise espaciais desta região devem ser consideradas à parte, diante de suas características peculiares.

<sup>5</sup> Relação percentual entre a população alfabetizada e o total da população de 7 anos ou mais, conforme observado no Censo Demográfico de 1991, do IBGE.

extensa área que encontra-se abaixo da linha longitudinal que une Porto Velho, Cuiabá, Brasília, Belo Horizonte e Vitória.

Tomada a educação como condicionante potencial para níveis mais virtuosos de desenvolvimento, o quadro traçado mostra-se preocupante, ao insinuar menores possibilidades de aproveitamento de oportunidades econômico-produtivos mais virtuosos justamente em áreas de menor grau de evolução. Este quadro, por outro lado, ressalta ainda uma dimensão importante das tarefas relacionadas às políticas regionais.

## Brasil - Microrregiões Geográficas Renda Monetária Domiciliar per Capta 1991



### Renda Monetária Domiciliar Anual 1991/Hab:

$\Sigma$  rendimentos domiciliares declarados no Censo 91 (renda ocupação principal, outras ocupações, aluguéis, aposentadorias, pensões, etc.) em cada Microrregião dividido pelo  $\Sigma$  da população dos municípios da MRG.

### Renda Monetária Domiciliar 1991/Hab. (R\$ Dez 1997)

	3.709 a 6.134
	2.408 a 3.709
	1.624 a 2.408
	898 a 1.624
	618 a 898
	402 a 618

**Fonte:** Recenseamento Geral da População - BGE 1991

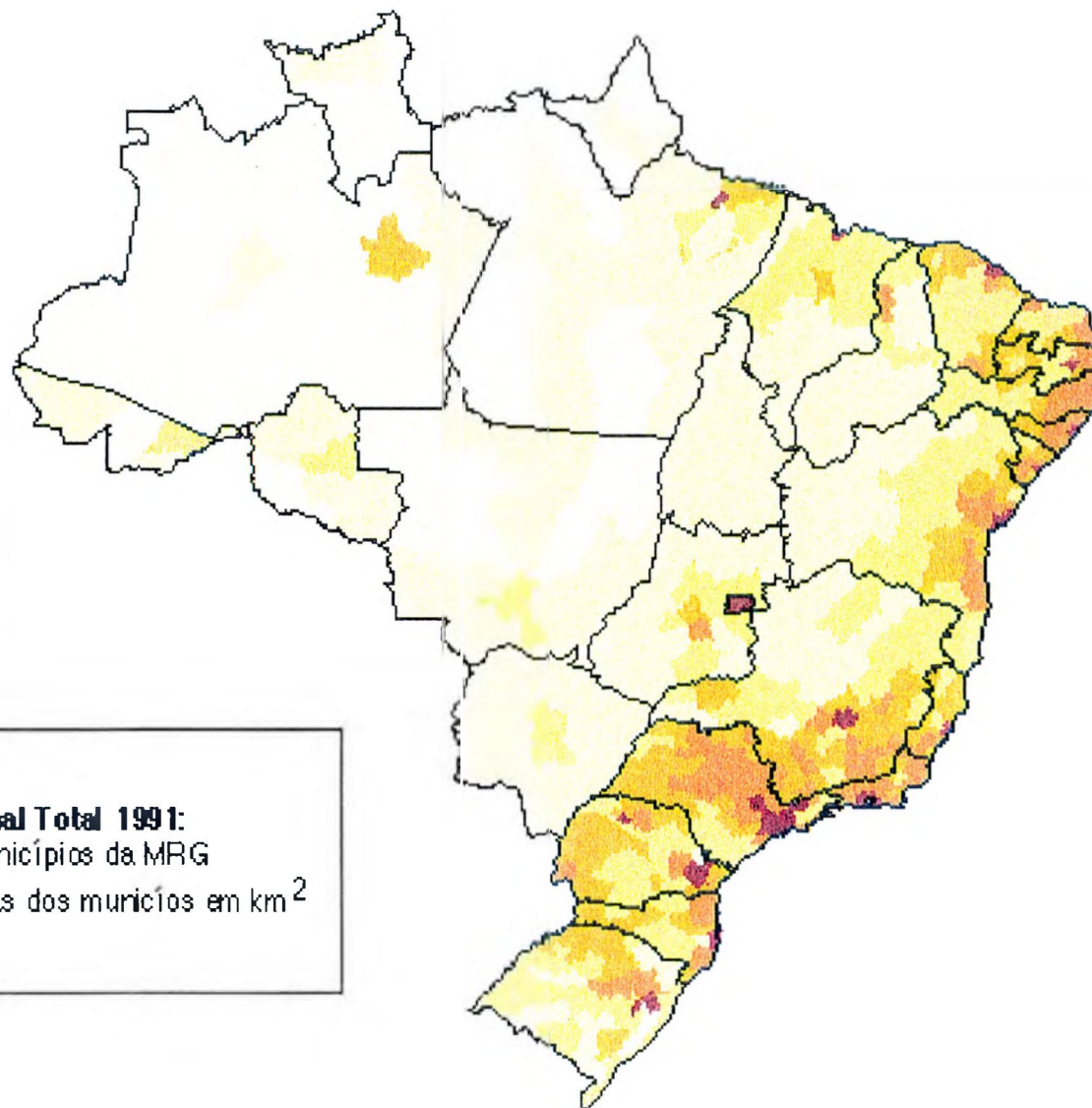
**Elaboração:** IPEA/IDIPRU/CGPOR

©Sistema Samba 2000-IPEA/Cabral 1500



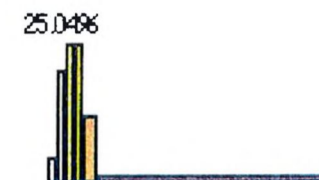


## Brasil - Microrregiões Geográficas Densidade Populacional Total 1991

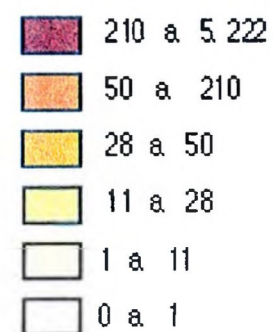


**Densidade Populacional Total 1991:**  
 $\Sigma$  da população dos municípios da MRG  
dividido pelo  $\Sigma$  das áreas dos municípios em  $\text{km}^2$

**Fonte:** Recenseamento Geral da População - BGE 1991  
**Elaboração:** IPEA/D IPRU/CGPOR  
©Sistema Samba 2000-IPEA/Cabral 1500

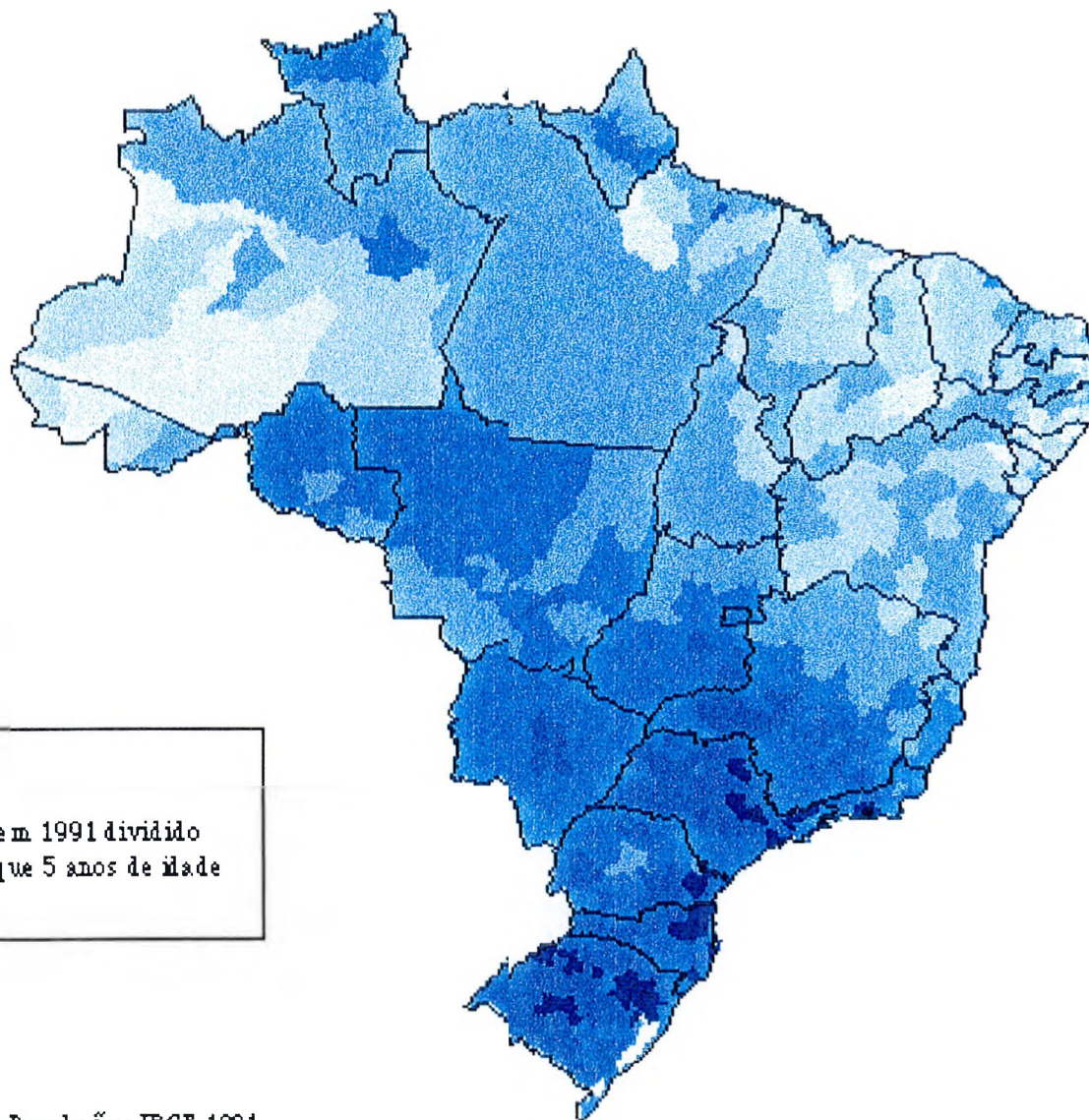


**Densidade hab/Km<sup>2</sup>**

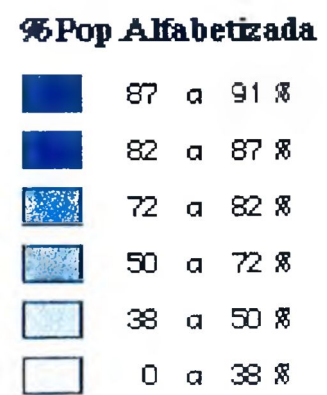
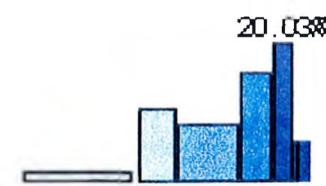




**Brasil - Microrregiões Geográficas**  
**Nível de Alfabetização da População - 1991**



**% Pop. Alfabetizada :**  
 nº de pessoas alfabetizadas em 1991 dividido  
 pelo nº de pessoas maiores que 5 anos de idade







O grau de urbanização (também de 1991 - ver Mapa 4)<sup>6</sup> empresta maior destaque também às microrregiões dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e à parte de Minas, no Sudeste. Algumas microrregiões do Centro-Oeste, especialmente no entorno de suas capitais, também se destacam. De outro lado, algumas poucas microrregiões dos estados do Sul situam-se nas faixas de maior grau de urbanização. No resto do país, naturalmente, novamente se destacam as microrregiões geográficas que compreendem capitais de unidades da federação. Importante ressaltar que a urbanização é menos intensa em vastas frações do sertão nordestino, dos cerrados e, naturalmente, na maior parte da Amazônia.

O quadro descrito por estes mapas, no entanto, cristalizam a resultante de processos históricos largamente identificados no desenvolvimento brasileiro. Por isso, eles amortizam as tendências mais recentes. A dinâmica demográfica dos últimos anos pode, no entanto, ajudar a superar esta visão esmaecida do que de fato vem ocorrendo no período mais próximo e permitir um foco um pouco mais preciso das nuances espaciais mais significativas (ver Mapa 5)<sup>7</sup>.

Algumas microrregiões se destacam de partida. O crescimento populacional foi mais intenso, apontando inclusive para o impacto de processos migratórios diante da magnitude destas taxas, em alguns compartimentos territoriais do país, em algumas microrregiões, como é o caso da grande maioria das áreas relacionadas às capitais das unidades da Federação. Uma análise preliminar aponta ainda para outras áreas de maior pressão demográfica no período entre 1991 e 1996, como o entorno do Distrito Federal, algumas microrregiões de Mato Grosso ou a região dos Lagos no estado do Rio de Janeiro.

Para organizar uma visão de síntese do quadro espacial brasileiro atual, propõe-se cruzar as informações de dois destes mapas, os relativos à renda monetária domiciliar per capita em 1991 e à dinâmica populacional recente entre 1991 e 1996, organizando as microrregiões geográficas em cada um segundo três faixas, tanto da renda como da variação da população.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> O indicador foi definido da forma usual (população urbana dividida pela população total), segundo dados obtidos a partir do Censo Demográfico de 1991 do IBGE. Os valores utilizados na construção do Mapa encontram-se expressos em percentuais.

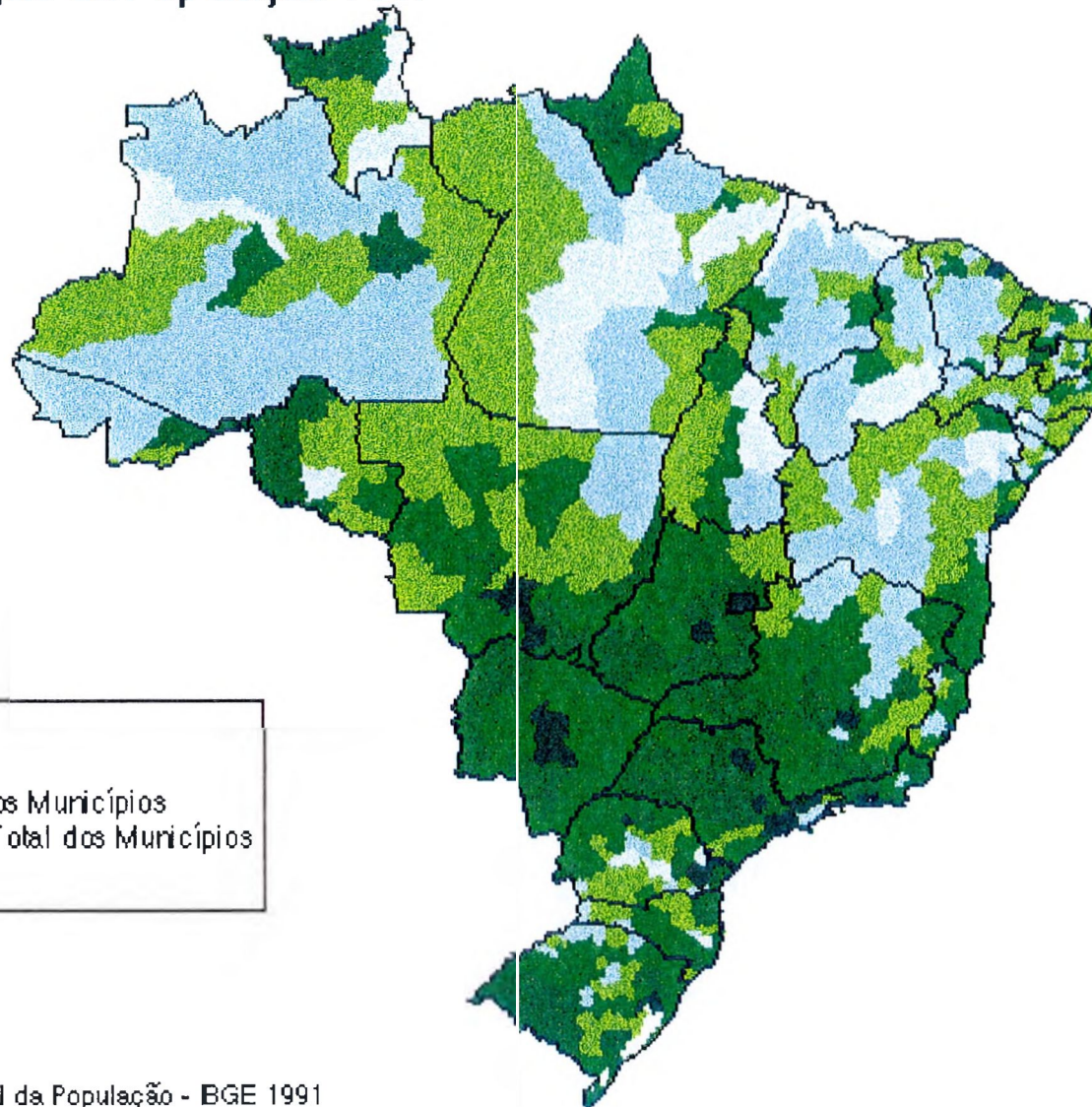
<sup>7</sup> O indicador reflete a variação das populações das microrregiões geográficas entre 1991 (Censo Demográfico do IBGE) e 1996 (Contagem Populacional de 1996), segundo a equação:  $((POP\ 96 - POP\ 91) / POP\ 91) \times 100$ . Valores negativos significam que a População de 1996 era menor que a de 1991.

<sup>8</sup> Estas três faixas foram definidas a partir de uma classificação dos valores dos indicadores microrregionais em sextis, que foram tomados dois a dois. A divisão em sextis foi definida automaticamente pelo software de estatística espacial utilizado, separando inicialmente as microrregiões em dois conjuntos divididos pela mediana dos eventos e, em seguida, operando a delimitação das demais faixas por características das distribuições dos valores observados. No conjunto das três faixas superiores encontram-se 50% das microrregiões geográficas e vice-versa. No entanto, a partir daí a organização dos eventos nestas três faixas é tal que não se observam o mesmo número de microrregiões em cada uma delas, pois dependem de características da distribuição.



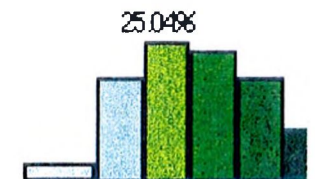
# Brasil- Microrregiões Geográficas

## Taxa de Urbanização da População 1991



**Taxa de Urbanização :**  
 $100 \times \frac{\Sigma \text{ da Pop. Urbana dos Municípios}}{\Sigma \text{ da Pop. Total dos Municípios}}$

**Fonte:** Recenseamento Geral da População - BGE 1991  
**Elaboração:** IPEA/IDIPRU/CGPOR  
 ©Sistema Samba 2000-IPEA/Cebral 1500



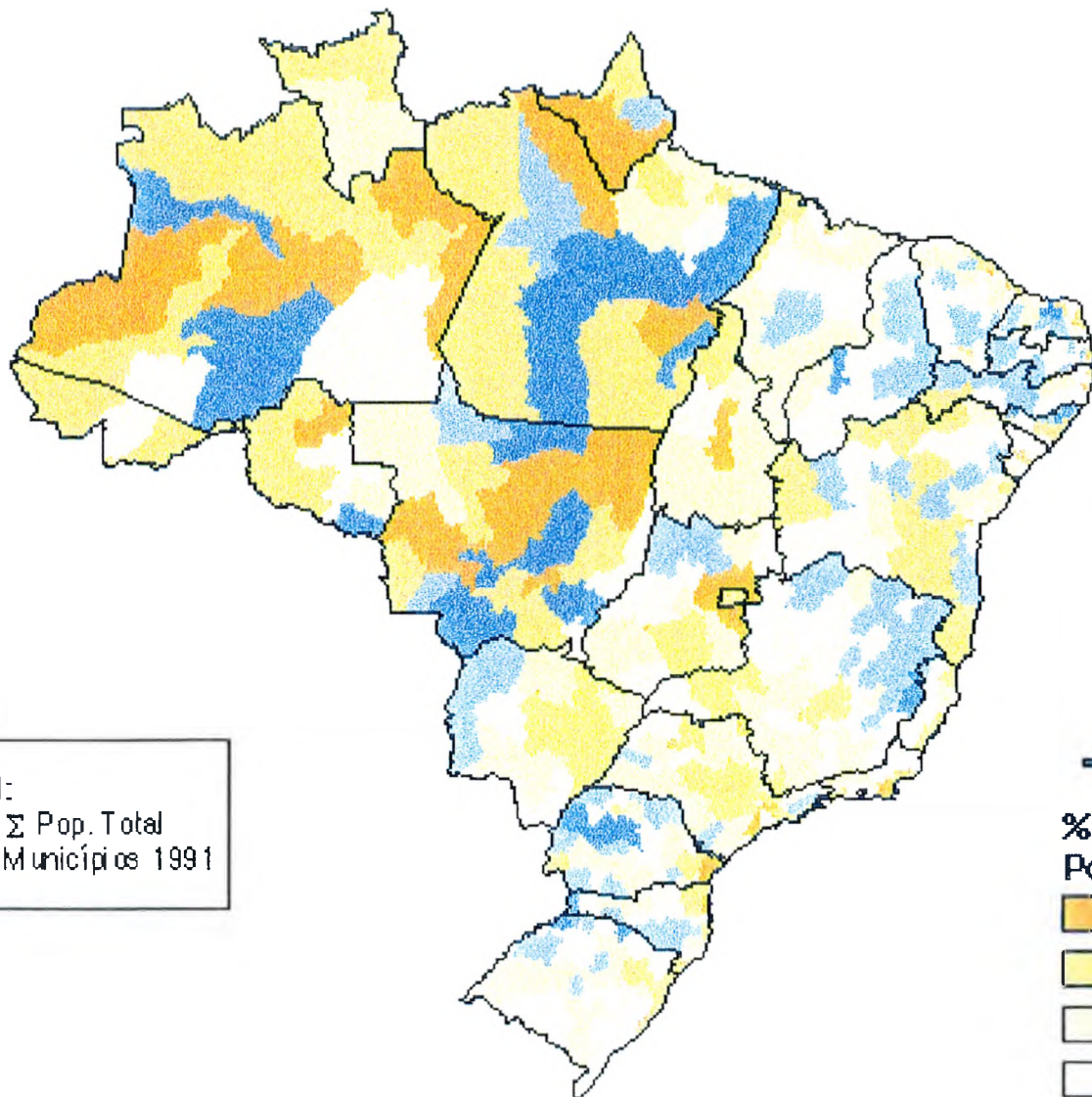
**% Pop. Urbana/  
 Pop. Total**

- 93 a 100%
- 76 a 93%
- 59 a 76%
- 44 a 59%
- 27 a 44%
- 0 a 27%

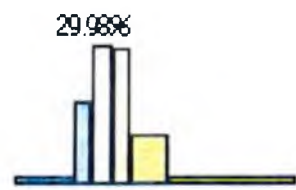


# Brasil - Microrregiões Geográficas

## Dinâmica Demográfica 1991/1996



**Varição População 1996/1991:**  
 $(\sum \text{Pop. Total Municípios 1996} - \sum \text{Pop. Total Municípios 1991}) / \sum \text{Pop. Total Municípios 1991}$



- %Varição da População 1996/1991**
- 22 a 71%
  - 9 a 22%
  - 5 a 9%
  - 0 a 5%
  - 4 a 0%
  - 26 a -4%

**Fonte:** Recenseamento Geral da População - BGE 1991 e Contagem Populacional 1996  
**Elaboração:** IPEA/DIPRU/CGPOR  
 ©Sistema Samba. 2000-IPEA/Cabral 1500





Analisadas as informações dos nove mapas resultantes, sugere-se a definição de quatro conjuntos microrregionais ou quatro “mundos” que tipificam a situação regional atual do país. Estes quatro “mundos” representam a matéria-prima essencial ao desenho de um novo arcabouço de política regional para o país, mais afeto ao estágio presente do desenvolvimento brasileiro e às possibilidades de obtenção de resultados efetivos na transformação das realidades econômico-sociais de vastas frações do território nacional.

### Os Subespaços de Maior Renda

O primeiro conjunto de microrregiões, ou o primeiro “mundo”, corresponde àquelas que se enquadravam em 1991 na faixa mais alta de renda monetária domiciliar per capita, independente do grau de dinâmica demográfica observado no período recente. São áreas onde se pode esperar certa pressão demográfica, visto que exercem atração sobre as populações sediadas em microrregiões de menor renda. Possuem no geral um significado menor para a política regional na medida em que se encontram nos estratos superiores de renda.

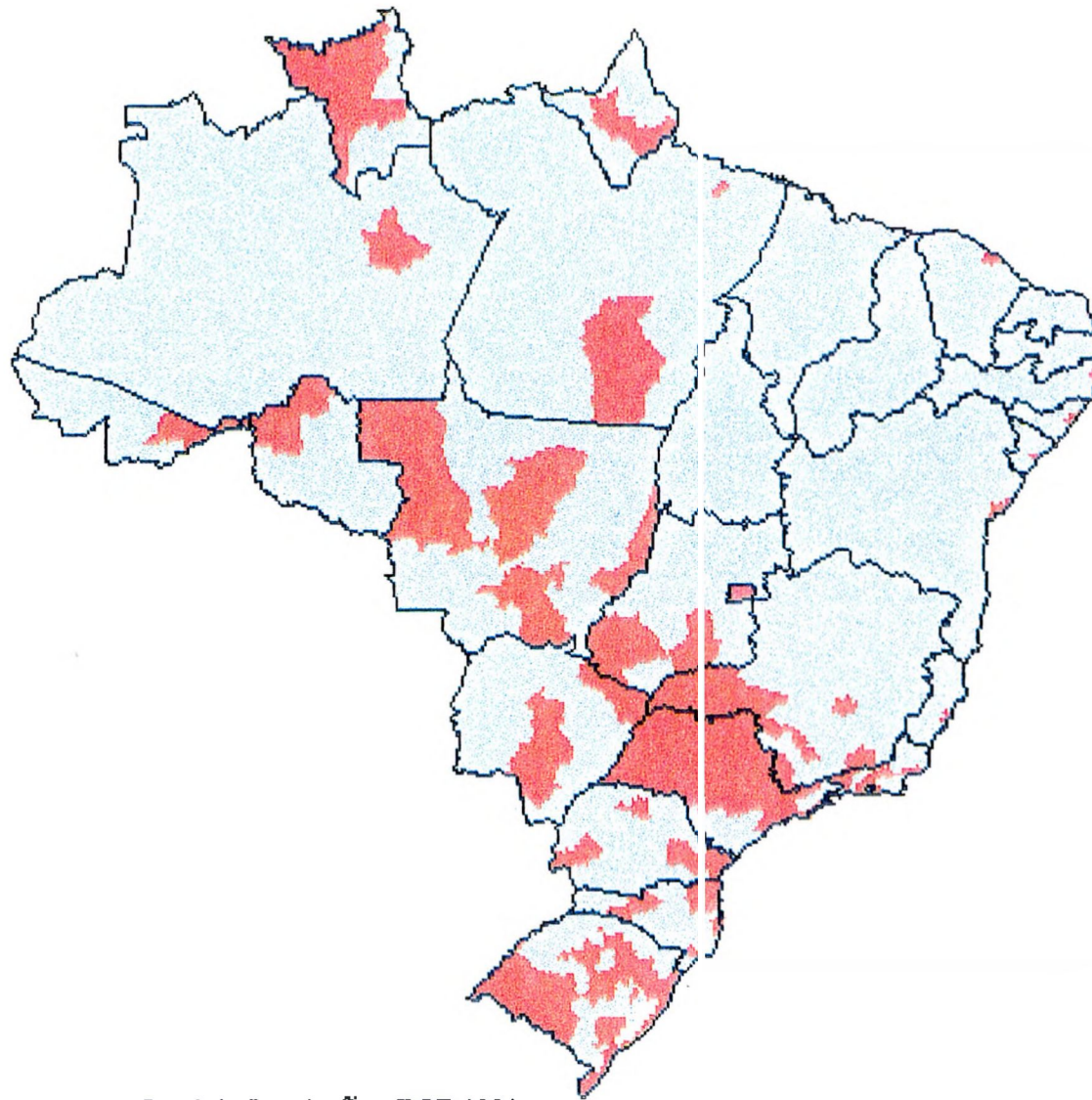
No mundo da alta renda, de início, deve-se registrar que se encontram ausentes todas as microrregiões dos estados de Tocantins, Maranhão, Piauí e Paraíba. As microrregiões destes estados pertencem integralmente ao mundo das médias e baixas rendas médias.

As microrregiões que se enquadravam na faixa de renda mais alta e, em simultâneo, registram significativa pressão demográfica nos últimos anos tendiam, naturalmente, a refletir pólos de atração migratória, indicando certa dinâmica econômica capaz de acomodar estes fluxos. No entanto, o significado do mapa resultante expressa principalmente, como veremos a seguir, os subespaços já densos da formação econômica nacional. Nesse primeiro conjunto identificam-se, dentre outras microrregiões, as seguintes:

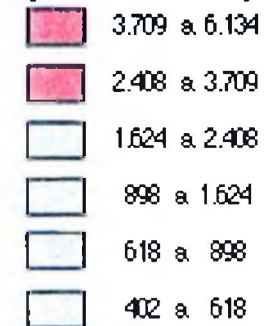
- as de parte da serra gaúcha e do litoral norte do Rio Grande do Sul;
- as do eixo Curitiba-Paranaguá-Joinville-Florianópolis;
- a de Foz do Iguaçu;
- as compreendidas pelos eixos viários que partem da capital de São Paulo em direção ao centro do Estado e ao sul de Minas e a da região de São José dos Campos;
- as mineiras de Uberlândia e Uberaba, da RM de Belo Horizonte e de Itajubá;
- a de Macaé no Rio de Janeiro;
- algumas do sul de Goiás partindo de Goiânia na direção à BR que une esta capital a São Paulo;
- quadrilátero do Distrito Federal.
- a maioria das microrregiões das capitais de estados desde Vitória até o Nordeste, Norte e parte do Centro-Oeste (Aracaju, Maceió, Natal, Fortaleza, Belém, Macapá, Boa Vista, Manaus, Rio Branco, Porto Velho, Cuiabá e Campo Grande) na área mais “periférica” do país;
- umas poucas no Pará, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.



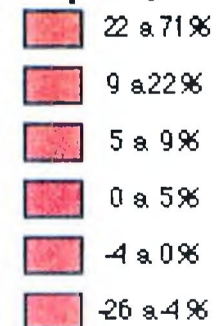
# Brasil - Microrregiões Geográficas Sub-Regiões de Alta Renda



**Renda Monetária  
Domiciliar 1991/Hab.  
(R\$ Dez 1997)**



**%Variação da  
População 1996/1991**



**Fonte:** Recenseamento Geral da População - BGE 1991

**Elaboração:** IPEA/IDIPRU/CGPOR

©Sistema Samba 2000-IPEA/Cabral 1500





Ainda neste primeiro conjunto identificam-se as microrregiões que relacionam alta renda e crescimento demográfico próximo ao normal. Incluem-se nesta situação:

- as duas microrregiões das capitais nordestinas mais importantes ausentes da lista anterior, Salvador e Recife, que são os únicos registros nordestinos;
- vastas porções do território ou microrregiões do Centro-Sul, com destaque para os estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul;
- as RMs do Rio de Janeiro e de Porto Alegre;
- as microrregiões de Volta Redonda e Resende e as da Serra do Mar no estado do Rio de Janeiro;
- as áreas mais ao sudoeste de Minas Gerais (Ituitaba, Frutal e Araxá);
- a microrregião de Juiz de Fora;
- por fim, identificam-se alguns espaços microrregionais de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Roraima.

Por fim, microrregiões que aliam alta renda e variação demográfica negativa estão praticamente ausentes. Apenas três microrregiões, uma de Santa Catarina (Concórdia) e duas de São Paulo (Dracena e Adamantina) enquadravam-se nesta situação; um resultado que se podia esperar.

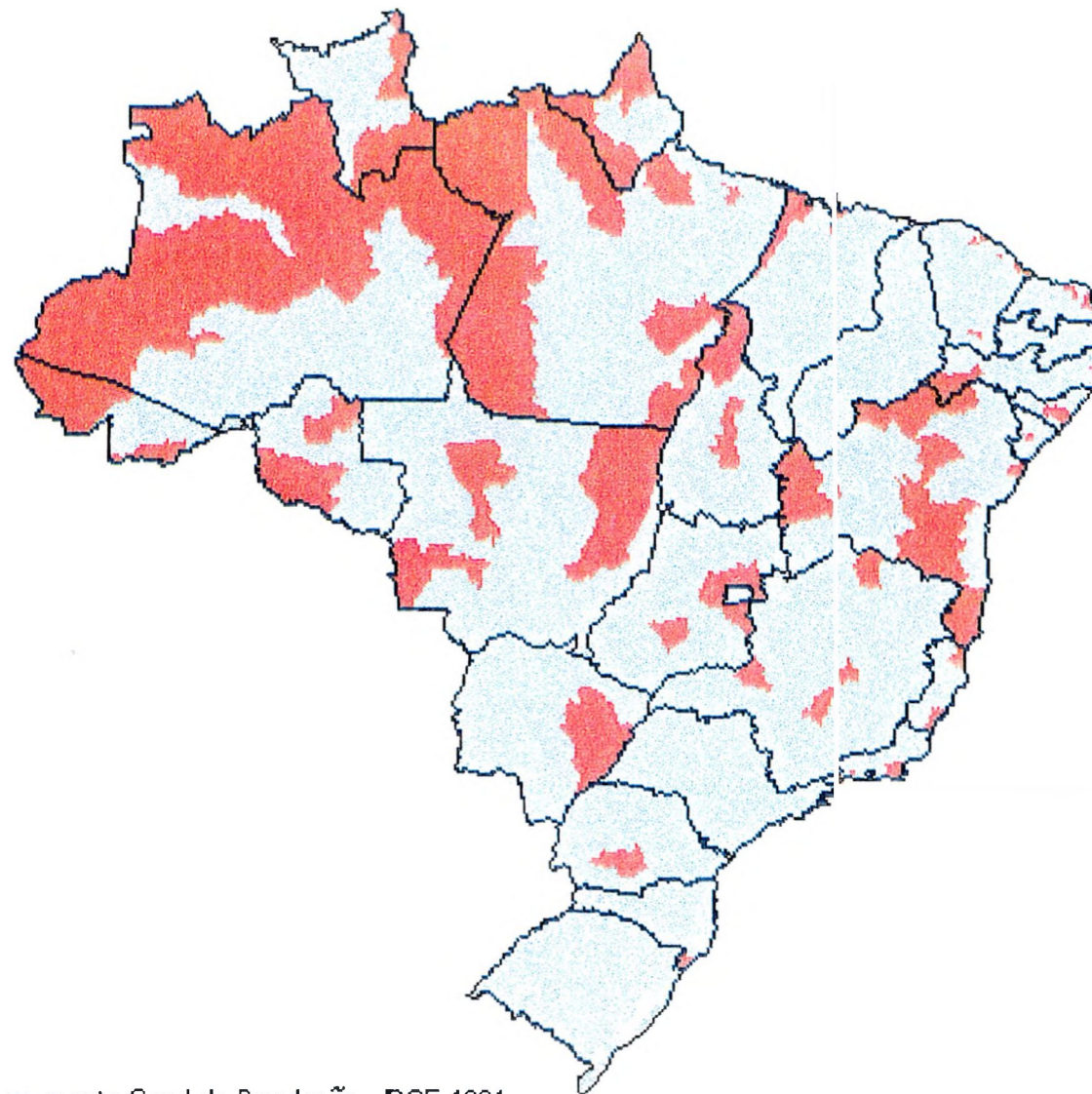
### Os Subespaços Dinâmicos de Menor Nível de Renda

O segundo conjunto de microrregiões compreende o “mundo” daquelas de média ou baixa renda, mas com elevada pressão demográfica. São sinais importante de que algo está se processando ali; algo que tende a transformar a situação das respectivas populações residentes. São áreas que atraem contingentes populacionais apesar de não se enquadrarem ainda nos estratos superiores de renda média. Estas microrregiões compreendem os exemplos atuais mais alvissareiros em termos de desenvolvimento, possuindo grande significado para eventuais estratégias de política regional.

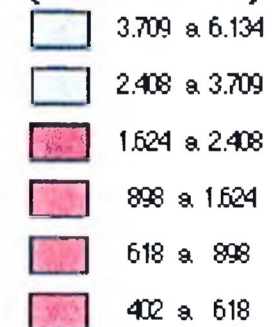


# Brasil - Microrregiões Geográficas

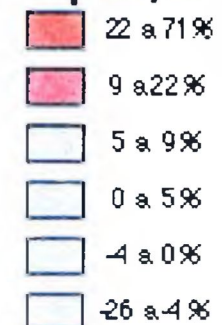
## Sub-Regiões Dinâmicas de Menor Renda



**Renda Monetária Domiciliar 1991/Hab. (R\$ Dez 1997)**



**%Variação da População 1996/1991**



**Fonte:** Recenseamento Geral da População - BGE 1991

**Elaboração:** IPEA/DIPRU/CGPOR

©Sistema Samba 2000-IPEA/Cabral 1500



As microrregiões que aliam média renda e alta pressão demográfica congregam a maior parte das representadas neste segundo conjunto espacial. Ele deixa de fora praticamente toda a região Sul (com a única exceção da microrregião de Araranguá em Santa Catarina) e o todo o estado de São Paulo. Mas sobressaem-se no mapa alguns subespaços significativos do quadro regional recente:

- as microrregiões da baía da Ilha Grande e da região dos Lagos, no Rio de Janeiro;
- as microrregiões de Guarapari e Itapemirim no litoral sul e de São Mateus no litoral norte capixaba;
- as microrregiões mineiras de Patrocínio e as de Sete Lagoas e Divinópolis, em volta de Belo Horizonte;
- entorno do DF;
- a microrregião do Vale dois Bois próxima a Goiânia;
- as microrregiões baianas de Porto Seguro, de Vitória da Conquista, Brumado e Itapetinga e de Barreiras;
- as microrregiões que conformam o Pólo Petrolina-Juazeiro entre Pernambuco e Bahia;
- algumas microrregiões pontuais espalhadas pela faixa litorânea dos demais estados do Nordeste, à exceção do Maranhão e do Piauí.

De outro lado, incluem-se inúmeras microrregiões dos vários estados da região Norte e Centro-Oeste que, como visto, apresentam baixa densidade demográfica e constituem um subconjunto à parte nesta análise. Várias destas microrregiões relacionam áreas que congregam alguns núcleos urbanos de significado regional ou que possuem atividade econômica emergente associada à exploração de recursos naturais ou a alguns empreendimentos econômicos isolados de certo porte.

O conjunto contempla ainda microrregiões que aliam baixa renda e alta pressão demográfica. Nesta situação ressaltam-se apenas algumas poucas microrregiões no Norte e Nordeste: Gurupi, no Maranhão; Caririçu e Itapipoca no Ceará; Baixa Verde no Rio Grande do Norte; Entre Rios, Seabra, Jequié e Jacobina na Bahia; Bico do Papagaio no Tocantins; Alvorada do Oeste, em Rondônia; Tarauacá, no Acre; e, por fim, Juruá, no Amazonas.

Como se pode ver são poucos os casos de microrregiões de baixa renda que enfrentam crescimento demográfico expressivo, também configurando um resultado próximo ao esperado para esta situação.

### Subespaços Estagnados de Média Renda

O terceiro conjunto de microrregiões corresponde no geral a um “mundo” que já logrou certo desenvolvimento no passado, refletido por sua condição intermediária de rendas médias monetárias familiares em 1991, mas que não exerceu nos últimos anos uma atração significativa ou não apresentou uma dinâmica populacional digna de nota. Contempla áreas de certa tradição que enfrentaram problemas recentes ou também áreas que apresentam certa estabilidade no seu desenvolvimento. Inclui, ainda, espaços de baixa densidade demográfica, que viabilizam às vezes níveis intermediários de renda, mas sem apresentar maior densidade sócio-econômica.

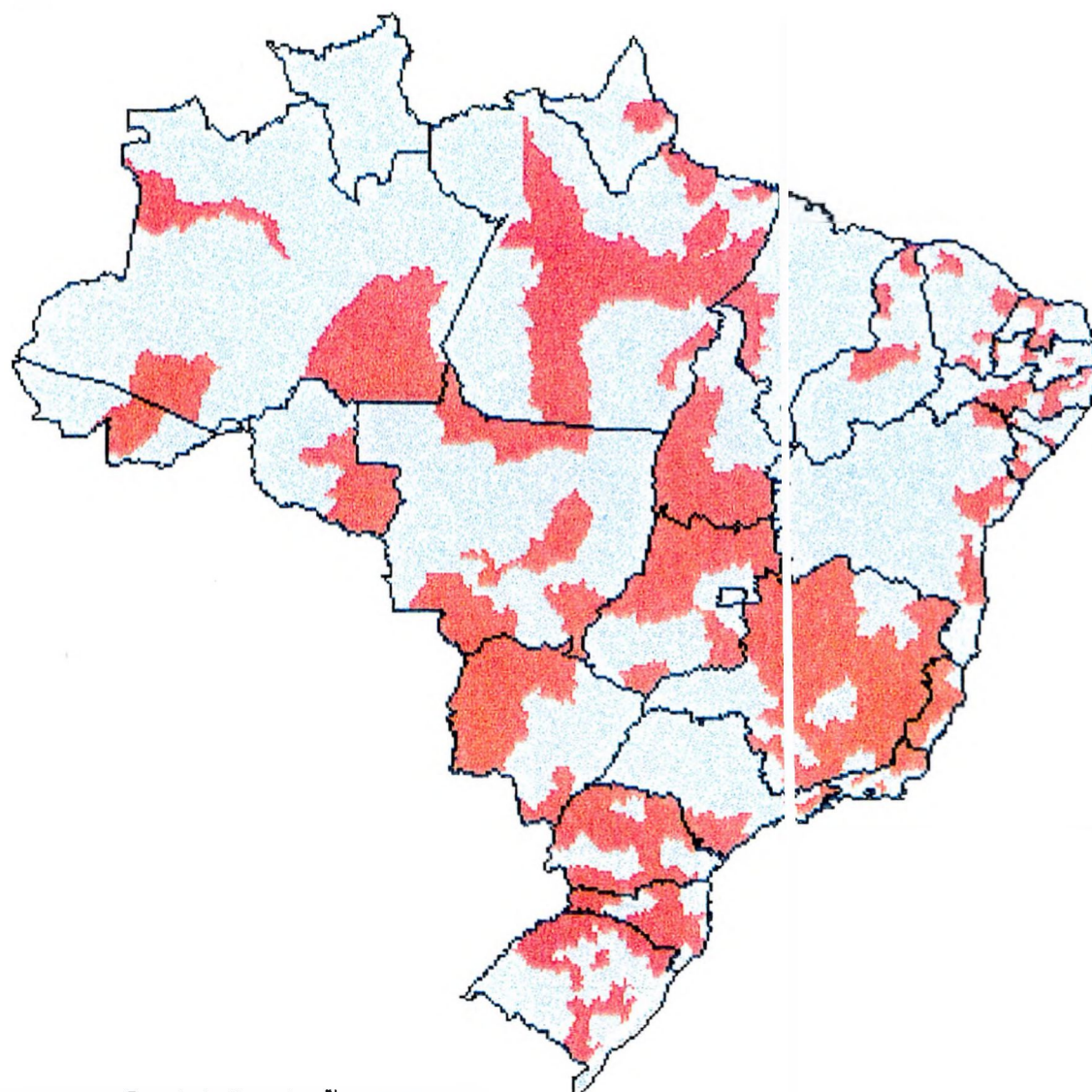


Esse conjunto comporta, de início, o “mundo” das médias dos dois indicadores considerados, que incide sobre praticamente todo o território do país; apenas o estado do Amapá não possui qualquer microrregião enquadrada aí. Compreende microrregiões com crescimento demográfico próximo ao normal e níveis de renda também próximos à média nacional. Vastas porções de Minas Gerais, do Espírito Santo, Goiás e Tocantins encontram-se representadas no Mapa. Dentre as principais microrregiões que aliam níveis médios de renda e crescimento demográfico próximo ao normal (média brasileira) identificam-se:







- no Sul, as de Jaguarão, Serras do Sudeste, Camaquã e São Jerônimo, as de Santiago, Santa Rosa, Ijuí e Carazinho e as de Erechim e Vacaria, no Rio Grande do Sul; as de Chapecó e Xanxerê, as de São Miguel D'Oeste e Canoinhas e, no litoral, as de Tijucas e Tubarão, em Santa Catarina; e as que conformam uma extensa mancha no interior do Paraná (incluindo Pato Branco, Guarapuava, Jaguariaíva, União da Vitória e São Mateus do Sul), além de Cianorte, Astorga e Floraí, mais ao norte do estado;
- no Sudeste, as de Piedade, Registro e Itapeva, ao sul, e a de Bananal, ao nordeste de São Paulo; as que compreendem vasta faixa do interior de Minas Gerais, mesmo de sua porção sul, incluindo Unai, Paracatú, Patos de Minas, Três Marias, Santa Rita do Sapucaí, Cataguases, Ubá, dentre várias outras; as que conformam toda a parte norte do Rio de Janeiro, na divisa com o Espírito Santo (Campos, Itaperuna etc.), além de Três Rios, Vassouras e Macacu; e as que integram a maior parte do território do Espírito Santo, inclusive Cachoeiro do Itapemirim e Linhares;
- algumas das mais importantes do Nordeste como as de Feira de Santana e Alogoinhas, próximas a Salvador, e de Paulo Afonso, na Bahia; as do sul de Sergipe; as Alagoana do Sertão do São Francisco e de Penedo em Alagoas; as de Itaparica, Araripina e do Vale do Ipojuca em Pernambuco; as de Campina Grande e Patos, na Paraíba; as de Mossoró e do Vale do Açu e as do Seridó Ocidental e Oriental, no Rio Grande do Norte; as do Baixo Jaguaribe, do Cariri e de Sobral, no Ceará; as do Litoral Piauiense, de Teresina e as de Floriano e Picos, no Piauí; e as de Imperatriz e Porto Franco, no Maranhão;
- no Centro-Oeste, várias de Goiás, como Chapada dos Veadeiros, Ceres, Pires do Rio, Catalão e outras; as de Aquidauana, Alto Taquari, Bodoquena e Baixo Pantanal, no Mato Grosso do Sul; e a de Alto Araguaia em Mato Grosso;
- no Norte, as de Miracema do Tocantins, Rio Formoso e Dianópolis, no Tocantins; Arari, Tomé-Açu e Bragantina, no Pará; as de Ji-Paraná, Cacoal e Vilhena em Rondônia; a de Sena Madureira no Acre; as de Boca do Acre e Madeira, no Amazonas; e, por fim, a do Sudeste de Roraima.

# Brasil - Microrregiões Geográficas







## Sub-Regiões Estagnadas de Média Renda



**Renda Monetária Domiciliar 1991/Hab. (R\$ Dez 1997)**

-  3.709 a 6.134
-  2.408 a 3.709
-  1.624 a 2.408
-  898 a 1.624
-  618 a 898
-  402 a 618

**%Variação da População 1996/1991**

-  22 a 71%
-  9 a 22%
-  5 a 9%
-  0 a 5%
-  -4 a 0%
-  -26 a -4%

**Fonte:** Recenseamento Geral da População - BGE 1991

**Elaboração:** IPEA/D IPRU/CGPOR

©Sistema Samba 2000-IPEA/Cabral 1500



Dentro deste terceiro conjunto, outro grupo de microrregiões, que aliam média renda e perda populacional entre 1991 e 1996, cobre as seguintes:

- no Nordeste, a de Ilhéus-Itabuna na Bahia, a de Sertão do Moxotó (PE), Iguatu (CE) e Cajazeiras (PB);
- as mineiras do nordeste do estado, no entorno do eixo da BR 116 (Governador Valadares, Teófilo Otoni e Conceição do Mato Dentro dentre outras), além da de Januária;
- as de Santarém, Altamira, Tucuruí, Paragominas e Redenção, no Pará; Alta Floresta e Colider, no Mato Grosso; e outras nos demais estados das regiões Norte e Centro-Oeste;
- no Sul, várias microrregiões do Paraná, como as da divisa com o Mato Grosso do Sul (Umuarama, Paranavaí), de Goioerê, Campo Mourão e Ivaiporã e do norte do estado (Coronel Procópio, Jacarezinho, Ibaiti e Wenceslau Braz); duas contíguas de Santa Catarina (Campos de Lages e Tabuleiro); além de manchas no noroeste do Rio Grande do Sul, a exemplo de Três Passos e Frederico Westphalen ou de Cerro Largo e Santo Ângelo;
- por fim, em São Paulo, as microrregiões de Paraibuna/Paraitinga e Capão Bonito, esta última na região da divisa com o Paraná;

### Subespaços Deprimidos Tradicionais

O “mundo” das microrregiões de renda monetária domiciliar per capita mais baixa se restringe ao Norte e Nordeste e a parte setentrional de Minas Gerais, sem exceções. Corresponde a áreas ou de baixa densidade demográfica (vazios) ou que conformam o eixo clássico da pobreza no país. Incide em larga medida sobre o sertão semi-árido nordestino. Percebam que, curiosamente, temos ouvido falar muito pouco acerca da maioria destas microrregiões.

Baixa renda e crescimento demográfico normal tipificam uma parte do quarto conjunto. Incluem-se nesta situação apenas microrregiões de todos os estados do Nordeste e do Pará e Tocantins. No Nordeste, manchas cobrem porções significativas dos vários estados. As seguintes frações territoriais identificam-se aí:

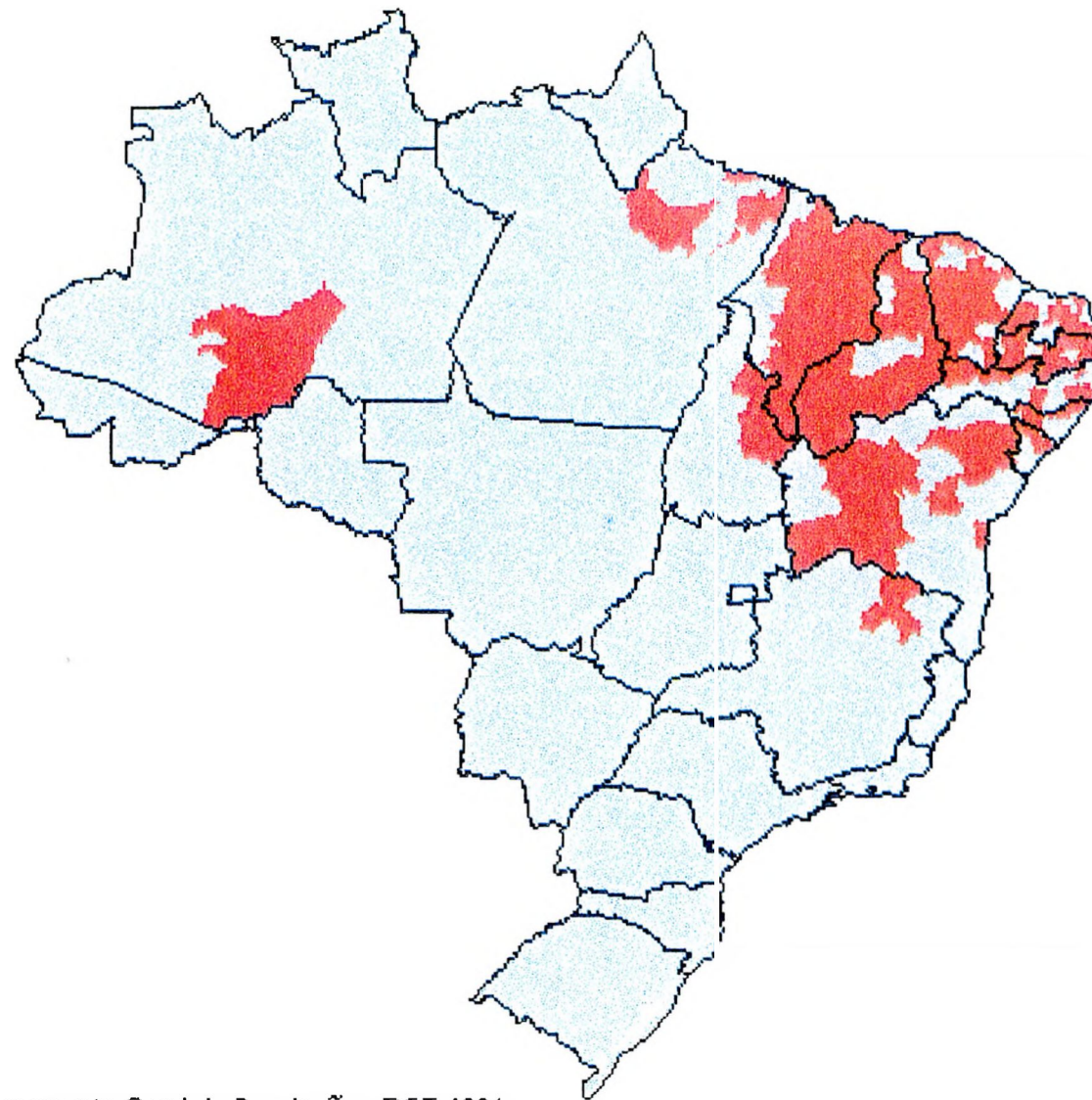
- no Pará apenas duas microrregiões, as de Óbidos e Portel, e em Tocantins a do Jalapão; as três compreendem vazios demográficos;
- várias do Maranhão, cobrindo mais de 50% do território;
- praticamente todo o sul do Piauí;
- sudoeste baiano da região em volta de Bom Jesus da Lapa, além do sertão de Jeremoabo, Euclides da Cunha e Senhor do Bonfim e a microrregião litorânea de Valença, no mesmo estado;
- ampla porção do estado do Ceará e várias faixas expressivas de Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe;
- Pernambuco se diferencia um pouco, registrando neste conjunto apenas a Mata Meridional e o Brejo Pernambucano, além de Fernando de Noronha.

O outro grupo de microrregiões integrantes deste quarto conjunto, conjugando baixa renda e crescimento populacional negativo, restringe-se quase que apenas ao Nordeste e a uma poucas microrregiões da Amazônia e do norte/noroeste de Minas Gerais:

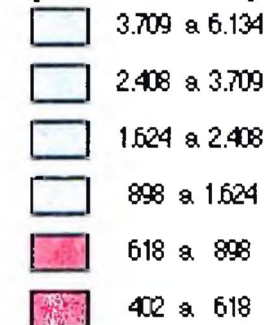
- Guamá, no Pará, e Purus, no Amazonas;
- Salinas, Grão Mogol, Araçuaí e Pedra Azul, em Minas Gerais;
- Cotegipe, Irecê, Itaberaba, Serrinha e Ribeira do Pombal, na Bahia;
- Serrana do Sertão Alagoano, Serrana dos Quilombos e Palmeira dos Índios , em Alagoas;
- Vale do Ipanema, Pajeú, Salgueiro e Araripina, em Pernambuco;
- Cariri Ocidental, Itaporanga, Piancó e Souza, dentre outras, na Paraíba;
- Angicos, Serrana de Santana e Borborema Potiguar, Chapada do Apodi e Umarizal, no Rio Grande do Norte;
- Sertão de Senador Pompeu, Várzea Alegre, Santa Quitéria e Médio Curu, no Ceará;
- Campo Maior, Valência do Piauí, Pio IX, Alto Médio Canindé e Bertolínea, no Piauí;
- Alto Mearim e Grajaú, no Maranhão.



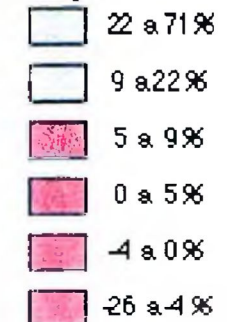
# Brasil - Microrregiões Geográficas Sub-Regiões Deprimidas Tradicionais



**Renda Monetária  
Domiciliar 1991/Hab.  
(R\$ Dez 1997)**



**%Variação da  
População 1996/1991**



**Fonte:** Recenseamento Geral da População - BGE 1991

**Elaboração:** IPEA/IDIRU/CGPOR

©Sistema Samba 2000-IPEA/Cabral 1500



Neste conjunto das microrregiões mais pobres e de dinâmica populacional normal ou negativa, encontram-se quase todo o estado do Maranhão, quase todo o Piauí, quase todo o Ceará, além de frações significativas dos demais estados do Nordeste. São áreas-problema tradicionais, que não têm registro passado de períodos de dinâmica econômica dignos de nota.

Estes quatro conjuntos de microrregiões, que formam uma caricatura do quadro regional brasileiro, constituem exemplo de um bom ponto de partida para se pensar uma nova política regional para o país.<sup>9</sup> Compreendem uma tipologia básica espacial do desenvolvimento recente, permitindo, inclusive, um contraste imediato com outras variáveis características deste quadro regional, algumas das quais vistas aqui anteriormente. Num trabalho mais “fino” de formular estratégias detalhadas, esse esboço demandaria aperfeiçoamentos, especialmente com a incorporação objetiva de novas variáveis relevantes.

A tipologia ora apresentada (ver Mapa-Síntese das tipologias), no entanto, empresta um rumo para as discussões mais gerais da política e dos instrumentos regionais, constituindo peça importante do novo contexto em que se pretende propor um esboço inovador de política regional.

## 2.4 Tendências Espaciais dos Investimentos Industriais Programados

Uma análise das perspectivas de localização de investimentos industriais, sobretudo privados, pode ser útil para dimensionar possíveis impactos da nova política macroespacial ensejada pelos eixos nacionais de desenvolvimento e integração, bem como para apontar tendências de conformação da estrutura produtiva do país segundo suas várias frações territoriais. Ao contrário da análise anterior, que consolida uma visão do que ocorreu até aqui, eles representam uma breve “espiada” no que pode vir a ocorrer.

Uma aproximação razoável dos investimentos privados na indústria pode ser obtido através do “Levantamento de Oportunidades, Intenções e Decisões de Investimento Industrial no Brasil - 1997/2000” que vem sendo sistematicamente realizado e atualizado pelo Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo, através de sua Secretaria de Política Industrial<sup>10</sup>. Desde já cabe considerar que os dados apresentados constituem uma expressão limitada dos cenários futuros mais prováveis.<sup>11</sup>

---

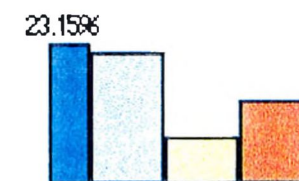
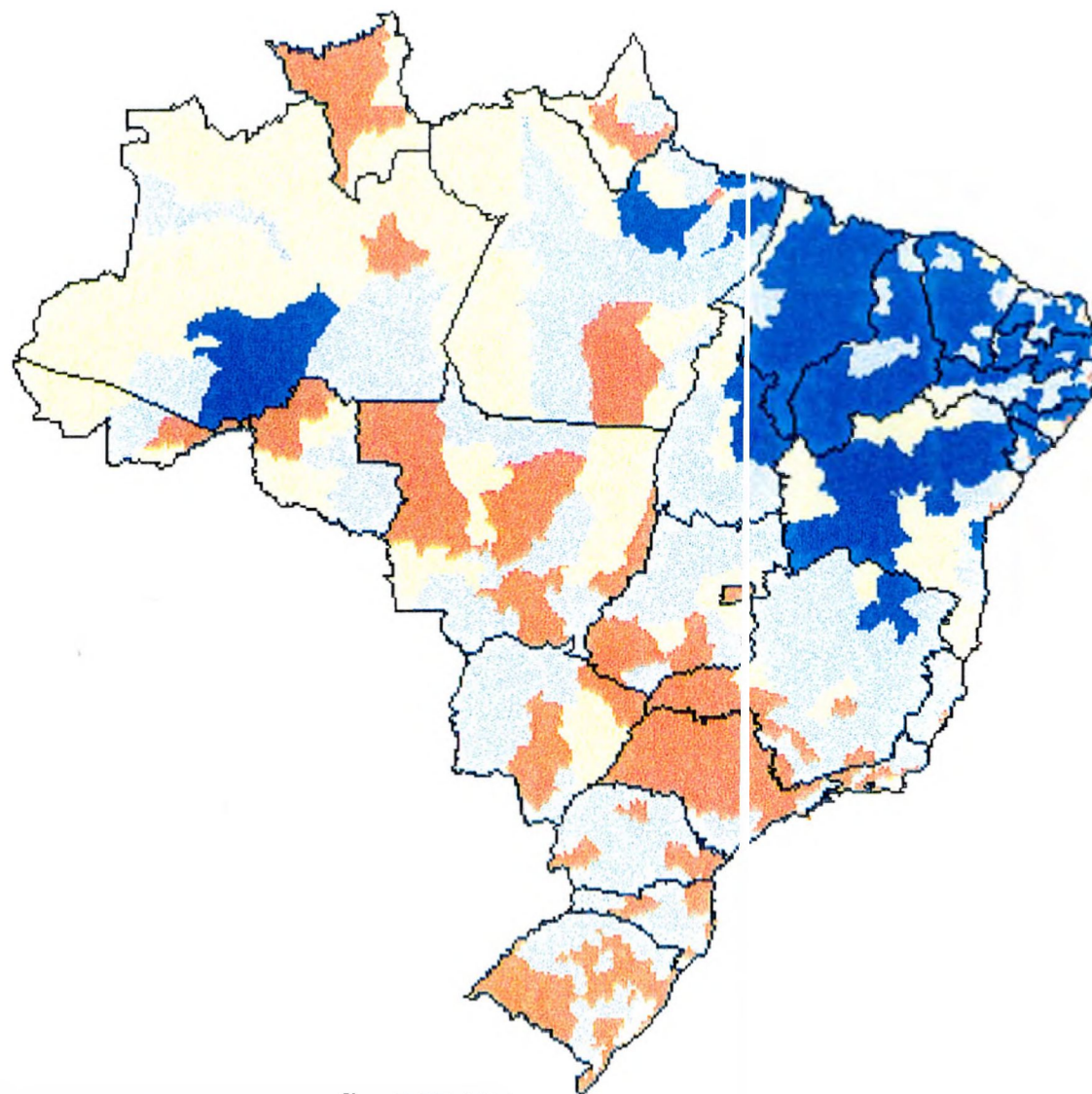
<sup>9</sup> Cabe registrar que as futuras informações obtidas a partir do Censo Agropecuário e dos demais Censos econômicos (Censo Cadastro) do IBGE podem significar um importante elemento de calibragem da tipologia aqui proposta, permitindo uma visão agora da dinâmica econômica propriamente dita. Espera-se que algumas nuances significativas possam ser percebidas no campo econômico para além daquelas que mais indiretamente estão representadas pela dinâmica populacional recente.

<sup>10</sup> Trata-se de um levantamento que se encontra na sua terceira versão, inclui informações coletadas a partir de janeiro de 1997 junto ao próprio MICT, Governos Estaduais, SUDENE, SUFRAMA; Associações de Classe, Federações de Indústria de Minas, Rio de Janeiro e São Paulo além de publicações e periódicos diversos (Gazeta Mercantil, Folha de São Paulo, Jornal do Brasil, Correio Braziliense e revista Veja) e tem como objetivo servir de suporte para a constituição do sistema nacional de oportunidades de investimento.

<sup>11</sup> Além de se limitarem a um “corte” espacial estadual.



## Brasil - Microrregiões Geográficas Tipologia Sub-Regional



### Tipologia Sub-Regional

- Alta Renda
- Dinâmicas de Menor Pen
- Estagnadas de Média Ret
- Deprimidas Tradicionais

Fonte: Recenseamento Geral da População - BGE 1991  
Elaboração: IPEA/IDIPRU/CGPOR  
©Sistema Samba 2000-IPEA/Cabral 1500





Na sua última versão, o levantamento identificou 942 projetos com investimentos fixos superiores a US\$ 5 milhões por projeto, permitindo uma estimativa de investimento total para o período de cerca de US\$ 124,0 bilhões. O MICT acredita que esta estimativa tem uma razoável cobertura, já que as cifras médias anuais de investimento corresponderiam a cerca de 72% da formação bruta de capital da indústria no país.

Os investimentos são identificados tendo em conta sua localização por unidade da federação e a especificação do ramo de atividade, segundo a CNAE- Classificação Nacional de Atividades Econômicas do IBGE. Para cada projeto identificado é apontada uma classificação indicativa de seu estágio de maturação: "decisão", "intenção" e "oportunidade". A síntese dos investimentos identificados, apontados como em estágio onde já se caracteriza a decisão ou a intenção, é apresentada no quadro abaixo, com agregação macrorregional e segundo os ramos de atividades mais significativos e, para efeito de análise, num agrupamento por três setores de atividades industriais que contemplam: a) bens de capital e bens de consumo durável - BK+BCD; b) bens de consumo não durável - BCND e c) bens intermediários - BI.

Estimativa de Investimentos Privados Fixos na Indústria 1997/2000								
Distribuição pelos Principais Ramos e Macro-Regiões								
Relação entre a Participação de cada Macro-Região nos Investimentos e Participação no PIB Industrial								
Setor/UF	NO	NE	SE	SU	CO	Total	%T	%GD
P-AUT	26	1549	2631	2536	0	6741	33%	6.2%
P-COM	527	58	2344	0	0	2929	14%	2.7%
P-INF	213	0	2853	0	0	3066	15%	2.8%
P-MAQ	0	123	1448	1314	133	3018	15%	2.8%
<b>BK+BCD</b>	<b>863</b>	<b>2918</b>	<b>12141</b>	<b>4292</b>	<b>189</b>	<b>20403</b>	<b>100%</b>	<b>18.8%</b>
%BK+BCD	4.2%	14.3%	59.5%	21.0%	0.9%	100.0%		
P-ALI	80	2141	5328	1772	1291	10613	60%	9.8%
P-FUM	0	7	494	1129	0	1630	9%	1.5%
P-TEX	0	2070	1773	158	88	4089	23%	3.8%
<b>BCND</b>	<b>80</b>	<b>5161</b>	<b>7812</b>	<b>3150</b>	<b>1394</b>	<b>17598</b>	<b>100%</b>	<b>16.2%</b>
%BCND	0.5%	29.3%	44.4%	17.9%	7.9%	100.0%		
P-MET	2375	1818	8917	395	0	13506	19%	12.5%
P-PAP	417	4989	3411	2622	1000	12439	18%	11.5%
P-PET	0	705	6508	0	0	7213	10%	6.7%
P-QUI	135	4882	14932	4132	0	24081	34%	22.2%
<b>BI</b>	<b>3465</b>	<b>15216</b>	<b>42593</b>	<b>8001</b>	<b>1033</b>	<b>70308</b>	<b>100%</b>	<b>64.9%</b>
%BI	4.9%	21.6%	60.6%	11.4%	1.5%	100.0%		
<b>Grande Total</b>	<b>4408</b>	<b>23295</b>	<b>62546</b>	<b>15443</b>	<b>2616</b>	<b>108308</b>		<b>100.0%</b>
%GD	4%	22%	58%	14%	2%	100%		
<b>Pib-Ind 95 (R\$10<sup>6</sup>)</b>	<b>11369</b>	<b>26080</b>	<b>156877</b>	<b>43749</b>	<b>6227</b>	<b>244302</b>		
%PIB-Ind	4.7%	10.7%	64.2%	17.9%	2.5%	100.0%		
%GD/%PIB-Ind	0.87	2.01	0.90	0.80	0.95	1.00		

Neste quadro, pode-se observar claramente:

a) uma participação nos investimentos fixos totais bem marcada na região Sudeste, que é entretanto reduzida no que toca ao grupo de bens de consumo não duráveis;

b) uma forte concentração dos investimentos no grupo BK+BCD na região Sudeste que é ainda mais evidente no que toca aos ramos mais intensivos em tecnologia (comunicações e informática), indicando que os requisitos básicos de localização destes tipos de indústria ainda estão bastante concentrados na região Sudeste e, principalmente, no estado de São Paulo.

c) uma distribuição através das macrorregiões dos investimentos em BCND, principalmente alimentos e têxteis, com aumento relativo significativo da participação da Região Nordeste do

país e uma participação bastante reduzida das regiões industrializadas tradicionais, indicando aqui ser o custo de mão de obra e a proximidade ao mercado consumidor os fatores de localização mais significativos;

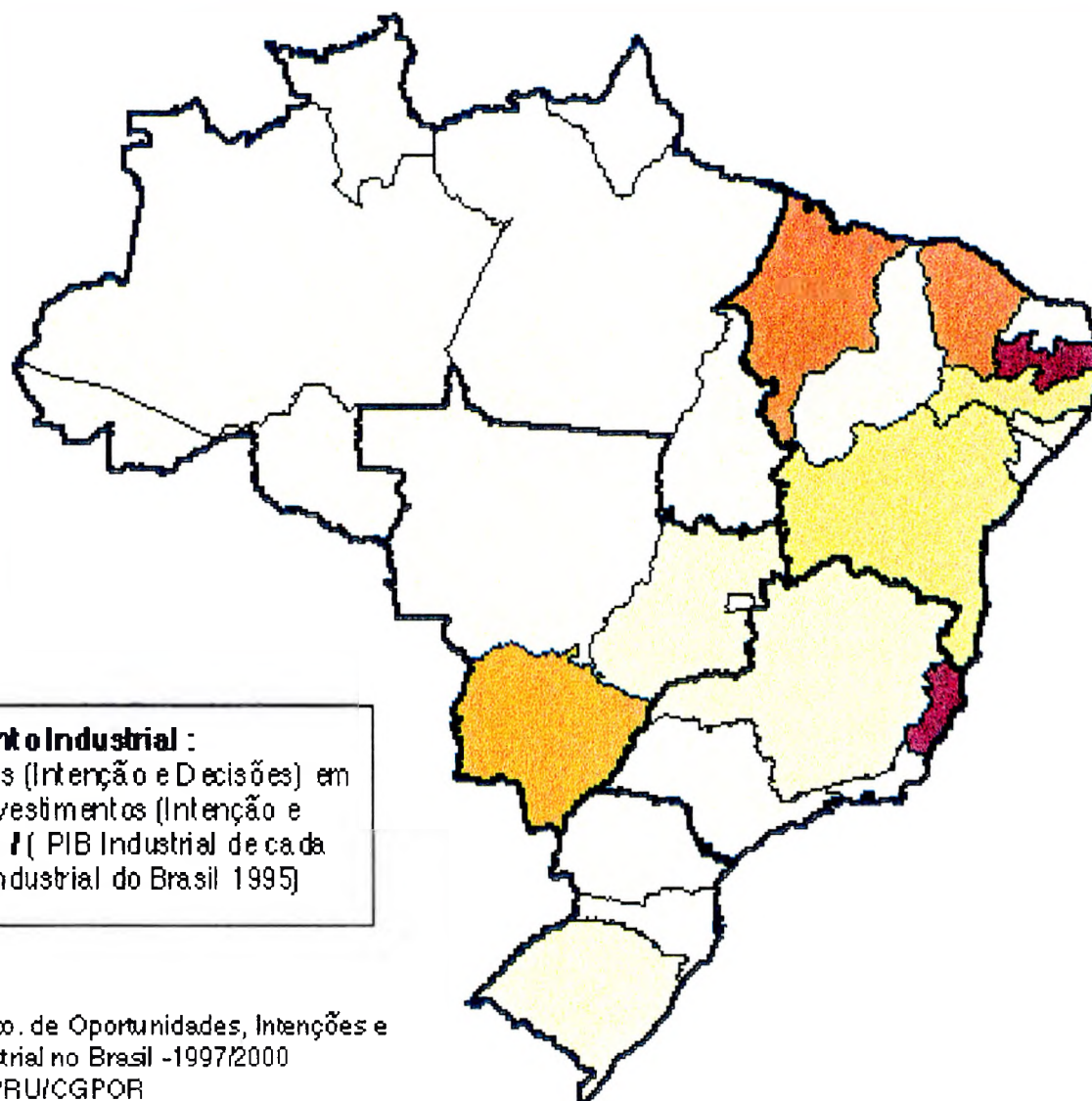
d) uma forte concentração no grupo de bens intermediários (BI) de parte significativa do volume de investimentos estimados (65%), com maior importância da indústria metalúrgica, de papel e papelão e da indústria petrolífera e química, corroborando a competitividade nacional nestes setores, cujo perfil regional está bastante determinado pela disponibilidade de recursos naturais. Assim, na indústria química destacam-se as regiões Nordeste, Sudeste e Sul, com os investimentos programados para os pólos petroquímicos da Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul. No petróleo, a concentração observa-se na Bahia e no Rio de Janeiro. E no papel e papelão, a maior distribuição espacial observada decorre em parte dos investimentos feitos em reflorestamento nos estados onde a disponibilidade de terras propícias é mais abundante.

A comparação da participação relativa de cada macrorregião na estimativa dos investimentos e na sua contribuição para o PIB industrial revela, no entanto, uma tendência à desconcentração do investimento industrial em direção ao Nordeste, que é sempre maior que duas vezes esta mesma relação para todas as outras regiões (incluindo a região Sudeste). Ainda que se possa discutir se de fato esse movimento tenderá a prevalecer na indústria a partir de considerações mais sobre a qualidade e impacto relativo dos investimentos, cabe perceber que faltam elementos para discutir as tendências que se observam na conformação da estrutura produtiva de outros segmentos, como no setor serviços.

Ainda assim, um quadro aproximado da distribuição das estimativas dos investimentos privados na indústria pode ser visto através do Mapa a seguir. Aqui se confirma, com maior diversidade, a tendência a desconcentração já observada a nível macrorregional, observa-se porém que estados de tradicional baixa participação na produção industrial tem um destaque surpreendente, insinuando que se deve ter cautela nas conclusões. Num patamar mais elevado, os estados que têm uma maior participação relativa são o Maranhão, o Ceará, Paraíba, Bahia e Mato Grosso do Sul.

## Brasil - Estados da Federação Estimativa de Taxa de Investimento Industrial 1997/2000

(Relação entre participação nos investimentos totais e participação no PIB-Industrial 1995)



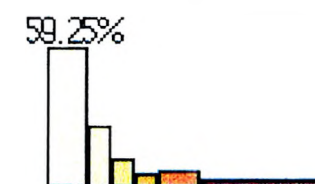
### Taxa de Investimento Industrial :

$(\sum \text{ dos Investimentos (Intenções e Decisões) em cada UF} / \sum \text{ dos Investimentos (Intenções e Decisões) no Brasil}) / (\text{ PIB Industrial de cada UF em 1995} / \text{ PIB Industrial do Brasil 1995})$







**Fonte:** MICT/ SP/Levt. de Oportunidades, Intenções e Decisões de Inv. Industrial no Brasil -1997/2000

**Elaboração:** IPEAD/IPRU/CGPOR

©Sistema Samba 2000-IPEA/Cabral 1500



### Taxa de Inv. Industria 1997/2000

	3.50 a 7.14
	2.50 a 3.50
	2.00 a 2.50
	1.50 a 2.00
	1.00 a 1.50
	0.00 a 1.00





### 3. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

As propostas voltadas para a formulação de uma nova política de desenvolvimento regional no Brasil não têm logrado sensibilizar o apoio dos dirigentes e organismos públicos atuantes no setor. É verdade que até há bem pouco tempo nos dedicamos especialmente aos problemas do curto prazo. No entanto, desde a instituição do Plano Real o país voltou a poder pensar em prazos mais longos, reconciliando-se com as temáticas associadas ao desenvolvimento.

A definição pelo governo federal, no Plano Plurianual 1996/99, dos “eixos nacionais de desenvolvimento e integração” foi a iniciativa de maior impacto e significado regional dos últimos tempos. Ela animou o debate acerca das repercussões espaciais de uma nova etapa do desenvolvimento e reforçou as expectativas positivas dos agentes privados, representando a volta de uma visão de mais longo prazo, espacializada, acerca das macroestratégias do país. Significou, ademais, fator de estímulo aos investimentos produtivos e à realização de novos empreendimentos econômicos, que podem resultar na revalorização de vários subespaços da formação econômica nacional.

Os “eixos”, de fato, possuem um significado mais amplo para a estratégia de desenvolvimento do país, que transcende o campo específico das políticas regionais. Não obstante, por sua influência decisiva sobre o ambiente socio-econômico e o tecido produtivo, eles constituem *per se* a grande novidade e um estímulo decisivo ao redesenho das políticas regionais. Tais políticas ainda não foram devidamente recicladas e aperfeiçoadas.

Nos últimos anos, apesar do ressurgimento desse debate intenso sobre os novos rumos do desenvolvimento brasileiro, pouco avançamos no sentido de restabelecer uma política nacional de desenvolvimento regional, capaz de orientar e catalisar as iniciativas, especialmente as que se observam nas instâncias subnacionais, em direção a um padrão espacial mais equilibrado e à realização dos respectivos potenciais desenvolvimento existentes. O aparato institucional, as diretrizes, as estratégias e os instrumentos ainda hoje adotados pelas políticas regionais vigentes perderam atualidade diante das mudanças substantivas em curso na economia brasileira. A profundidade destas mudanças reclama novos rumos para a política regional que satisfaçam, pelo menos, as seguintes condições:

- a) reconcilie a política de desenvolvimento regional com todo o território nacional, restaurando sua prioridade nacional;
- b) supere a tradicional abordagem macrorregional do problema, avançando em direção a um tratamento sub-regional mais consentâneo com as políticas descentralizadas e a participação social ativa na definição das ações;
- c) restabeleça princípios, critérios e prioridades articulados nacionalmente, em estreita consonância com as demais políticas nacionais de desenvolvimento;
- d) restaure mecanismos de apoio à provisão de infra-estrutura econômica e ao desenvolvimento de *externalidades* relevantes para o setor produtivo (facilidades tecnológicas, suporte à comercialização, capacitação da força de trabalho) imprescindíveis à revalorização dos investimentos privados;
- e) recupere os instrumentos vigentes de apoio ao desenvolvimento regional, revendo os mecanismos de concessão de incentivos fiscais e os de concessão de crédito favorecido ao setor

privado e recompondo fontes de recursos devotadas ao setor (a exemplo dos recursos à conta do Programas PIN e Proterra);

f) restabeleça condições para uma ampla modernização institucional das estruturas de condução da política, a partir da revisão dos papéis e funções dos organismos federais e da constituição de novas estruturas ágeis e flexíveis de atuação.

Nossa proposta de política regional, que objetiva apoiar e criar condições para o pleno aproveitamento das potencialidades econômicas das várias frações territoriais do país, começa pela adoção dos eixos nacionais de desenvolvimento e integração como elemento central de uma nova estratégia. Propõe, a seguir, a criação de um fundo que possa propiciar curso normal e viabilizar financeiramente as iniciativas sub-regionais ou microrregionais mais interessantes que se possam mobilizar; um fundo que constitui um mecanismo inovador perante nossa história no campo das políticas regionais. Por último, parece absolutamente necessário rever os instrumentos tradicionais existentes e repensar o arcabouço institucional presente.

Cabe ressaltar ainda a importância da questão social para o tratamento adequado do problema das desigualdades regionais no Brasil, mesmo que nossa proposta de política regional se restrinja essencialmente à dimensão econômica da questão. De fato, já passou o tempo em que se podia acreditar apenas na dinamização econômica como instrumento integrador e modernizador para toda a sociedade local. A experiência brasileira tem mostrado não somente os limites sociais dos processos de desenvolvimento econômico, como também os limites impostos ao desenvolvimento econômico pelos baixos índices de desenvolvimento social. Nesta direção, a Constituição de 1988 refletiu, com riqueza, a complexidade deste debate, determinando um novo patamar para os direitos sociais no Brasil, onde a universalização e a descentralização se instituem como princípios organizadores das políticas sociais brasileiras, especialmente as que dizem respeito à saúde, à educação e à previdência e assistência social.

Assim, é necessário reconhecer que a universalização das políticas sociais as afastam da natureza seletiva e competitiva da política de desenvolvimento regional aqui preconizada. As ações públicas que têm por fim estimular o desenvolvimento econômico de regiões e sub-regiões pouco dinâmicas tem um objetivo imediato, qual seja, o de gerar dinâmica econômica e propiciar aproximação das condições de renda prevalentes entre os subespaços da formação nacional. Contudo, o caráter destas ações é necessariamente discriminatório, seja no que diz respeito às "apostas" em investimentos possíveis, seja no que diz respeito à sua localização espacial.

Se o desafio social e econômico que representam ainda hoje as disparidades regionais no Brasil não deve e não pode deixar de lado as políticas sociais, a solução não parece ser, entretanto, a de desenvolver políticas sociais compensatórias de cunho regional, ou seja, iniciativas de intervenção paralelas às políticas sociais instituídas. Nem mesmo abranger no âmbito das políticas regionais o essencial das políticas sociais, condicionando-as compulsoriamente. Ao contrário, preconizamos instituir um intenso diálogo que, sem subverter a lógica universal das políticas sociais, sensibilize-as quanto à problemática das desigualdades regionais. O objetivo deve ser o de aproximar as políticas sociais das políticas regionais, estabelecendo uma troca efetiva e permanente estes dois pólos complementares e necessários do desenvolvimento regional brasileiro.

### 3.1 Eixos de Desenvolvimento e Integração

A abordagem macroespacial do país inserida na estratégia dos eixos tem sua origem muito marcada por uma visão de grandes linhas de transporte, de macrologística, complementada por

alguns outros elementos infra-estruturais de maior envergadura. A necessidade de reduzir as fricções de transporte constitui o fundamento conceitual básico desta proposta, que focaliza nossa dimensão territorial em primeiro lugar. A possibilidade de melhor e mais fácil articulação das mais importantes iniciativas econômicas espalhadas pelo território é o elemento essencial de uma estratégia espacial que pretende buscar um maior espraiamento do desenvolvimento brasileiro. Desta forma, a estratégia dos eixos pressupõe a constituição e adensamento de redes de relações econômicas que, em conseqüência, contribuam para o esforço de reduzir as desigualdades e disparidades regionais.

O enunciado genérico desta estratégia foi estabelecido, a princípio, no PPA 1996/99.<sup>12</sup> Embora alguns dos investimentos identificados para reforço e consolidação dos eixos de desenvolvimento já estejam em curso, o refinamento conceitual e programático que esta concepção dos eixos exige ainda não foi adequadamente alcançado. Pretende-se fazê-lo no proximamente através da contratação de um grande estudo<sup>13</sup>, que objetiva contribuir para: a) caracterizar com precisão e clareza a filosofia de atuação embutida na expressão “eixo nacional de desenvolvimento” e promover a sua melhor aceitação e adoção pelos intervenientes no processo de desenvolvimento - estados, municípios e setor privado; b) delimitar os subespaços que gravitariam em torno dos “eixos de desenvolvimento” identificados, onde o esforço de coordenação e articulação de ações deveria ser mais intenso; e c) identificar as ações complementares necessárias e os mecanismos específicos de adequação das ações em curso e de promoção de novas ações tidas como essenciais.

No entanto, a identificação dos eixos de desenvolvimento, para além destas questões conceituais, não parecem levantar muita polêmica. Os investimentos apontados como necessários consolidam parte expressiva das reivindicações provenientes dos estados e do setor privado que, na sua maioria, já vinham sendo cogitadas como importantes pelo menos desde a fase inicial de preparação do PPA 1996/99.

A versão mais abrangente dos “eixos” registrada no PPA 1996/99 foi posteriormente depurada quando da edição do Programa Brasil em Ação. A macroestratégia espacial vigente, consubstanciada agora neste Programa Brasil em Ação que seleciona as opções que efetivamente deverão ser apoiadas numa primeira etapa, privilegia as ações em 12 eixos de desenvolvimento e integração (ver Mapa dos Eixos e o Quadro descritivo de suas principais características conforme apresentadas no Programa Brasil em Ação), que se encontram sintetizadas no quadro apresentado a seguir.

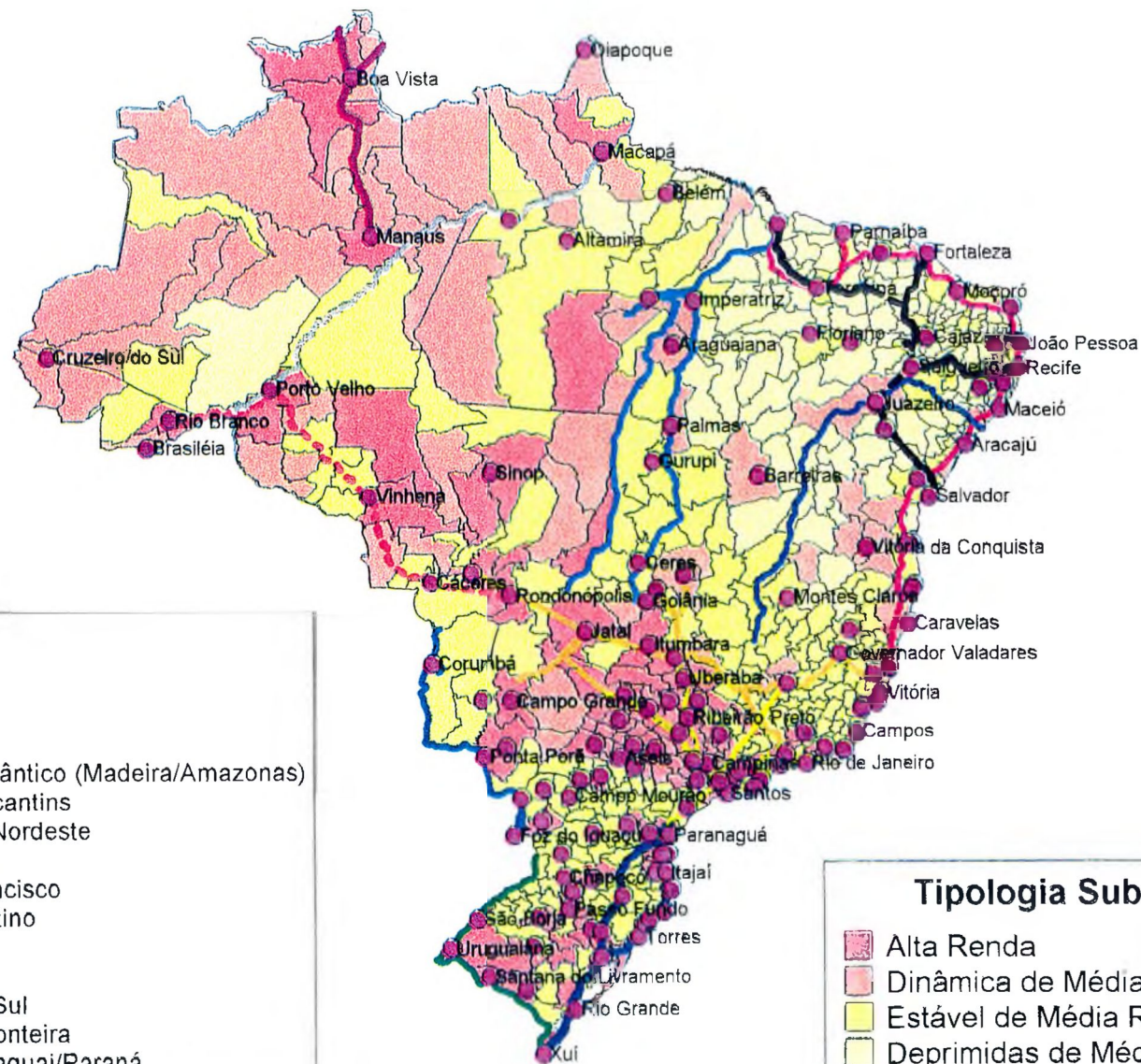
---

<sup>12</sup> Uma análise preliminar destes aspectos e suas conseqüências e uma caracterização territorial dos eixos de desenvolvimento (da forma em que está inserido no PPA) pode ser encontrada na Nota Técnica IPEA/DPRU/CGPR - “PPA - Investimentos de Infra-estrutura e Desenvolvimento Regional”, de 30/12/95.

<sup>13</sup> Nos Termos de Referência do estudo encomendado pelo MPO através da SPA e do BNDES - Programa Brasil em Ação: “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” - levanta-se a necessidade de se proceder a uma delimitação geográfica mais acurada dos eixos nacionais de desenvolvimento a partir da lista preliminar e provisória hoje definida. Verifica-se a utilidade de investigar as funções das áreas de influência de cada um deles, identificar a necessidade de investimentos prioritários complementares àqueles prelliminarmente ressaltados no Programa Brasil em Ação e ainda analisar e identificar os níveis de integração e complementaridade internos às áreas de influência de cada eixo, aos eixos entre si e entre os mesmos e os mercados nacional e internacional. Desta forma, espera-se, aprofundar a delimitação das bases conceituais, programáticas e operacionais da macro-estratégia de planejamento espacial.







### Eixos:

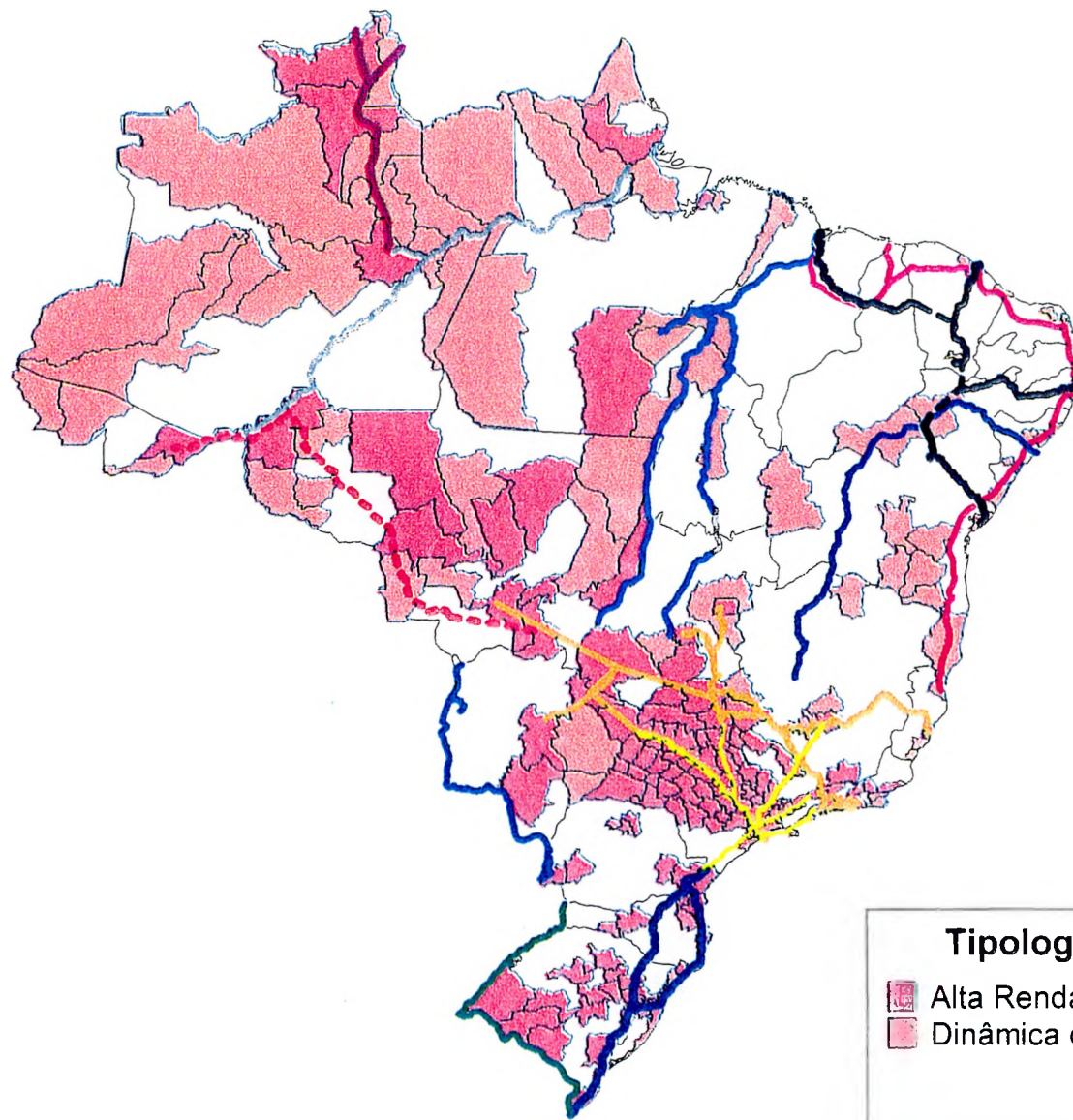
- - Saída Norte
- - Saída p/o Atlântico (Madeira/Amazonas)
- - Araguaia/Tocantins
- - Costeiro do Nordeste
- - Centro-Leste
- - Rio São Francisco
- - Transnordestino
- - Oeste
- - São Paulo
- - Costeiro do Sul
- - Franja de Fronteira
- - Hidrovia paraguai/Paraná

### Tipologia Sub-regional

Alta Renda	(139)
Dinâmica de Média Renda	(75)
Estável de Média Renda	(214)
Deprimidas de Média Renda	(129)







### Tipologia Sub-regional

- Alta Renda (139)
- Dinâmica de Média Renda (75)



## EIXOS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

A listagem dos eixos abaixo apresentada compreende um conjunto de eixos inicialmente identificados em estudo preliminar. A definição, caracterização e delimitação está sendo objeto de estudo a ser contratado (a licitação para contratação destes estudos está em processo de realização)

EIXOS	Descrição	Projetos incluídos no "Brasil em Ação"
1. SAÍDA NORTE PARA O CARIBE/RODOVIA BR-174	Estabelecer ligação entre a Zona Franca de Manaus (área de produção industrial) e o Estado de Roraima (potencial produtor de grãos) com importantes zonas de consumo da Venezuela e da Guiana, tendo a BR-174 como eixo principal dessa ligação, o que permitirá ainda o acesso brasileiro a portos do Caribe	1. Pavimentação de 624 km complementares da BR-174, Manaus - Caracará -
2. SAÍDA PARA O ATLÂNTICO - HIDROVIAS DO MADEIRA E DO AMAZONAS	Este eixo integra os estados do Acre, Rondônia e Amazonas com o Oceano Atlântico, através dos rios Madeira e Amazonas, estabelecendo uma via de escoamento da produção essencialmente agrícola desses estados para os mercados europeu e, a partir de Belém, para as regiões Nordeste e Centro-Oeste	1. Melhoramento de 1.115 Km da hidrovia (balizamento e derrocamentos em passagens difíceis)
3. ARAGUAIA - TOCANTINS / FERROVIA NORTE-SUL E FERROVIA CARAJÁS	Peça central da integração inter-modal entre os sistemas rodoviário da região Centro-Oeste e ferroviário da região Norte, permitindo o escoamento da produção agropecuária e agro-industrial dos cerrados setentrional brasileiro e minero-metalúrgica da Amazônia, através do porto de Itaquí	1. Obras de dragagem, derrocamento e sinalização da hidrovia 2. Pavimentação da BR-153, trecho São Geraldo-Marabá (no estado do PA), no total de 156 km 3. Construção do trecho ferroviário de 120 km da Ferrovia Norte-Sul, ligando as cidades de Imperatriz e Estreito, no Maranhão
4. COSTEIRO DO NORDESTE	Constituído pela faixa litorânea de toda a região do Nordeste, engloba atividades de turismo, industriais e de serviços nas capitais dos Estados do Nordeste, bem como atividades agro-industriais nas zonas canavieiras e cacauceiras e agrícolas as áreas irrigadas do vale do Açu	1. PRODETUR 2. Porto de Suape 3. Porto de Pecém
5. RIO SÃO FRANCISCO	Eixo de integração entre as regiões Nordeste e Centro-Oeste, visando a articulação entre áreas de atividades agrícolas, agro-industriais e de serviços das duas regiões, promovendo ligação intermodal entre os sistemas rodoviários e ferroviários dos cerrados setentrionais e os sistemas de transportes do Nordeste	1. Execução de obras de derrocamentos em passagens isoladas e implantação de balizamento

EIXOS	Descrição	Projetos incluídos no "Brasil em Ação"
<b>6. TRANSNORDESTINO</b>	Elo de ligação entre o Eixo Araguaia-Tocantins e a parte meridional do Eixo Costeiro do Nordeste, abrangendo o semi-árido nordestino, e que objetiva a promoção do desenvolvimento de áreas potenciais para a produção agropecuária hoje restritas a atividades de economia de subsistência, beneficiando-se de sua localização em relação a logística de transportes indispensável ao processo nacional de integração	
<b>7. OESTE</b>	Eixo de integração entre o extremo oeste do Brasil e a região Central, através da BR-364 e sua interligação com os sistemas rodoviário, hidroviário e ferroviário das regiões Sudeste e Sul, objetiva tornar possível a ligação de áreas de fronteira agrícola e de atividades agropecuárias do Centro-Oeste com o resto do país	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Construção e restauração de 350 km das BR - 364/070 (São Simão-Cuiabá-Sena Madureira), e de 210 km da BR - 163</li> <li>2. Ferronorte</li> </ol>
<b>8. CENTRO-LESTE</b>	Eixo complementar aos Eixos Oeste e Araguaia/Tocantins, visa a integração do oeste brasileiro e da parte meridional dos cerrados, abrangendo atividades dos setores agropecuário de MS, do sudeste de MT, sudoeste de GO e Triângulo Mineiro; industriais e de serviços de Brasília, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, além de pólos turísticos no interior destes Estados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ligação Ferroviária Unai-Pirapora, no total de 285 km</li> <li>2. Ferronorte - 1ª etapa: 1.728 km (Cuiabá/Santa Fé do Sul-SP; Alto Araguaia-MT/Porto Velho-RO) e 2ª etapa: 3.500 km (Cuiabá/Porto Velho; Cuiabá/Santarem)</li> </ol>
<b>9. SAO PAULO</b>	Abrange o interior e a região metropolitana de São Paulo, a zona industrial litorânea do Estado e o sul de Minas Gerais, considerada como a região mais rica do país e destacando-se como o grande centro exportador nacional	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modernização do Porto de Santos, compreendendo a ampliação do terminal de containeres, melhorias do terminal de fertilizantes e ampliação do terminal de grãos</li> <li>2. Duplicação da Fernão Dias</li> </ol>
<b>10. COSTEIRO DO SUL</b>	Formado por uma sucessão de áreas de produção industrial e agro-industrial, que se estende desde a fronteira de São Paulo com o Paraná até a fronteira do Rio Grande do Sul com o Uruguai, é considerado um eixo de integração subcontinental de fundamental importância na formação do Mercosul, é integrado por um sistema rodo-ferroviário e portos de estrutura moderna para exportação em especial de grãos.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rodovia do Mercosul, compreendendo a duplicação da BR - 116/376/101. entre São Paulo - Curitiba - Florianópolis e Osório(RS)</li> </ol>
<b>11. FRANJA DA FRONTEIRA</b>	É constituído por conjunto de municípios dos estados de SC e RS que têm fronteira comum com a Argentina e o Uruguai, cujas atividades produtivas são fundamentalmente agropecuária, e tem como função principal estabelecer laços de integração territorial com os países do Mercosul	
<b>12. HIDROVIA DO PARAGUAI / PARANÁ</b>	Este eixo abrange áreas de fronteira do Brasil com a Argentina e o Paraguai e tem como função básica constituir-se em uma via de escoamento da produção agropecuária e agro-industrial dos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul, e possibilitando também a integração territorial entre os países limítrofes	



Observa-se em princípio que a maior parte dos eixos nacionais de desenvolvimentos articulam as áreas mais dinâmicas do país. Nestas áreas (que incluem as sub-regiões de Alta Renda e as Dinâmicas de Menor Renda) concentram-se cerca de 65% da população brasileira, 85% do PIB, 83% da renda monetária domiciliar per capita em 49 % da superfície do território nacional. A distribuição destas áreas dinâmicas podem ser vistas no Mapa a seguir. Ali observa-se claramente um grande nível de articulação destas áreas com as áreas de maior urbanização. De fato as manchas com maior significado e densidade econômica estão em grande parte situadas em torno das regiões metropolitanas, havendo apenas no caso de São Paulo um transbordamento evidente, certamente decorrente dos altos níveis de concentração que ali se chegou e das deseconomias de escala decorrentes. As áreas que não se incluem nesta faixa têm seu dinamismo assentado sobre a atividade agrícola. Incluindo-se aí as sub-regiões do Centro-Oeste, nordeste e mesmo sul do país. Este nível de concentração espacial da renda é sobretudo visível na Região Nordeste, onde quase a totalidade do dinamismo se encontra no entorno das RM's, com ressalva unicamente para o sul da Bahia, as MRC's de Petrolina-Juazeiro e de Barreiras.

Observa-se também que uma parte dos eixos têm sua origem ou destino na região Sudeste, tendo como epicentro o Estado de São Paulo, indicando uma orientação de recriar facilidades para um novo patamar de integração do mercado nacional que tende a fortalecer novamente articulações com o pólo central da economia brasileira<sup>14</sup>. O desenho macroespacial destes eixos denota, também, o papel secundário, mas significativo, de dois pólos regionais. O principal deles, Belo Horizonte, tem seu papel de articulação inter-regional (Sudeste-Nordeste e Sudeste-Centro-Oeste) claramente reforçado, com especial destaque na oferta de acesso aos portos do sudeste às economias agrícolas em franco desenvolvimento da região central do país. O segundo, o eixo Brasília-Goiânia-Triângulo Mineiro, deve ser o pivô da integração da região Centro-Norte do país, uma vez que aí têm confluência os eixos Oeste/Araguaia-Tocantins com os eixos Centro-Leste e grande parte das ligações com a economia paulista. Em direção à região Sul é contemplada a duplicação da BR-116/BR-101, caracterizando-se uma via de integração subcontinental, que interliga as principais áreas urbano-industriais do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, com a economia do Sudeste e com o Uruguai e a Argentina. Aqui parece ter sido feita uma opção estratégica: a intensificação das relações econômicas do país e sobretudo da economia do Sudeste com os países do sul do continente devem ser intermediados pelos pólos industriais e de serviços da região Sul, dando um novo impulso e dinamismo às suas economias.

Restam ainda eixos isolados por razões diversas. Manaus, ainda enquanto enclave territorial e produtivo espera ver seu isolamento reduzido através da BR 174 e das hidrovias da Amazônia. As capitais do Nordeste, até o momento colocadas relativamente à margem da dinâmica produtiva, buscam uma articulação através do turismo e podem melhor se interligar ao "hinterland" produtivo dos Cerrados através da ferrovia transnordestina<sup>15</sup>, buscando com isso renovar as atividades rurais que ainda persistem no Semi-Árido e que apresentam algum potencial econômico pela via da irrigação. Neste contexto, apesar de sua propalada e histórica função de "integração nacional", a hidrovia do São Francisco tem seu papel reduzido, uma vez que as áreas à sua margem não dispõem de dinamismo mais significativo, salvo na região de Petrolina/Juazeiro (que não têm

<sup>14</sup> Embora isso possa parecer contraditório com as perspectivas que se abrem com a ruptura dos padrões anteriores de configuração espacial/regional do País, especialmente com a abertura comercial, cabe considerar o peso das economias dos estados mais fortes na determinação dos projetos prioritários de infra-estrutura econômica e em sua influência na delimitação dos "eixos nacionais de desenvolvimento e integração".

<sup>15</sup> Presente no PPA 1996/99, mas não contemplada no Programa "Brasil em Ação".

ainda maiores relações com o transporte fluvial) e na região do Oeste Baiano, que esporadicamente têm utilizado o potencial de transporte do São Francisco buscando atingir mercados regionais ou ter acesso, por rodovia ou ferrovia, ao porto de Suape ou Salvador.

A concatenação dessas prioridades de atuação espacial parece buscar, a partir de uma visão de integração nacional, o estabelecimento de uma estratégia de promoção de investimentos públicos e privados, em áreas cujo retorno em termos de crescimento da produção, de aumento da competitividade, de redução do chamado “custo-Brasil” e ainda de distribuição espacial de renda seja mais efetiva e operacionalizável. O programa Brasil em Ação dá uma primeira perspectiva desta escala de prioridades. Como pode ser visto no quadro, uma série de investimentos pode ser diretamente acoplada a esta visão espacial da atuação do governo. Verifica-se porém uma considerável desproporção entre o volume dos investimentos programados ou em realização e a dimensão dos objetivos almejados por cada um dos eixos de desenvolvimento. Esta desproporção é sem dúvida decorrente, em parte, da falta de capacidade de financiar todos os investimentos necessários ou todas as reivindicações legítimas das classes produtivas. Mas a relativa pulverização observada se justifica também pela inexistência de uma avaliação sistêmica que uma estratégia deste porte exigiria. Uma avaliação deste tipo seria tão mais justificada na medida em que alguns dos eixos identificados são concorrentes e que suas áreas de influência potenciais se interceptam. Numa perspectiva de integração nacional através dos eixos de desenvolvimento verifica-se claramente a concorrência entre o Eixo Norte (Ferrovia Norte-Sul e Hidrovia Araguaia-Tocantins com a Hidrovia do São Francisco) já que ambos podem ajudar, através da Transnorddestina, a ultrapassar o isolamento das regiões de alta renda do Nordeste com aquelas do Sudeste. Estas aparentes contradições podem decorrer da necessidade política de atendimento de reivindicações de investimentos que ainda se colocam muito pontualmente ou da possibilidade de adiar (ou não explicitar) escolhas estratégicas, que terão de ser feitas (ou explicitadas) no momento em que um ciclo de investimentos mais pesados deva ser iniciado.

Uma das dificuldades atuais da estratégia dos eixos reside no descolamento entre esta escala mais “macroespacial” que pautou sua definição e a escala mais “microespacial” de várias das iniciativas que podem lhe emprestar densidade e substância. Para além dos megapreendimentos que informaram sua delimitação pioneira, baseada nas apostas competitivas mais significativas, cabe cuidar agora de olhar com maior acuidade espacial para as realidades econômico-produtivas subjacentes às suas respectivas áreas de influência.

A cada um dos eixos, conforme sua expressão e área de influência, podem associar-se diferentes objetivos e funções básicas face aos diferenciais de patamares de desenvolvimento geral e setorial, níveis de especialização econômica, características de densidade demográfica e de sócio-política, níveis de integração com o pólo dinâmico do país, possibilidades e facilidades de acesso a mercados e ainda padrões regionais de oferta de recursos humanos e naturais. Dessa forma, sua associação a uma tipologia espacial calcada sobre um conhecimento mais apurado das realidades sub-regionais e locais, parece ser um caminho técnico possível de ser trilhado para superação das limitações conceituais atuais dos eixos.<sup>16</sup> Parece residir aí, nesta articulação entre os

---

<sup>16</sup> A atual disponibilidade de estudos sub-regionais significativos para alguns estados (Bahia, Goiás, Tocantins, Pernambuco, por exemplo) ou uma certa tradição de administração estadual regionalizada que começa a ser realidade em alguns estados (Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, etc) pode ser um bom começo de articulação técnico-política e institucional. Algumas experiências de fundos e programas de fomento as atividades produtivas merecem ser acompanhadas, avaliadas e em alguns casos, servirá de referência. Esta é uma base concreta mínima que pode ser mobilizada sem maiores custos.

âmbitos nacional ou internacional e local ou microrregional, a principal condição de sucesso dos eixos enquanto elemento efetivamente propulsor de uma estratégia inovadora de desenvolvimento regional, para além de suas importantes repercussões mais gerais para o desenvolvimento do país.

Neste contexto, com os eixos, estariam lançadas as bases técnicas e conceituais para o estabelecimento de uma política de desenvolvimento regional que, diferentemente da atual, esteja assentada em parâmetros produtivos consistentes, voltada para o aproveitamento mais racional dos recursos disponíveis e atenta à inserção das regiões na economia mundial. Uma maior eficiência da aplicação dos recursos escassos e um maior retorno em benefícios sociais devem advir na medida em que se possa evitar a dispersão espacial das intervenções e estabelecer parâmetros alocativos mais objetivos.

Uma balanço preliminar das potenciais repercussões do conjunto atual de eixos em implementação sobre o desenvolvimento regional brasileiro aponta para algumas questões mais evidentes:

a) redução do isolamento relativo de núcleos econômico-produtivos mais significativos da Região Norte, em especial da porção mais setentrional da Amazônia Ocidental. Os eixos da Saída para o Caribe (BR-174) e das hidrovias amazônicas (Rios Madeira e Amazonas) constituem empreendimentos abrem novas perspectivas de valorização dos circuitos comerciais de áreas como a Zona Franca de Manaus;

b) articulação das relações econômicas baseadas no aproveitamento econômico dos cerrados, especialmente a partir do complexo agro-industrial baseado na soja, com a criação e melhoramento de várias alternativas de escoamentos desta produção em direção aos mercados internacionais. Vários dos eixos programados (Eixo Oeste - BR- 364 e Ferronorte, Eixo Centro-Leste, e Eixo do Araguaia Tocantins e mesmo o Eixo das Hidrovias Madeira e Amazonas) buscam articular as áreas de produção da porção norte do Centro-Oeste e do oeste do Nordeste aos portos mais significativos das regiões Norte, Nordeste e Sudeste, criando alternativas ao deslocamento rodoviário tradicional de alto custo e elevadas perdas.

c) perspectiva de aproveitamento de potenciais econômicos pouco explorados na Região Nordeste, como o turismo na faixa litorânea e a fruticultura irrigada em áreas privilegiadas do semi-árido.

### 3.2 Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional

Se avaliamos os instrumentos existentes e os recursos concretos que se têm mobilizado a favor do desenvolvimento regional no Brasil, observamos de partida uma séria lacuna representada pelo recuo dos investimentos públicos e a conseqüente incapacidade de se prover, sobretudo no caso das regiões mais débeis economicamente, uma densidade mínima de infra-estrutura, além de outras externalidades econômicas significativas. Esses apoios dificilmente podem ser providos pela iniciativa privada nas macrorregiões menos desenvolvidas, cabendo ao Estado buscar formas adequadas de financiar aqueles investimentos mais urgentes e inadiáveis.

Nessas macrorregiões de menor nível relativo de desenvolvimento, os recursos mobilizados a título de isenções e benefícios fiscais e também de transferências federais, inclusive por determinação constitucional, destinados à financiar exclusivamente projetos privados constituem a parte mais visível e tradicional do que restou na atual política regional. No seu todo, representam

uma fração razoável de recursos, embora apresentem nos últimos anos, por várias razões, impacto reduzido e destino discutível.

Dessa maneira, enquanto recursos compulsórios para investimento privado continuaram existindo, os recursos públicos que financiavam infra-estrutura e outras externalidades deixaram de existir na esteira da crise fiscal. No limite, os próprios investimentos privados se ressentiram, ao longo dos últimos anos, de seu necessário complemento em termos de investimentos públicos.

No contexto das escalas espaciais maiores, dos grandes projetos, essa lacuna tende a ser preenchida pelos investimentos nos eixos nacionais, que devem contar, especialmente no caso das regiões mais dinâmicas, com aportes complementares significativos do setor privado e das instâncias subnacionais do poder público. Nas escalas espaciais menores, no entanto, persiste uma ausência ou deficiência de mecanismos de apoio a essas iniciativas, no mais das vezes organizadas desde o âmbito local, microrregional ou mesmo estadual.

A recuperação do espaço específico da política nacional de desenvolvimento regional passa, nesse sentido, pelo estabelecimento de um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional, de âmbito nacional, voltado para o financiamento de apostas mais significativas na escala microrregional, de um lado, na infra-estrutura de média escala, complementar aos investimentos programados nos grandes eixos nacionais de desenvolvimento e integração e, de outro, no desenvolvimento de um conjunto expressivo de externalidades relevantes.<sup>17</sup> A adoção de uma escala microrregional de intervenção pela política nacional de desenvolvimento regional constitui em si uma novidade, apenas antecipada, em anos passados, por ações mobilizadas na parte mais desenvolvida do País, o Centro-Sul.<sup>18</sup>

Nossa proposta é a de que a retomada efetiva da política de desenvolvimento regional se inicie com a constituição deste Fundo. Desde já deve ficar claro, entretanto, que o Fundo compreende um dentre os instrumentos que se devem mobilizar em favor do desenvolvimento regional brasileiro. Representa, no entanto, um instrumento decisivo e importante para os novos tempos.

### Características Operacionais Básicas

A proposta do Fundo assume características operacionais singulares e inovadoras. De um lado, volta-se para o apoio a iniciativas que demonstrem efetiva capacidade de transformação das realidades econômicas sub-regionais e possibilitem uma aposta nas estratégias sub-regionais que apresentem melhor potencial de desenvolvimento. De outro, permite conciliar a ação em uma escala espacial sub-regional com os demais esforços hoje existentes na escala macrorregional (como no Programa Brasil em Ação) ou mesmo à escala local e estadual.

A proposta do Fundo contempla basicamente duas linhas de aplicações:

---

<sup>17</sup> O outro caminho básico, a ser discutido mais à frente, é o da revisão de todo o conjunto de instrumentos de apoio ao capital privado, sobretudo incentivos fiscais e financiamentos subsidiados, que constituem a parte que sobreviveu até aqui das estratégias de desenvolvimento regional mais significativas.

<sup>18</sup> Todos os Programas regionais dedicados às regiões Sudeste e Sul do país formulados desde os anos 60 sempre foram delimitados nesta escala microrregional, condizente com a densidade econômica já alcançada anteriormente pela maior fração destas áreas. São exemplos clássicos, o Promirim (formulado para a grande lagoa da fronteira com o Uruguai), o Prodoeste (na Região Sul, voltado para o Oeste de Santa Catarina), o Prodepar (Programa de Desenvolvimento do Centro e Noroeste do Paraná) e o Prodenor (Programa de Desenvolvimento do Norte Fluminense).



a) complementação de projetos de infra-estrutura de grande significado macrorregional previstas no Programa Brasil em Ação, no Plano Plurianual ou nos Planos Regionais de Desenvolvimento (contemplando exclusivamente as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste);

b) apoio a programas sub-regionais de desenvolvimento, complementares aos projetos de infra-estrutura em implantação, organizados desde a perspectiva dos respectivos atores sociais destes subespaços com o apoio das instâncias estaduais e/ou regionais (contemplando diversas sub-regiões - microrregiões - objetivamente delimitadas do território nacional).

O Fundo possui ainda as seguintes características básicas:

a) objetiva apoiar as sub-regiões (microrregiões) que apresentem níveis de renda *per capita* inferiores a determinado patamar da média nacional ou que apresentem evolução econômica desfavorável, refletida por um crescimento persistentemente menor que a taxa de crescimento do PIB nacional;

b) contempla apoio à implementação de programas de desenvolvimento regional articulados desde o âmbito local e microrregional com o estadual, regional e nacional, voltados preferencialmente para investimentos em infra-estrutura econômica, tecnologia aplicada à produção e capacitação profissional;

c) aporta recursos complementares aos mobilizados pelas instâncias federais, estaduais e municipais enquanto gestoras das iniciativas e programas de desenvolvimento regional.

Estes três pontos básicos merecem ser discutidos com vagar.

O primeiro deles implica na aceitação, de um lado, do princípio de que as sub-regiões de mais alta renda estejam de partida excluídas do rol das habilitáveis aos recursos do Fundo. Nosso propósito é propiciar um aporte de recursos para permitir uma convergência dos padrões de renda entre as microrregiões brasileiras. Assim, não tem sentido, com estes recursos, apoiar aquelas microrregiões que já se apresentam entre as de maiores níveis relativos de renda no país. Naturalmente, há outros mecanismos de apoio às iniciativas destas microrregiões que não os deste Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional. Aliás, como vimos, os próprios eixos nacionais de desenvolvimento e integração têm sua configuração básica apoiada sobretudo nestas microrregiões de maior densidade econômica.

Outro aspecto relevante relacionado a este primeiro ponto reside no fato de que se espera que essa elevada dose de objetividade na definição dos critérios de habilitação das microrregiões contribua decisivamente para que não se subverta a finalidade básica do fundo enquanto instrumento de desenvolvimento regional. A decisão, para um determinado período, sobre os critérios para enquadramento prévio das microrregiões e, portanto, sobre as correspondentes condições de operação prevaletentes para cada microrregião que apresenta seu programa de desenvolvimento regional, estará baseada em processo transparente e ordenado.

Ainda sobre esse primeiro ponto, cabe voltar a sublinhar a importância da intervenção na escala microrregional. Por que microrregiões? Porque acreditamos ser esta a escala espacial que mais elementos positivos apresenta para propiciar verdadeira transformação econômica, além de se mostrar compatível com níveis satisfatórios, desejáveis e mais diretos de participação social.

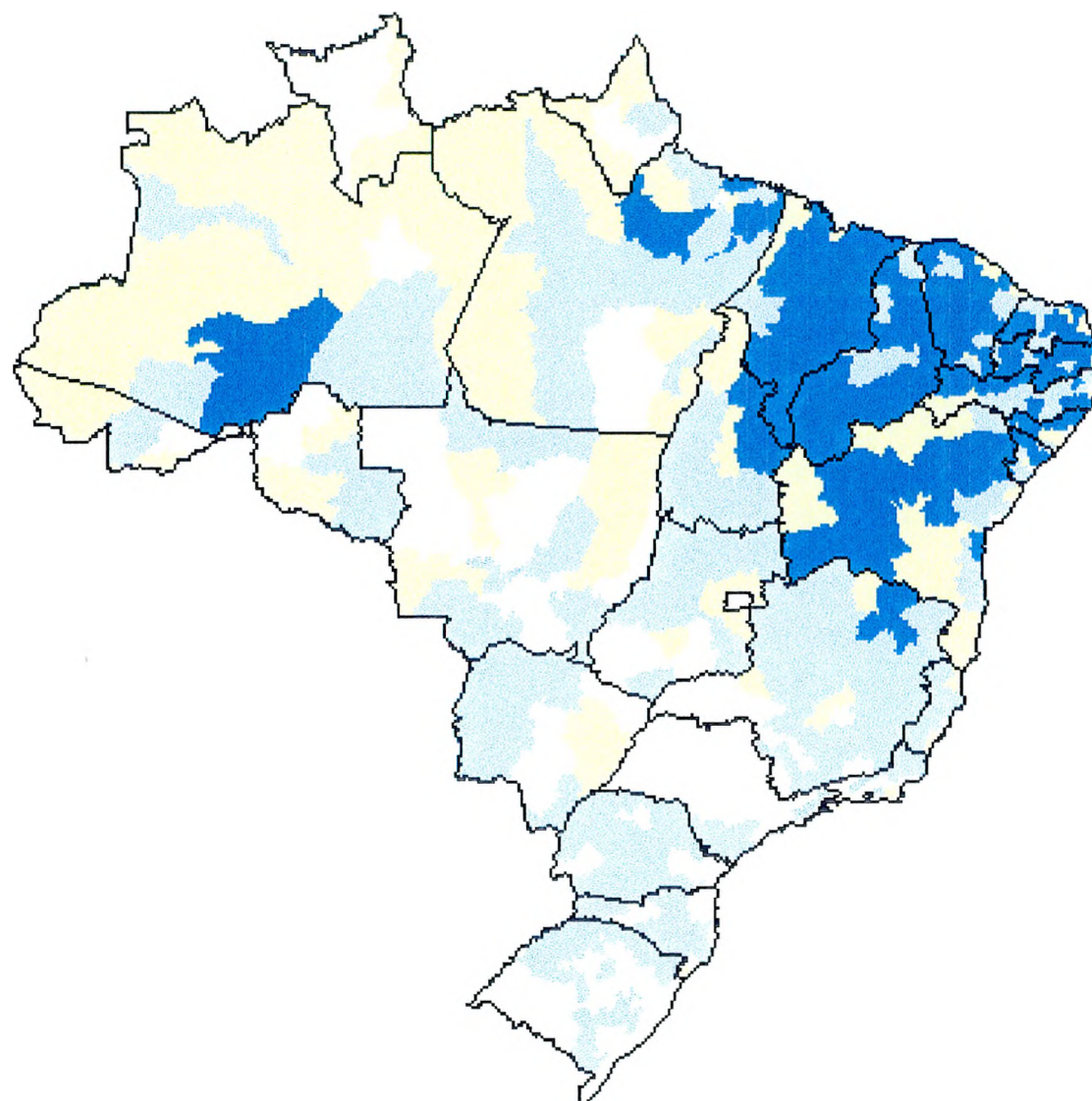
O segundo ponto apresenta nuances menos evidentes, mas igualmente importantes. Chamamos atenção, de início, para a palavra “programa”, que se distingue, radical e objetivamente, do sentido dado à palavra “projeto”. Uma das duas linhas básicas de atuação do Fundo, como







mencionamos, prevê o apoio a programas microrregionais de desenvolvimento regional, ou seja, a um conjunto articulado de ações, de natureza variada e relacionadas a determinados itens apoiáveis, formulado e estruturado desde o âmbito microrregional a partir do concurso dos respectivos atores sociais e institucionais relevantes, que conformam uma aposta significativa na transformação das condições econômicas prevalentes naquela microrregião. Não se trata do apoio a um projeto específico qualquer, nem de uma linha de crédito para uma atividade específica, mas de uma proposta ambiciosa de desenvolvimento que deverá ser analisada nestes termos.

# Brasil - Microrregiões Geográficas

## Microrregiões Elegíveis para o Fundo de Desenvolvimento Regional



### Microrregiões Elegíveis

-  Dinâmicas de Menor Renda
-  Estagnadas de Média Renda
-  Deprimidas Tradicionais
-  Áreas Não Elegíveis



A opção pela prioridade aos investimentos em infra-estrutura e demais externalidades econômicas significativas enquanto núcleo central de definição das ações passíveis de financiamento nesses programas mostra-se compatível com a percepção generalizada de que representam o principal instrumento de dinamização das economias regionais e que constituem a principal carência no contexto da atual política regional brasileira.

No passado, estes investimentos foram canalizados sobretudo pelas empresas estatais ou pelos recursos fiscais da União. Hoje sua ausência contribui para a perda de consistência dos mecanismos de incentivos fiscais e financiamentos subsidiados na geração de impactos econômicos significativos para o desenvolvimento das diversas regiões.

Por último, o terceiro ponto assinala outro princípio que consideramos essencial ao adequado funcionamento do Fundo. Em qualquer hipótese, ou seja, independente da situação de uma dada microrregião, esta deverá prover e mobilizar recursos a título de contrapartida que complementarão os aportes propiciados pelo Fundo. Nossa proposta é a de que os níveis de contrapartida se estabeleçam de acordo com o enquadramento das microrregiões numa tipologia como a apresentada anteriormente neste trabalho (ver quadro a seguir). No caso, microrregiões situadas na faixa das “deprimidas tradicionais” estariam contempladas com menores necessidades de comprovação de recursos de contrapartida e assim por diante. De que forma mobilizar-se-iam os recursos de contrapartida? Através do apoio de todos os agentes locais interessados na condução e aprovação dos programas: empresários locais, sindicatos de trabalhadores, associações civis, ONG’s, comerciantes, prefeituras dos municípios ali compreendidos, ou respectivos governos estaduais. O engajamento destes atores tanto na formulação dos Programas como na mobilização de recursos das sociedades locais e instâncias do poder público constitui chave para o alcance de resultados expressivos na condução da política regional.

O Fundo constitui, assim, instrumento complementar aos tradicionais mecanismos de financiamento ao setor privado existentes e às demais linhas programáticas usuais da União que possuem rebatimentos regionais explícitos, preenchendo evidente lacuna dentre as ações mobilizadas pelo poder público.





<b>Renda Domiciliar 1991</b> <b>Var. Pop. 96/91</b>	<b>ALTA</b> (de R\$2.408 a R\$6.134)	<b>MEDIA</b> (de R\$ 898 a R\$ 2.408)	<b>BAIXA</b> (de R\$ 402 a R\$ 618)
<b>ALTA</b> (de 9 a 71%)	<b>Dinâmicas de Menor Renda:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 31% área</li> <li>- 10% Pop.96, 9% domic.96</li> <li>- 6% PIB93</li> <li>- 6% Ren.Dom.91</li> <li>- 5 hab/km<sup>2</sup> 96,</li> <li>- 71% tax.urb.96</li> <li>- 11% pop. esc.96</li> </ul>		
<b>MEDIA</b> (de 0 a 9%)	<b>Alta Renda:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>-18,4% área</li> <li>- 55% Pop.96</li> <li>- 58% domic. 96</li> <li>- 79% PIB93</li> <li>- 77% Ren. Dom.91</li> <li>- 51 hab/km<sup>2</sup> 96</li> <li>- 92% tax. Urb.96</li> <li>- 54% pop.esc 96</li> </ul>		
<b>BAIXA</b> (de -26 a 0%)		<b>Estagnadas de Média Renda:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 34% área,</li> <li>- 23% pop.96</li> <li>- 22% domc.96</li> <li>- 12% PIB 93</li> <li>- 14% ren. domc. 91</li> <li>- 66% tax..urb96</li> <li>- 23% pop.esc.96</li> </ul>	<b>Deprimidas Tradicionais:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 16% área</li> <li>- 12% pop.96</li> <li>- 10% domic96</li> <li>- 3% PIB93</li> <li>- 3% ren.dom.91</li> <li>- 46% tax.urb 96</li> <li>- 12% pop.esc.96</li> </ul>



## Gestão e Recursos

As duas linhas de aplicações podem ser geridas segundo esquemas convergentes, mas distintos. Na primeira, a estrutura de gestão segue o esquema mais usual, contemplando sobretudo o concurso das instâncias federais, regionais e, por extensão, estaduais de decisão. Na segunda, pretende-se estabelecer um processo de habilitação e competição pelos recursos, dentro de critérios objetivos delimitados nacionalmente para esse processo.

O esquema de gestão do Fundo prevê as seguintes instâncias básicas:

Ao nível do Governo Federal, compete ao Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO<sup>19</sup>, consultados os Ministérios setoriais envolvidos, propor o Plano Nacional de Aplicações do Fundo para um período de cinco anos, compatível com o Plano Plurianual - PPA, podendo ser revisado anualmente, contemplando os critérios e prioridades gerais de aplicação dos recursos. O Plano Nacional de Aplicações determinaria para cada período:

- a) qual a orçamentação básica entre as duas linhas estabelecidas;
- b) qual a repartição básica dos recursos entre as macrorregiões do país, dentro de cada linha (compatível com a dimensão do problemas das desigualdades);
- c) quais os projetos de expressão nacional ou regional que teriam seus recursos complementados pelo Fundo, segundo propostas dos respectivos Conselhos Deliberativos dos organismos regionais das Regiões Norte, Nordeste ou Centro-Oeste, no caso da primeira linha;
- d) quais as condições gerais, modalidades de aplicação e os critérios objetivos de enquadramento dos programas de investimentos das sub-regiões ou microrregiões, no caso da segunda linha.

O Plano Nacional de Aplicações do Fundo seria encaminhado ao Senado Federal, instância de representação dos Estados no Poder Legislativo, para análise e aprovação final. Em última instância, caberia ao Senado deliberar sobre a proposta do Executivo, traçando as linhas gerais da aplicação dos recursos do Fundo.

Ao contrário do passado, quando a União articulava ações nos seus mínimos detalhes desde Brasília, agora pretende-se que apenas os critérios essenciais objetivos que definem o escopo e natureza dos programas sub-regionais habilitáveis aos recursos e as grandes linhas de orçamentação do Fundo sejam estabelecidos no âmbito federal. Apenas os projetos de significado interregional continuariam sendo propostos e decididos neste âmbito.

Em simultâneo, as instâncias regionais e estaduais se responsabilizariam pela definição dos planos regionais<sup>20</sup> estratégicos de aplicação dos recursos, propondo os projetos da primeira linha e induzindo a organização das propostas desde o âmbito sub-regional, bem como interagindo com as instâncias mais locais da formulação dos respectivos programas de desenvolvimento regional (segunda linha). Nesta perspectiva, garante-se a satisfação necessária às grandes orientações

<sup>19</sup> Através da Secretaria Especial de Políticas Regionais - SEPRE, dos organismos federais regionais (SUDENE, SUDAM E SUFRAMA) e da Secretaria de Planejamento e Avaliação - SPA

<sup>20</sup> Cabe assinalar que a Constituição Federal de 1988 prevê a elaboração de Planos Regionais de Desenvolvimento, que se articulariam aos Planos de Ordenamento Territorial. Todos estes "Planos" devem ser compatibilizados no Plano Plurianual - PPA.

dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento bem como às percepções estratégicas mais amplas prevaletentes para o âmbito regional.

Nesta segunda linha, duas considerações são importantes. Em primeiro lugar, como vimos, as microrregiões do País são enquadradas, desde o início, a partir dos critérios estabelecidos no Plano Nacional de Aplicações do Fundo (em nosso exemplo, segundo faixas dos seus respectivos níveis de renda nominal familiar *per capita* e de crescimento populacional), que determinam as necessidades de contrapartida local e estadual exigidas para o financiamento dos programas. Em segundo lugar, a habilitação dos programas é feita em datas preestabelecidas segundo calendário específico amplamente divulgado (uma ou duas reuniões anuais), quando se procede à análise objetiva comparada dos programas apresentados e se decide seletivamente pela implementação daqueles melhor formulados e com maiores chances de alcançarem resultados expressivos. No caso das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste esta missão caberia aos Conselhos Deliberativos com o apoio técnico das Superintendências de Desenvolvimento Regional, enquanto que nos estados do Sudeste e Sul caberia ao MPO em articulação com os governos estaduais.

A concentração no tempo das decisões permite lidar melhor com os problemas de orçamentação desta linha do Fundo, evitando-se o usual descompasso entre a demanda e a oferta de recursos. Além disso, a escolha simultânea dos programas permite que se opte realmente pelos melhores projetos.

É fundamental que o Fundo conte, de partida, com recursos adicionais aos hoje já disponíveis pela política regional e que assegure o retorno destes investimentos para as respectivas regiões. Além dos recursos que se possam mobilizar das fontes já existentes, deve-se acrescentar novo aporte de recursos de fontes não tradicionais desde a perspectiva da política regional.

Dentre as fontes existentes para comporem o montante inicial de recursos do Fundo identificam-se:

a) aporte de 20% dos recursos hoje carreados à conta dos Fundos Constitucionais, FNO, FNE e FCO. Isso equivaleria hoje a cerca de R\$ 350,0 milhões;

b) aporte de fração dos recursos hoje retirados dos Fundos de Incentivos Fiscais, FINOR e FINAM<sup>21</sup>. Estima-se que hoje equivaleriam a cerca de R\$ 150,0 milhões aproximadamente, mas poderiam ampliar-se à medida que avance o cronograma de redução paulatina e término previsto nos dispositivos da Lei n.º 9.532, de 10/12/97;

c) aporte equivalente a 20% dos montantes de incentivos e subsídios fiscais federais hoje concedidos às empresas implantadas na Zona Franca de Manaus, o que poderia ser incluído no texto do Projeto de Lei previsto no Art. 77 da Lei n.º 9.532. Uma estimativa preliminar do potencial de contribuição da SUFRAMA aponta para R\$ 400,0 milhões;

d) destinação de fração dos recursos da atual isenção plena do IRPJ para projetos nas regiões Norte e Nordeste em redução de 75% (inicialmente), com destinação dos 25% restantes recolhidos para o Fundo. Por hipótese, estima-se que o volume de recursos anuais seja equivalente aos mobilizados pelos fundos de incentivos fiscais (cerca de R\$ 1,0 bilhão), e que, portanto, cerca de R\$ 250,0 milhões poderiam ser canalizados para o FUNDO;

---

<sup>21</sup> O FUNRES, por ser caso singular de um Fundo constituído por opções apenas de contribuintes domiciliados no Estado do Espírito Santo e também por representar menos de 1% dos recursos totais de incentivos regionais não colaboraria para o novo Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional.

e) aporte de 100% dos recursos do PIN/PROTERRA. Estima-se em aproximadamente R\$ 250,0 milhões anuais as disponibilidades destes Programas.

As fontes sugeridas, naturalmente, importam na adoção de algumas medidas. A destinação de parcela dos recursos dos Fundos Constitucionais para o Fundo exige a edição de Lei Complementar alterando dispositivo da atual regulamentação existente, que interpreta o preceito constitucional de que estes recursos sejam destinados aos “setores produtivos” como estabelecendo exclusividade para os financiamentos ao setor privado. Já no caso dos fundos de incentivos fiscais (FINOR, FINAM e FUNRES) basta garantir a destinação de recursos equivalentes aos retirados dos Fundos de Incentivos Fiscais conforme estabelecido na Lei n.º 9.532 para o Fundo proposto.

A natureza dos incentivos concedidos à empresas no âmbito da SUFRAMA sugere um caminho um pouco diferente, com a exigência de que as empresas contribuam para o Fundo em montante estabelecido para fazerem jus ao usufruto dos atuais benefícios fiscais federais.

A transformação da isenção plena do IRPJ demanda mesmo tratamento que o sugerido para os Fundos de Incentivos Fiscais (FINOR e FINAM). Por fim, no caso do PIN/PROTERRA, que hoje constitui uma fonte de recursos de vários dispêndios federais, é necessário discutir um período de transição, para que não ocorram prejuízos ou soluções de continuidade dos vários programas. Propõe-se que inicialmente, no primeiro ano, apenas 30% dos recursos sejam destinados ao Fundo, no segundo ano 60% e no terceiro 100%.

Além da possibilidade de redirecionamento destes recursos já existentes, algumas fontes novas seriam:

f) aporte de recursos externos de agências multilaterais de financiamento. A médio prazo, se tentaria negociar um aporte de recursos para o Fundo junto a estas instituições;

g) parcela dos recursos estaduais dos fluxos anuais de pagamentos das respectivas dívidas com a União. Parte das dívidas poderia ser refinanciada em prazos mais elevados, tendo como contrapartida injeção dos recursos correspondentes para o Fundo, com aplicação casada com os respectivos estados “contribuintes”;

h) recursos de outros Fundos geridos pelo BNDES e CEF destinados às regiões Norte e Nordeste (Pro-emprego, Programa Nordeste Competitivo, Programa da Amazônia Integrada, FAT e FGTS);

O item (f) envolve uma etapa de negociação com as agências multilaterais de financiamento (BIRD ou BID). Trata-se de um empréstimo que poderia alcançar montante equivalente ao atualmente destinado às regiões periféricas pelos Fundos de incentivos fiscais (FINOR, FINAM e FUNRES) e pelos Fundos Constitucionais (FNE, FNO e FCO), que são estimados atualmente em aproximadamente R\$ 2,0 bilhões anuais. O primeiro passo neste sentido consiste na aprovação de Carta-Consulta no âmbito da COFIEX, após as negociações preliminares com as respectivas Agências.

No caso do item (g), propõe-se que cerca de 20% dos desembolsos efetivos dos Estados com o pagamento destas dívidas fossem destinados ao Fundo. O item seguinte reporta-se aos fundos e recursos mantidos pelo BNDES e CEF, que se destinam exclusiva ou parcialmente às regiões menos desenvolvidas, que seriam também incorporados ou articulados em suas aplicações ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional aqui proposto. Dentre outros, cabe destacar os seguintes aportes potenciais: Programa Nordeste Competitivo, R\$ 2,5 bilhões disponíveis; Pro-



grama Amazônia Integrada, R\$ 1,0 bilhão; Proemprego, R\$ 1,8 bilhão em contratações até este momento em todo o País.

Os recursos oriundos de recolhimento das contribuições de trabalhadores poderiam ter sua aplicação vinculada a programas de capacitação profissional e treinamento/retraining de mão-de-obra, respeitando sua origem primária. Cabe lembrar que as aplicações em programas regionais como os aqui definidos devem representar um uso mais profícuo destes recursos em muitas situações, uma vez que acoplados a outros investimentos econômico-produtivos relevantes e significativos.

### 3.3 Reformulação dos Instrumentos Tradicionais de Política Regional

Naturalmente, os instrumentos tradicionais continuam a existir ao lado dos novos instrumentos, cabendo promover sua revisão e adequação ao espírito da nova política nacional de desenvolvimento regional. Pelo menos cinco assuntos ou temas incluídos no que denominamos de política regional devem obrigatoriamente ser tratados na conformação de uma nova política: a) os incentivos fiscais regionais concedidos aos projetos desenvolvidos no Norte (FINAM), Nordeste (FINOR) e no estado do Espírito Santo (FUNRES); b) os Fundos Constitucionais de financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO); c) os incentivos fiscais concedidos aos projetos instalados na Zona Franca de Manaus; d) os investimentos em irrigação; e e) o aparato institucional da política.

#### Incentivos Fiscais Regionais

O carro-chefe da política de desenvolvimento regional dos últimos trinta anos foi o mecanismo dos incentivos fiscais mobilizado a favor de investimentos produtivos nas regiões periféricas do país - FINOR, FINAM e FUNRES. Mesmo quando minguaram seus montantes de recursos ou quando eles se reduziram a níveis menores que os observados para outros instrumentos complementares - como no caso presente das isenções e reduções de impostos, não deixaram de ocupar o lugar de primazia nos longos debates sobre o tema que se promoveram nestes anos.

O motivo é simples: para o bem ou para o mal, eles contribuíram para trazer as novidades mais perceptíveis para as estruturas produtivas regionais, com a exceção de alguns mega-investimentos públicos realizados nesta mesma etapa. A primeira característica importante deste mecanismo é, assim, que ele se volta para o apoio aos investimentos e não à mera operação dos empreendimentos.

Ao longo destes trinta anos, o mecanismo passou por duas grandes reformas, que lhe alteraram as feições significativamente. A primeira quando o sistema denominado de 34/18 foi substituído pelo dos fundos regionais, em 1974 (DL nº 1.376/74); a segunda, quando a então exclusividade das operações de participação acionária foi superada pela entrada em operação da modalidade de apoio via debêntures, em 1991 (Lei nº 8.167/91). De lá para cá, não se tem uma avaliação isenta, profunda e crítica do mecanismo, que vem perdendo, desde os anos 80, significado para o desenvolvimento econômico regional.

Nossa proposta para estes incentivos é a de se proceder à sua avaliação urgente, inclusive recuperando análises e proposições debatidas em avaliações anteriores, a exemplo da COMIF, instituída pelo Governo Federal na segunda metade dos anos 80. O sentido da mudança é claro: estabelecer novos princípios de seletividade na escolha dos projetos, melhorar sua aderência às

orientações da nova política em gestação e rever em profundidade as atuais características do sistema, com vistas à sua permanência prevista para até 31 de dezembro de 2.013.

Ainda neste capítulo dos incentivos, cabe lembrar as tradicionais isenções e reduções do imposto de renda de pessoa jurídica, privilégios também concedidos em nome do desenvolvimento regional. Aqui nossa proposta é mais drástica, pois defendemos que todos os benefícios incidentes sobre a operação das empresas sejam, de *per se*, eliminados. Apenas seriam resguardados os incentivos que envolvessem minimamente investimentos novos, mesmo que na ampliação ou modernização de empreendimentos antigos. Afinal, os incentivos provocam decididas distorções alocativas, muitas vezes injustificáveis mesmo à luz dos parâmetros regionais, que não têm sentido numa economia estável e em processo de reconciliação aos mecanismos de mercado.

As isenções e reduções que persistissem diante destes novos critérios, trariam também novas e maiores exigências de concessão de contrapartidas por parte dos beneficiários no novo quadro da política nacional de desenvolvimento regional. Como mencionado na discussão do Fundo, pretende-se cobrar uma contrapartida dos empresários contemplados por estas isenções e reduções, mediante sua contribuição para o fundo mencionado no item anterior, em montante correspondente a uma fração dos benefícios conforme o esquema previsto na Lei n.º 9.532. Na nova política, os incentivos fiscais, revigorados, representam suporte importante no estímulo aos investimentos privados em projetos, áreas e setores prioritários ao desenvolvimento regional.

### Fundos Constitucionais

Os Fundos Constitucionais são uma parte mais recente da atual política regional. Instituídos em 1988, representaram uma grande resposta às críticas ao instrumento mais hegemônico e visível existente à época, os incentivos fiscais. Isso porque, em tese, rompiam com a lógica predominante do mecanismo de incentivos de apoiar apenas médios e grandes empreendimentos, o que implicava num alto custo de capital por emprego gerado, numa concentração de ações no entorno das Regiões Metropolitanas e capitais e mesmo num processo de estímulo à concentração de renda, pelo número diminuto de beneficiários maiores diretos.

Dessa forma, os Fundos voltam-se, sobretudo, para os micro e pequenos empresários e mesmo para cooperativas de trabalhadores e outras formas associativas empresariais. No Nordeste, apresenta cláusula de destinação mínima de recursos para a região do interior semi-árido. Têm forte pendor para o financiamento de atividades agrícolas, inclusive estando atrelado, em parte, ao financiamento de assentamentos de reforma agrária.

A questão é que as condições operacionais dos financiamentos, especialmente nos últimos anos, tem sido inadequadas para as condições regionais, importando num elevado custo de pagamento para os tomadores dos empréstimos. Além disso, sua estruturação como mera linha de crédito deixa a desejar no sentido que suas ações resultem em impactos econômicos mínimos, permitindo razoável perspectiva de transformação econômica das realidades locais. Uma análise genérica do sistema dos Fundos insinua que sua capacidade de propiciar melhoria sustentada das condições de vida das populações das regiões beneficiadas tem se mostrado limitada.

Vale para os Fundos algumas das mesmas sugestões defendidas para os incentivos: é imprescindível proceder a uma avaliação isenta, profunda e objetiva dos Fundos nestes seus já dez anos de existência. As mudanças a curto prazo podem ser acomodadas na definição dos respectivos Planos de Aplicação de cada exercício, quando seria introduzidas modificações que importas-

sem na sua melhor adesão aos princípios da nova política nacional de desenvolvimento regional, especialmente no que respeita à sua possibilidade de complementação dos recursos mobilizados pelo Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Nacional.

### Zona Franca de Manaus

A Zona Franca de Manaus é hoje um importante compartimento da estrutura industrial brasileira. Segmentos produtivos expressivos encontram-se majoritariamente ali instalados em detrimento de outras opções locacionais. O poder de atração que propiciou tal movimento de deslocalização de plantas industriais não foi outro que não a concessão de vultosos incentivos à operação das plantas, que estima-se chegam a pelo menos US\$ 2,0 bilhões/ano, que se aliaram aos tradicionais incentivos aos investimentos concedidos pela SUDAM.

Para viabilizar a constituição de uma relevante parte da indústria do país num ponto distante da periferia nacional mobilizaram-se, de forma singular e única, pesados incentivos, isenções e reduções fiscais e cambiais, de origem federal e estadual, que subverteram radicalmente as hierarquias e ordens do cálculo econômico vigente. Deve-se considerar, assim, que a Zona Franca de Manaus representa a maior concentração de recursos a título de política regional praticamente num só ponto do território nacional.

Uma nova postura para a Zona Franca de Manaus no escopo de uma política nacional de desenvolvimento regional implica, de partida, em considerar duas iniciativas compatíveis com o horizonte temporal de vigência dos benefícios, 2013, consagrado constitucionalmente<sup>22</sup>:

a) limitar o ingresso de novos projetos em setores estranhos ao perfil industrial atual, propiciando condições de sobrevivência para a parte desta estrutura que apresenta níveis mínimos de capacidade competitiva;

b) estabelecer um caminho de transição gradativa em direção a condições operacionais normais ou similares às do mercado nacional, reduzindo paulatinamente os recursos mobilizados a seu favor e, portanto, as margens de proteção efetiva da indústria ali instalada.

Coerente com o princípio defendido para a transformação das isenções e reduções fiscais, também os benefícios concedidos à indústria da Zona Franca de Manaus devem deixar de incidir sobre as operações industriais e permanecer, no futuro, restrito ao apoio aos novos investimentos.

### Investimentos em Irrigação

O braço mais antigo e clássico da política regional reside nos investimentos em reservação de água na região semi-árida do Nordeste. Desde pelo menos fins do século passado são realizados estes investimentos para atenuar os efeitos devastadores das secas periódicas nordestinas. Os açudes são a sua expressão mais conhecida.

A tentativa de reverter a fragilidade do arranjo produtivo destas porções do território nordestino e até mesmo de assegurar condições mínimas de sobrevivência às populações ali residentes mediante a garantia de abastecimento do elemento temporariamente escasso desta equação, a água, determinou um acúmulo histórico de iniciativas nesta área, que apenas em anos mais

<sup>22</sup> Cabe lembrar que a Lei nº 9.532, de 10/12/97, estabeleceu critérios para a aprovação de novos projetos em seu Artigo 77.

recentes foram de forma mais decidida direcionadas para um aproveitamento econômico viável e de perspectiva de inserção comercial mais ampla. Embora a custos elevados, a opção da irrigação produziu fundamento para uma das poucas apostas econômico-produtivas consensuais que se identificam hoje no Nordeste, a fruticultura.

A coerência da política nacional de desenvolvimento regional requer considerar de frente as possibilidades abertas por esta estratégia de realização de investimentos em irrigação, que configura até aqui a única opção para certos nichos da vasta região semi-árida, a face mais aguda do problema regional brasileiro.

Incorporar à política o esforço do Governo Federal nesta área parece, no mínimo, um medida sensata. Há no presente, como parte do Programa Brasil em Ação, toda uma proposta de redesenho da filosofia destes projetos, que busca superar as mazelas mais importantes que se observaram no passado. Procura-se desenvolver um “novo modelo de irrigação” e construir uma nova feição para os projetos que amplie suas possibilidades de sobrevivência à margem da tutela do Estado que têm impedido o alcance de resultados satisfatórios na grande maioria deles. Os exemplos bem sucedidos estimulam perseverar na busca de boas condições para o desenvolvimento de uma agricultura de retorno econômico que permita alguma acumulação e a sustentação dinâmica de pelo menos parte expressiva da população que ainda reside na área.

### Reforma Institucional

Ao longo destes trinta e oito anos de política regional pós-SUDENE, várias características indesejáveis foram se acumulando no aparato estatal devotado ao desenvolvimento regional. As inúmeras mudanças institucionais foram gerando situações ou de superposição de mandatos e jurisdições, ou de perda de funções que não foram assumidas a contento por outras instâncias, ou de relaxamento nas orientações mais gerais do sistema e mesmo na condução operacional de várias ações e assim por diante, de tal sorte que mais cedo ou mais tarde o Governo Federal terá de encarar de frente o problema de redefinir o perfil institucional de sua política.

O caso da Amazônia parece exemplar. Persiste, numa rápida olhada no quadro institucional da macrorregião, pelo menos três instituições de mais alto nível na escala do Executivo com mandatos amplos sobre a região ou frações dela. SUDAM e seu Conselho Deliberativo, SUFRAMA e Conselho Nacional da Amazônia Legal apresentam mandatos e papéis que, no mínimo, se entrecrocaram para o pleno exercício de suas funções. Foram-se criando novas instituições que absorveram papéis que já haviam sido delegados outrora a outras instituições, sem que o mandato destas últimas houvesse sido extinto. Dessa maneira, reina no quadro macrorregional uma confusão de papéis só resolvida pela manifestação conjuntural de preferências por parte das lideranças nacionais e regionais.

Se de um lado esse fato revela certo descaso com os temas regionais, de outro ressalta um anacronismo do arranjo institucional vigente. As instituições públicas existentes não mais dão conta de exercer seus papéis a contento no contexto de uma sociedade que se transformou profundamente ao longo destes 38 anos. Imperou até aqui reformas e rearranjos conjunturais, como os que motivaram a criação do Conselho Nacional da Amazônia Legal, na esteira das pressões internacionais sobre a questão ambiental amazônica, associadas à Rio 92. A resposta às pressões passou ao largo de uma definição mais clara de papéis, os quais se apresentavam nitidamente superpostos com os da antiga instituição preponderante no espaço normativo da macrorregião, a SUDAM.

Uma reforma institucional de peso, coerente com a recuperação do espaço e significado da política nacional de desenvolvimento regional, deve encarar o problema de avaliar novos arranjos, inclusive para além do espaço estritamente estatal de atuação que prevaleceu até aqui. Há opções e alternativas que podem resultar em melhorias significativas na eficiência e eficácia da condução da política regional. Há novos mecanismos e instrumentos a explorar, como o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Regional aqui proposto. Há novas concepções, como a de uma atuação microrregional aqui defendida, a informar a política.

Nossa proposta é de que qualquer que seja a direção escolhida para a reforma das instituições de política regional ela seja decidida apenas após a instituição dos novos instrumentos e a revisão dos antigos, evitando que as questões delicadas nela envolvidas constituam uma barreira a impedir as desejadas transformações na política regional.