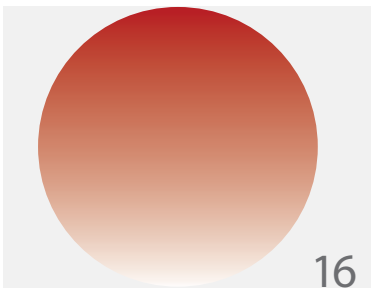
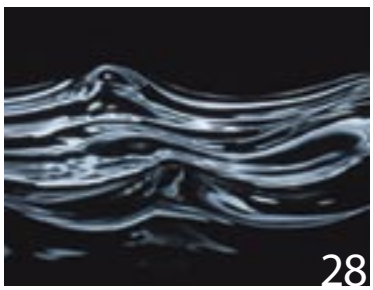
CONJUNTURA ECONÔMICA







Carta do IBRE

6 Chegou a hora de rever a política de intervenção e acúmulo de reservas
A Carta do Ibre de fevereiro teve como objetivo indicar os arranjos institucionais necessários para que o Brasil pudesse conviver, por um período razoavelmente longo, com déficits substanciais em conta corrente. Nesta Carta, o objetivo é se deter num exame minucioso das reservas internacionais, um dos itens mais importantes dos ativos externos do Brasil. Tendo-se chegado a reservas na faixa de US$ 241 bilhões, parece oportuno discutir até que ponto esse nível é, ou não, excessivo; se há necessidade de alterar a prática de acumulação de divisas; e quais seriam os parâmetros adequados para se determinar o nível ótimo das reservas.

Entrevista

10 Alessandro Teixeira
O presidente da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) reconhece que as vendas externas registraram queda, em 2009. Mas a perda não foi maior porque o país está presente em diversos mercados. Entrevista a Klaus Kleber.

Internacional

16 CHINA: o temor da inflação
De Beijing, Angelica Wiederhecker informa que neste início de 2010, o ímpeto da economia chinesa continua sólido, mas a inflação pode minar a recuperação.

24 Brasil e o desafio da reconstrução no Haiti
Riordan Roett analisa as consequências positivas para o Brasil.

Petróleo & Gás

28 Marco regulatório: debate salgado
A proposta do governo de mudar o marco regulatório do petróleo e do gás nas áreas do pré-sal está no Congresso. A iniciativa provoca debates, pois muda o regime de exploração e produção de reservas superiores a 50 bilhões de barris de petróleo e institui inovações, como política industrial voltada à área petrolífera e maior ingerência do Estado na economia. Reportagem de Liliana Lavoratti.

43 Antídotos contra a "doença holandesa"

52 A proposta do governo de um novo marco regulatório para o pré-sal
Wagner Freire discute a mudança do modelo de concessão para o de partilha.

Macroeconomia

58 Tragédia grega
Como o governo gastava mais do que arrecadava, os gregos dançarão sua música quebrando os pratos. Artigo de Fernando de Holanda Barbosa.

60 Estado mínimo e patrimonialismo
Para Pedro Cavalcanti Ferreira, os que atacam o Estado mínimo e defendem o máximo, ignoram a tradição brasileira.

62 Inflação: transferências, custos e perspectivas
Rubens Penha Cysne calcula os números relativos às transferências inflacionárias.

Agricultura

66 A última fronteira agrícola
Mauro de Rezende Lopes diz que o Rio de Janeiro não usa todo o seu potencial.

Política

68 As sete pragas da política nacional
Murillo de Aragão afirma que os males do Brasil são: desinformação, corporativismo, clientelismo...

Justiça

70 Poder Judiciário e meio ambiente
Sérgio Guerra comenta o projeto de mudança no Código Florestal.

Social

72 Do Bolsa-Família à Renda Básica de Cidadania
O senador Eduardo Suplicy defende para todos os brasileiros o direito de participar da riqueza da nação.

78 Monitorando movimentos macro, meso e micro
Marcelo Neri avalia o impacto da crise financeira no bolso dos brasileiros.

I Conjuntura Estatística
XX Índices Econômicos

Foto: Liane Neves

FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944, como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar no âmbito das Ciências Sociais, particularmente Economia e Administração, bem como contribuir para a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável.

Praia de Botafogo, 190 – CEP 22250-900 – Rio de Janeiro – RJ
Caixa Postal 62.591 – CEP 22257-970 – Tel.: (21) 2559-6000

Primeiro Presidente e Fundador
Luiz Simões Lopes

Conselho Diretor
Presidente: Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-presidentes: Francisco Oswaldo Neves Dornelles (licenciado), Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque (licenciado) e Sergio Franklin Quintella.

Vogais: Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Ernane Galvêas, José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Manoel Pio Corrêa Jr., Marcílio Marques Moreira e Roberto Paulo Cezar de Andrade.

Suplentes: Alfredo Américo de Souza Rangel, Antonio Monteiro de Castro Filho, Cristiano Buarque Franco Neto, Eduardo Baptista Vianna, Jacob Palis Júnior, José Ermírio de Moraes Neto, José Júlio de Almeida Senna, Marcelo José Basílio de Souza Marinho e Nestor Jost.

Conselho Curador
Presidente: Carlos Alberto Lenz César Protásio

Vice-presidente: João Alfredo Dias Lins (Klabin Irmãos & Cia.).

Vogais: Alexandre Koch Torres de Assis, Dante Letti (Souza Cruz S.A,), Carlos Moacyr Gomes de Almeida, Edmundo Penna Barbosa da Silva, Heitor Chagas de Oliveira, Jaques Wagner (Estado da Bahia), Jorge Gerdau Johannpeter (Gerdau S.A.), Lázaro de Mello Brandão (Banco Bradesco S.A.), Luiz Chor (Chozil Engenharia Ltda.), Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Maurício Matos Peixoto, Raquel Ferreira (Publicis Brasil Comunicação Ltda.), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A.), Ronaldo Vilela (Sindicato das Empresas de Seguros Privados, de Previdência Complementar e de Capitalização nos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo), Angélica Moreira da Silva (Federação Brasileira de Bancos), Sandoval Carneiro Junior, Sérgio Ribeiro da Costa Werlang, Mauro Sérgio da Silva Cabral (IRB-Brasil Resseguros S.A.).

.

Suplentes: Aldo Floris, Gilberto Duarte Prado, Luiz Roberto Nascimento Silva, Karine Brandão (Brascan Brasil Ltda.), Ney Coe de Oliveira, Nilson Teixeira (Banco de Investimentos Crédit Suisse S.A.), Olavo Monteiro de Carvalho (Monteiro Aranha Participações S.A.), Patrick de Larragoiti Lucas (Sul América Companhia Nacional de Seguros), Roger Agnelli (Cia. Vale do Rio Doce), Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A.), Rui Barreto (Café Solúvel Brasília S.A.), Sergio Lins Andrade (Andrade Gutierrez S.A.).

Instituto Brasileiro de Economia
Diretoria: Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

Vice-Diretoria: Vagner Laerte Ardeo

Superintendência de Clientes Institucionais: Rodrigo de Moura Teixeira

Superintendência de Produção de Bens Públicos: Vagner Laerte Ardeo

Superintendência de Estudos Econômicos: Marcio Lago Couto

Superintendência de Planejamento e Organização: Vasco Medina Coeli

Controladoria: Regina Célia Reis de Oliveira

CONJUNTURA ECONÔMICA

Fundador
Richard Lewinsohn

Editor-Chefe
Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

Editor-Executivo
Claudio Roberto Gomes Conceição

Editores
Bertholdo de Castro e Liliana Lavoratti

Editoria de arte
Ana Elisa Galvão e Cintia de Sá
Projeto gráfico e capa: Cintia de Sá
Foto da capa: Geoff Brightling/GettyImages
Revisão: Ademilson Coutinho
Produção gráfica: Alexandre de Castro
Fotolito e impressão: Ediouro Publicações S.A.

Colaboram nesta edição
Angelica Wiederhecker
Eduardo Matarazzo Suplicy
Fernando de Holanda Barbosa
Klaus Kleber
Marcelo Neri
Maristella Santos do Nascimento (estatísticas)
Mauro de Rezende Lopes
Murillo de Aragão
Pedro Cavalcanti Ferreira
Riordan Roett
Rubens Penha Cysne
Sérgio Guerra
Wagner Freire

Secretaria e apoio administrativo
Rosamaria Talayer da Silva Lages
Rua Barão de Itambi, 60 – 5º andar
Botafogo – CEP 22231-000 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 3799-6840 – Fax: (21) 3799-6855
conjunturaredacao@fgv.br

Conjuntura Econômica é uma revista mensal editada pelo Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getulio Vargas, desde novembro de 1947. As opiniões emitidas nos artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores e não exprimem, necessariamente, as da Fundação Getulio Vargas. A reprodução total ou parcial do conteúdo da revista somente será permitida com autorização expressa dos editores.

Assinaturas e renovações
conjunturaeconomica@fgv.br

Rio de Janeiro:
(21) 3799-6844

Outros estados:
08000-25-7788 ligação gratuita

Circulação
Bernardo Nunes Chefer
Tel.: (21) 3799-6848
Fax: (21) 3799-6855

Distribuição
Fernando Chinaglia S.A.
Rua Teodoro da Silva, 907
Tel.: (21) 3879-7766
Rio de Janeiro – RJ

Publicidade
Central de Negócios
(11) 3554-7399

Diretor Comercial: Fernando Monteiro
(11) 9153-7331
fernando@conjunturacomercial.com.br

Gerente de Negócios: Eleonora Oliveira
(11) 8881-3990
eleonora@conjunturacomercial.com.br

ANER
www.aner.org.br

IVC
INSTITUTO VERIFICADOR DE CIRCULAÇÃO

ISSN 0010-5945 Conjuntura Econômica. – Vol. 1, n. 1 (nov. 1947)
-.- Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1947-v. il.; 28cm.
Mensal.
Órgão oficial de: Instituto Brasileiro de Economia. Diretores: Nov. 1947-mar. 1952, Richard Lewinsohn; Maio 1952-dez. 1968, José Garrido Torres; Jan. 1969-mar. 1974, Sebastião Marcos Vital; Abr. 1974-mar. 1979, Antonio Carlos Lemgruber; Abr. 1979-abr. 1994, Paulo Rabello de Castro; Maio 1994-set 1999, Lauro Vieira de Faria; Out. 1999-nov. 2003, Roberto Fendt; Dez. 2003-jun. 2004, Antonio Carlos Pôrto Gonçalves; Jul. 2004, Luiz Guilherme Schymura de Oliveira.
ISSN 0010-5945
1. Economia — Periódicos. 2. Brasil — Condições Econômicas — Periódicos. I. Fundação Getulio Vargas. II. Instituto Brasileiro de Economia.
CDD 330.5



Claudio Conceição

Editor-Executivo
claudioconceicao@fgv.br

Quase silenciosamente, da mesma forma que foi elaborada no seio do governo, a atual proposta de mudar o marco regulatório do petróleo e do gás nas áreas do pré-sal está sendo votada no Congresso Nacional. Os quatro projetos de lei em tramitação, embora mudem radicalmente o atual regime de exploração e produção de reservas de petróleo e gás, e sacramentem um modelo sem similar no mundo em função de várias inovações (ver matéria na página 28), até o momento o aspecto econômico, ou seja, que impacto essas mudanças irão trazer para o país — como o direcionamento de uma política industrial fortemente voltada à área petrolífera (ver matéria na página 43) e uma maior ingerência do Estado na economia —, não está no centro dos debates. Num ano eleitoral, o que tem suscitado os maiores embates, é o que caberá a Estados e municípios na repartição dos *royalties* da área do pré-sal. É o que mostra a editora Liliana Lavoratti na matéria de capa desta edição.

Um ano e meio após o colapso do banco Lehman Brothers dar início a uma onda de pânico mundial, a China ressurgiu como o país menos afetado pelo colapso financeiro. Enquanto diversos países desenvolvidos amargavam uma dura recessão, a China cresceu robustos 8,7%, em 2009, registrando 10,7% apenas no último trimestre do ano passado. Neste início de 2010, o ímpeto da economia continua forte, na medida em que economias ao redor do mundo começam a se recuperar. Há, no entanto, um fator que poderia rapidamente minar a recuperação da economia chinesa: a alta da inflação. E os sinais já são visíveis: O IPC (Índice de Preços ao Consumidor) seguiu uma trajetória de deflação na maior parte de 2009, mas, em novembro, a taxa cresceu 0,5% e foi seguida de um salto de 1,9% no mês seguinte — embora tenha recuado em janeiro, quando registrou alta de 1,5%, voltando a subir 2,7% em fevereiro. Apesar do aumento nos preços dos alimentos ainda ser vista como a principal causa — subiram 3,7% no mês, após alta de 5,3%, em dezembro, enquanto os preços de produtos não-alimentares aumentaram em 0,5% — o IPP (Índice de Preços ao Produtor) também subiu 4,3% em janeiro e 5,4% em fevereiro, seguindo elevação de 1,7% em dezembro e baixa de 2,1% no mês anterior. A preocupação do governo chinês com essa tendência e os possíveis impactos sobre a economia são relatados pela repórter Angélica Wiederhecker, direto de Beijing.

Chegou a hora de rever a política de intervenção e acúmulo de reservas

A Carta do Ibre do mês de fevereiro teve como objetivo indicar os arranjos institucionais necessários para que o Brasil pudesse conviver, por um período razoavelmente longo, com déficits substanciais em conta corrente. As conclusões daquela Carta, resumidamente, sugerem a adoção das seguintes medidas: o financiamento externo deve vir através de investimentos diretos e ações; e o governo brasileiro deve trabalhar para que não haja o descasamento de moedas e, por conseguinte, deve desestimular o endividamento de empresas e bancos em moeda estrangeira sem *hedge*.

Nesta Carta, o objetivo é aprofundar a análise anterior, e se deter num exame mais minucioso das reservas internacionais, um dos itens mais importantes dos ativos externos do Brasil. Tendo-se chegado a um total de reservas um pouco acima de US$ 240 bilhões, parece oportuno introduzir a questão de até que ponto esse nível é, ou não, excessivo; se há necessidade de alterar a prática de acumulação de divisas; e quais seriam os parâmetros adequados para se determinar o nível ótimo das reservas.

Desde pelo menos 1966, a partir de um estudo de Heller[1], a literatura econômica debruça-se sobre o tema das reservas internacionais. Nesse estudo formulou-se pela primeira vez, com clareza, a ideia de que as reservas são um instrumento para suavizar os ajustes na balança comercial. Assim, um país sem moeda conversível, mas com reservas suficientes, não precisaria restringir o seu consumo em momentos adversos nos termos de troca, uma vez que poderia dispor de parte das divisas internacionais para evitar uma contração brusca das importações. A alternativa seria o uso da flutuação cambial para manter o equilíbrio na conta comercial. No entanto, como se sabe, movimentos bruscos e acentuados do câmbio desorganizam a produção e causam desemprego, gerando custos de ajustamento que penalizam a evolução do nível de atividade.

A partir da segunda metade da década de 1970, a tendência de liberalização das contas de capital começou a deslocar o foco das discussões sobre as reservas internacionais, com menos ênfase na balança comercial e mais atenção aos desequilíbrios provenientes da rolagem da dívida externa. No final dos anos 1990, foi enunciada a célebre "regra Guidotti-Greenspan" (Pablo Guidotti, ex-vice-ministro das Finanças da Argentina, e Alan Greenspan, ex-chairman do Federal Reserve, Banco Central dos EUA), segundo a qual as reservas deveriam ser suficientes para amortizar pelo menos a dívida externa a vencer um ano à frente.

Benefícios

Na visão atual, as reservas trazem benefícios em vários *fronts* macroeconômicos. O primeiro é a prevenção de crises cambiais e financeiras. O segundo é o amortecimento das crises, no caso delas mostrarem-se inevitáveis. Nessas ocasiões, o gasto de parte das reservas permite, como notado acima, que um país preserve o seu consumo quando os termos de troca ou o financiamento internacional se deterioram. O terceiro benefício, usualmente menos mencionado, é a redução do custo de captação internacional do país, pelo efeito da queda do risco soberano associado ao acúmulo de reservas.

Recentemente, a análise do papel das reservas tornou-se mais sofisticada. Obstfeld, Shambaugh e Taylor (2008)[2], por exemplo, sugerem que o montante total acumulado deve ser tal que dê tranquilidade ao governo em momentos nos quais o país se veja às voltas, simultaneamente, com crises cambial e bancária. Nesse caso, a perda de reservas pode ser potencializada pela intervenção do governo como emprestador de última instância. Essa abordagem indica a fragilidade dos critérios ligados somente ao comércio internacional e à administração da dívida externa, já que esses modelos não consideram a existência de um setor bancário e de liquidez, na forma de depósitos que facilmente podem ser convertidos em moeda externa.

Em outras palavras, não basta ter reservas suficientes para cobrir as necessidades de importação e de serviço da dívida externa de um país ao longo de um período razoável de tempo. Há que se levar também em conta, em tempos de abertura financeira e de grandes fluxos de capital, a possibilidade de que empresas e cidadãos de um país saquem seus recursos na moeda doméstica do setor bancário nacional e busquem adquirir moedas conversíveis, como o dólar e o euro. Nesse cenário, em que a combinação de fuga de capitais e crises cambial e bancária é mais provável — o que se traduziria em perdas substanciais de divisas —, torna-se necessário formar um colchão bem maior de reservas, se os gestores de política econômica quiserem controlar a variação da taxa de câmbio nominal. Diversos estudos empíricos ratificam essa visão.

Uma discussão sobre as reservas internacionais, porém, não pode se restringir apenas aos benefícios, mas deve examinar também os custos. Para abordar essa questão, é preciso fazer uma distinção inicial entre o custo fiscal (isto é, do setor público) e o custo do país como um todo. O primeiro caso diz respeito a uma conta simples, a diferença entre a remuneração internacional das reservas (juro recebido) e o pagamento relativo à captação do governo no mercado nacional em moeda doméstica (juro pago). Evidentemente, essa conta será afetada pelas oscilações do câmbio, cujo efeito combina-se com o diferencial de juros para determinar o lucro ou prejuízo do Banco Central (ou do Tesouro) na absorção e manutenção das divisas internacionais. Na China, por exemplo, onde o custo de captação do governo é inferior aos juros internacionais, há, na verdade, ganhos fiscais com a gigantesca acumulação de reservas.

Com reservas um pouco acima de US$ 240 bilhões, parece oportuno introduzir a questão de até que ponto esse nível é, ou não, excessivo

O custo fiscal, porém, não pode ser considerado igual ao custo que a sociedade brasileira como um todo arca com o acúmulo de reservas. Esse não é um ponto imediatamente intuitivo, mas uma forma de percebê-lo é imaginar que as reservas poderiam ser utilizadas para liquidar as posições devedoras externas do país, cujo custo é mais alto do que a rentabilidade obtida pelo governo com a aplicação das suas divisas. Dessa forma, a

não liquidação daqueles compromissos, com a contrapartida da manutenção das reservas acumuladas, tem como custo exatamente o diferencial entre o juro da dívida externa e a rentabilidade das reservas.

Avaliação

O nível ideal de reservas de um país pode ser avaliado tanto do ponto de vista normativo quanto positivo. No primeiro caso, é preciso construir um suporte teórico, criar uma função objetiva e buscar o ponto ótimo em termos de custo-benefício. Normalmente, no caso das reservas internacionais, os modelos relevantes têm como suporte teórico a interpretação de que seu acúmulo serve para evitar paradas bruscas na conta de transações correntes — e não fuga de capitais e crises bancárias, como descrito acima. Assim, os resultados teóricos obtidos para o nível ideal de reservas, como seria de se esperar, acabam sendo inferiores aos praticados hoje pelos principais países emergentes. Um desses modelos chega a um valor ótimo de um total de reservas equivalente a 7,7% do PIB[3], o que é muito menos do que os cerca de 15% já acumulados pelo Brasil, por exemplo.

Quando se analisa o volume atual das reservas brasileiras, fica claro que ele parece já ser maior do que o recomendável por qualquer modelo ou teoria

Os modelos positivos, por outro lado, partem da análise empírica do acúmulo global de reservas, buscando selecionar as variáveis que, controladas para as variações de todas as demais, demonstram ter maior poder explicativo em relação às diferenças registradas entre os diversos países e regiões. Em procedimentos desse tipo já realizados, constatou-se que as principais características explicativas das variações no acúmulo de reservas combinam a abordagem comercial e a da estabilidade financeira. Adotando-se esse enfoque, o nível ótimo de reservas para países latino-americanos está em torno de 12%.[4] Assim, mesmo com um critério mais propenso a determinar um nível superior no nível das reservas, o Brasil se situa hoje acima do recomendável.

É preciso acrescentar que todos esses exercícios e teorias, que visam estimar o nível ideal de reservas internacionais, estão, de certa forma, ligados a modelos de câmbio fixo ou semifixo. Teoricamente, um câmbio perfeitamente flutuante não exigiria a existência de reservas internacionais, já que, por construção, o balanço de pagamentos seria equilibrado ao longo do tempo pelos efeitos, nas suas diversas contas, dos movimentos de valorização ou desvalorização da taxa de câmbio.

Esse modelo puro de câmbio flutuante, porém, não existe na prática, e muito menos em economias emergentes, com o nível de conversibilidade da moeda ainda baixo (como no Brasil). Nesses países, o mercado de divisas admite um grau relativamente elevado de intervenção por parte das autoridades econômicas, o que vem sendo descrito como "flutuação suja". O primeiro objetivo daquela interferência é justamente o de promover a apropriação de reservas internacionais, o que se revelou um instrumento útil e poderoso na crise global de 2008 e 2009, quando o Banco Central do Brasil pôde dispor de divisas para reativar a liquidez nas transações internacionais do país. Um segundo objetivo é o de impedir variações bruscas na taxa de câmbio, como se verá adiante.

Quando se analisa o volume atual das reservas brasileiras, fica claro — como já se mostrou acima — que ele parece já ser maior do que o

recomendável por qualquer modelo ou teoria. Além disso, o arsenal brasileiro revelou-se, mesmo num nível um pouco inferior ao atual, amplamente suficiente para se lidar com as consequências da pior crise internacional em muitas décadas. Dessa forma, fica claro que esta é uma hora adequada para se avaliar os méritos da atual sistemática de intervenção no mercado cambial.

Vantagens

Duas razões despontam para explicar as vantagens do grande volume de reservas atual, além do seu papel de seguro anticrise (em relação ao qual o nível atual já superou razoavelmente o que seria necessário). A primeira é introduzir uma dinâmica contracíclica na dívida pública. Assim, em momentos em que crises internacionais restrinjam a capacidade de crescimento do Brasil e de arrecadação do governo, e elevem a taxa de câmbio, o fato de o país ser credor líquido em moeda forte (por causa do acúmulo de reservas) introduz um fator de redução da dívida pública. A segunda razão é que a gestão do nível de reservas internacionais permite que o Banco Central atue para suavizar os movimentos de taxa de câmbio, comprando dólares em momentos de valorização mais intensa do real, e os vendendo quando a moeda nacional se deprecia.

Em relação à dinâmica contracíclica da dívida, que já está firmemente estabelecida com o atual nível de reservas, não parece haver motivos para ampliá-las ainda mais — quando se sabe, como já foi examinado, que há custos fiscais e para a sociedade como um todo. Já quanto à suavização dos movimentos da taxa de câmbio, nota-se que, no período recente, ela se deu de forma assimétrica, com uma atividade compradora por parte do BC bem maior e bem mais frequente do que a atuação na ponta vendedora. Boa parte desse movimento é totalmente explicável pelo próprio objetivo de aumentar as reservas, o que, obviamente, exige que as compras sejam maiores do que as vendas.

Entretanto, se as reservas já superam qualquer nível ideal que se estabeleça teórica ou empiricamente, justificar a intervenção assimétrica pela necessidade de acumular mais divisas perde o sentido. Assim, talvez já seja hora de o Banco Central rever a sua política de intervenção, para que ela efetivamente corresponda ao discurso oficial de suavização das oscilações da taxa de câmbio — e, nesse sentido, a assimetria da atual política deve ser questionada. É necessário que a forma de atuação amorteça a oscilação, mas sem afetar a tendência e sem trazer implícita uma meta de nível nominal da taxa de câmbio. Em suma, parece ter chegado o momento de as intervenções governamentais no mercado de câmbio tornarem-se simétricas.

Talvez já tenha chegado a hora de o Banco Central rever a sua política de intervenção, e, nesse sentido, a assimetria da atual política deve ser questionada

[1]Heller, H. Robert, 1966, "Optimal International Reserves," *Economic Journal*, 76 (June): 296-311.

[2]Maurice Obstfeld, Jay C. Shambaugh, Alan M. Taylor, "Financial Stability, the Trilemma, and International Reserves", NBER, Working Paper 14217.

[3]Jeanne, Olivier, 2007, "International Reserves in Emerging Market Countries: Too Much of a Good Thing?," *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1-79.

[4]Maurice Obstfeld, Jay C. Shambaugh, Alan M. Taylor, "Financial Stability, the Trilemma, and International Reserves", NBER, Working Paper 14217.

Diversificar e inovar



Alessandro Teixeira

Presidente da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos

Klaus Kleber, de São Paulo

As exportações brasileiras tiveram uma queda em valor de 22,5%, em 2009, em razão dos desdobramentos da crise financeira internacional iniciada em setembro de 2008. O tombo só não foi maior graças aos vários mercados atendidos pelo país. Instrumento essencial para ampliar a latitude das vendas externas tem sido a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil). "Diversificar e inovar foi e continua sendo essencial em nosso trabalho", diz Alessandro Teixeira, presidente da Agência. Ele conta que foram abertos novos centros de negócios da instituição em Havana, Moscou, Pequim e Dubai para conquistar novos mercados. Inovadora, a Apex-Brasil usou o carnaval carioca como plataforma de promoção de vendas, convidando 150 executivos de 29 países para o desfile das escolas de samba no Sambódromo da Marquês de Sapucaí. A iniciativa pode render R$ 40 milhões em negócios.

***Conjuntura Econômica* — A Apex-Brasil colocou em execução este ano o seu Projeto Carnaval, providenciando a vinda ao Brasil de 150 empresários e investidores de 29 países. Quais os objetivos do projeto e quais os resultados obtidos até agora?**

Alessandro Teixeira — Convidamos executivos ou empresários que já faziam negócios com o Brasil ou que já tinham um relacionamento com o país, seja como compradores de nossos produtos, seja como investidores. Eles, provavelmente, não viriam ao país se não fosse o grande atrativo internacional que é o Carnaval do Rio. A ideia era reforçar os laços para incrementar os negócios com o Brasil, facilitando contatos pessoais com exportadores nacionais e para programação de futuros eventos. Esteve presente, por exemplo, o presidente da Biotechnology Industry Organization, James Charles Greenwood. Os produtos exportados pelo Brasil na área de biotecnologia terão uma marca única — Br-Biotec — que será lançada no evento BIO 2010, em maio, em Chicago. O Programa Carnaval serviu, portanto, de plataforma de promoção de vendas e atração de investimentos. Dentro de algumas semanas, deverão ser fechados negócios no valor de R$ 40 milhões com esses visitantes.

Durante o Fórum de Davos, o presidente da França, Nicolas Sarkozy, propôs a adoção de regras sociais e ambientais no comércio internacional. Isso poderia ser interpretado como recrudescimento do protecionismo? Qual a sua visão e como isso afetará as exportações brasileiras?

Foto: Liane Neves

De certa forma, sim. Somos inteiramente a favor de regras sociais e ambientais. O Brasil tem se esforçado para adaptar suas vendas externas às exigências de sustentabilidade ambiental e temos evoluído muito nessa direção. O que temos notado, porém, é que a adoção de padrões sociais e ambientais valem para alguns países, como o Brasil, e não para outros. Prefiro não identificá-los, mas os exportadores os conhecem bem. O que é preciso, portanto, é que os requisitos de proteção ambiental e de existência de esquemas de proteção social valham para todos os países exportadores, sem distinção. As exceções é que configuram protecionismo.

As exportações totais do Brasil tiveram uma queda, em valor, de 22,5%, em 2009, em relação ao ano anterior, ficando em US$ 152,9 bilhões. Qual a sua previsão para este ano? Prevê-se uma retomada firme das vendas de produtos industriais?

Os últimos dados indicam uma melhora sensível. De janeiro até a terceira semana de fevereiro, as exportações brasileiras foram de US$ 20,073 bilhões, valor 22,7% superior ao do mesmo período de 2009. Especificamente, as vendas de produtos manufaturados cresceram 9,5%, em janeiro, e 10,7% nas três semanas de fevereiro. No ano passado, os produtos industriais brasileiros perderam competitividade especialmente nos Estados Unidos e na Europa, cujos mercados apresentaram acentuada retração. Quanto aos Estados Unidos, há uma melhoria nítida com a recuperação em curso. Já a União Europeia permanece sendo uma incógnita. Seus mercados, em geral, continuam deprimidos, o euro deve continuar se desvalorizando, em função dos problemas surgidos entre os países hoje incluídos na sigla PIGS (Portugal, Itália, Grécia e Espanha). Só pode se esperar uma melhoria no segundo semestre deste ano. A nossa meta para as exportações brasileiras para 2010 é de US$ 170 bilhões. Alcançar ou chegar muito próximo do total de US$ 200 bilhões, como em 2008, nem pensar.

A queda das vendas externas só não foi maior graças à diversificação de mercados. Qual o papel da Apex-Brasil nesse processo?

Diversificar e inovar foi e continua sendo fundamental em nosso trabalho. O Brasil superou aquele ciclo em que a maior parte de suas exportações era concentrada nos mercados dos Estados Unidos, dos países da Europa e da Argentina. A China tornou-se o nosso maior parceiro comercial, mas hoje, na realidade, as vendas externas brasileiras atingem todos os continentes. A latitude de exportação de nossos produtos é muito maior, o que ajudou a nos proteger da crise, cujo impacto foi muito mais sensível nos grandes países industrializados.

Entre os centros internacionais de negócios da Apex-Brasil, quais considera hoje mais promissores?

Quanto aos nossos centros de negócios, fechamos o de Lisboa e o de Frankfurt. Mas estamos em Bruxelas, sede da Comissão Europeia, e em Varsóvia, em razão da centralidade geográfica da capital da Polônia. Abrimos um novo centro de negócios em Cuba, para atender não só o seu mercado, mas também o do Caribe. Com o término no futuro das sanções dos Estados Unidos a Cuba, este centro pode servir como ponte para o mercado norte-americano. Abrimos outros centros de negócios em Pequim, Moscou e Dubai, nos Emirados Árabes Unidos.

Os empresários brasileiros vão ter de aprender a conviver com o câmbio sobrevalorizado, que dificilmente mudará a médio prazo

O senhor considera o Leste Europeu promissor às exportações brasileiras?
Sim, principalmente para produtos manufaturados. Pretendemos também, por meio do centro de negócios em Moscou, não só ativar o intercâmbio com a Rússia, mas atingir países que integravam a antiga União Soviética. Vemos boas oportunidades para produtos manufaturados nos mercados da Ucrânia, no Cazaquistão e do Azerbaijão, por exemplo.

A participação da Apex-Brasil em eventos internacionais é parte essencial do trabalho de promoção de produtos e serviços brasileiros

Empresários brasileiros citam sempre o câmbio como o grande entrave às vendas externas. Quais os outros fatores que mais afetam o chamado custo Brasil?
Os empresários brasileiros vão ter de aprender a conviver com o câmbio sobrevalorizado, que dificilmente mudará a médio prazo. Em minha opinião, o que mais prejudica a exportação não é propriamente a valorização do real, mas a volatilidade das cotações do dólar, que atrapalha muitos negócios. Creio também que as deficiências de infraestrutura do Brasil são graves, e vamos precisar de vários PACs para saná-las. A exportação brasileira requer igualmente uma desoneração tributária, tema que está sendo discutido no âmbito da Câmara de Comércio Exterior (Camex). Esperamos que um pacote de medidas nessa direção saia logo.

Quais os principais convênios que a Apex-Brasil tem firmado com empresas ou associações empresariais para promover suas exportações?
Temos convênios com 74 setores da indústria, da agroindústria e da área de serviços. Em 2006, tínhamos convênios com 48 setores, o que mostra o quanto avançamos. Agora, pretendemos agregar os produtos lácteos, considerando que o Brasil possui uma das maiores bacias leiteiras de todo o mundo. O número de empresas abrangidas por esses convênios aumentou para 10 mil, que respondem por US$ 24 bilhões das exportações brasileiras.

Entre seus projetos, quais se apresentaram melhores?
É muito difícil dizer, já que os resultados colhidos têm sido muito bons. Para destacar um setor, eu mencionaria o de carnes. Pelo nosso acompanhamento semanal, as exportações brasileiras de carne *in natura* neste ano tiveram um acréscimo de 43%. Em volume, o crescimento foi de 18%. Isso significa um aumento em dólar por tonelada de 21%. Entre os principais compradores de carne do Brasil, estão Rússia, Irã, Hong Kong, Venezuela, Argélia, Israel, Arábia Saudita, Itália e Líbano. Como se vê, as nossas vendas de carne percorrem vários continentes.

Dê exemplos da variedade dos projetos apoiados pela Apex-Brasil.
Entre os mais recentes, um deles é o Brazilian Hereford & Bradford (BHB), uma parceria da Apex-Brasil com a Associação Brasileira de Hereford e Bradford (ABHB) que tem como objetivo promover internacionalmente a genética dessas raças — em evento em São Borja e cidades vizinhas do Rio Grande do Sul, trouxe 22 convidados do Paraguai e da Bolívia. Outro projeto interessante é o Brazilian Publishers, que tocamos em parceria com a Câmara Brasileira do Livro (CBL). Durante a Feira do Livro de Gastronomia, em Paris, dois livros brasileiros foram premiados: "Copos de Bar e Mesa", de Edmundo Furtado (Editora Senac) e "Brasil a Gosto", de Ana Luiza Trajano (Editora Melhora-

mentos). A participação da Apex-Brasil em eventos internacionais é parte essencial de nosso trabalho de promoção de produtos e serviços brasileiros.

Com a falta de álcool para atender ao mercado interno, fala-se agora em redução da alíquota alfandegária para a importação de etanol. Esse é um problema apenas episódico ou podem ser previstas dificuldades para que o Brasil se firme como exportador de etanol no mercado global?
Espero que seja apenas um problema episódico. As condições climáticas afetaram a produção e, como se sabe, as cotações do açúcar foram às alturas e as usinas deram preferência à sua produção. O Brasil tem de encarar o etanol como uma questão estratégica e o setor sucroalcooleiro deve trabalhar de acordo com essa visão. Com planejamento adequado, o Brasil tem tudo para ser o maior *player* mundial no que diz respeito ao etanol.

Qual tem sido a participação aproximada de pequenas e médias empresas apoiadas por programas da Apex-Brasil?
Dos nossos projetos, mais de 65%, quase 70%, são destinados a micro ou pequenas empresas. Se contarmos as empresas de médio porte, a porcentagem sobe para 80%. O nosso objetivo é agregar pequenas empresas em um núcleo central. Para se ter uma ideia, só a Associação Brasileira das Indústrias de Máquinas (Abimaq) tem entre suas integrantes 250 pequenas empresas.

Quais têm sido as facilidades criadas para que pequenas e médias empresas tenham acesso aos financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)?
O apoio do BNDES, do qual sou conselheiro, tem sido fundamental. As empresas de menor porte, usuárias do cartão BNDES, têm obtido empréstimos a custo mais baixo para capital de giro e tem tido acesso a linhas de financiamento a mais longo prazo voltadas para a modernização de seus processos de produção, indispensável para seu fortalecimento.

No que diz respeito à inovação, como avalia o trabalho de entrosamento entre a promoção de exportações e a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep)?
A Finep tem sido extremamente importante para a inovação e, principalmente, o design de produtos exportados, colaborando ativamente com a Apex-Brasil. Vale mencionar que, durante o jantar no fim do ano passado no Rio, em que o presidente Lula e autoridades federais se reuniram com empresários exportadores, foi feita a mostra "Apresentando o melhor do Brasil", com a exibição de produtos e serviços brasileiros que se destacaram pela qualidade, inovação e design, alguns deles premiados internacionalmente. Entre os produtos expostos estavam instrumentos, jóias, calçados, vinhos, alimentos, softwares e equipamentos médico-hospitalares, participantes dos Projetos Setoriais Integrados (PSIs) da Apex-Brasil, em parceria com entidades setoriais. Alguns desses produtos foram premiados no exterior na área do design, ganhando o IF Design Awards e o Prêmio IDEA da International Design Excellence Awards.

O Brasil tem de encarar o etanol como uma questão estratégica e o setor sucroalcooleiro deve trabalhar de acordo com essa visão

O trabalho da Apex-Brasil também envolve apoio à exportação de serviços, especialmente na área de tecnologia da informação (TI)?
Temos trabalhado fortemente na área de TI, em parceria com as entidades

do setor, apoiando iniciativas para o desenvolvimento de softwares, segurança de dados, jogos eletrônicos, etc. A Apex-Brasil apoia o Programa Setorial Integrado para o Setor de Software e Serviços Correlatos, desenvolvido pela Associação Brasileira para Promoção da Excelência do Software Brasileiro (Softex). Demos também adesão neste ano ao Projeto Brasil IT Emerging Players. O objetivo é inserir o software e serviços brasileiros no mercado internacional e promover a marca única Brasil IT+. Com ela, expositores brasileiros esperam ampliar sua presença no mais importante evento mundial de Tecnologia da Informação e Comunicação, em março, na cidade de Hannover, na Alemanha. O Brasil contará com dois estandes coletivos, um para empresas de software e outro para as de telecom. Estarão presentes a Softex, a Associação Sul-Riograndense de Apoio ao Desenvolvimento de Software (Softsul) e a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (Anprotec).

Quais têm sido as iniciativas da Apex-Brasil relacionadas à qualificação de mão-de-obra, especialmente no que diz respeito às empresas de menor porte?
Embora os recursos para qualificação de mão-de-obra sejam limitados, estamos tocando o Projeto de Extensão Industrial (PEIEX) em 26 núcleos localizados em nove estados e o Distrito Federal. O projeto teve início há um ano e foram atendidas 3.500 empresas, com um investimento de R$ 16 milhões. Em 1.100 delas, os trabalhos já foram concluídos, sendo desenvolvidos, em cada uma, ações em processo, produto e gestão, com o objetivo de capacitar as empresas para o mercado externo.

Dos projetos da Apex-Brasil, quase 70% são destinados a micro ou pequenas empresas — com as de médio porte chega a 80%

Tem havido crescimento das verbas alocadas à Apex-Brasil para o cumprimento de seu papel? Como avalia a promoção comercial do Brasil com relação à de outros países?
A Apex-Brasil tem sido considerada por organismos como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o Banco Mundial (BIRD) e a International Trade Conference como um dos melhores órgãos governamentais de promoção de exportações, trabalhando a partir do conceito de inteligência comercial. Nosso orçamento atualmente é de R$ 220 milhões e não se prevê aumento a curto prazo, mas certamente a promoção comercial pelo Brasil só tende a crescer.

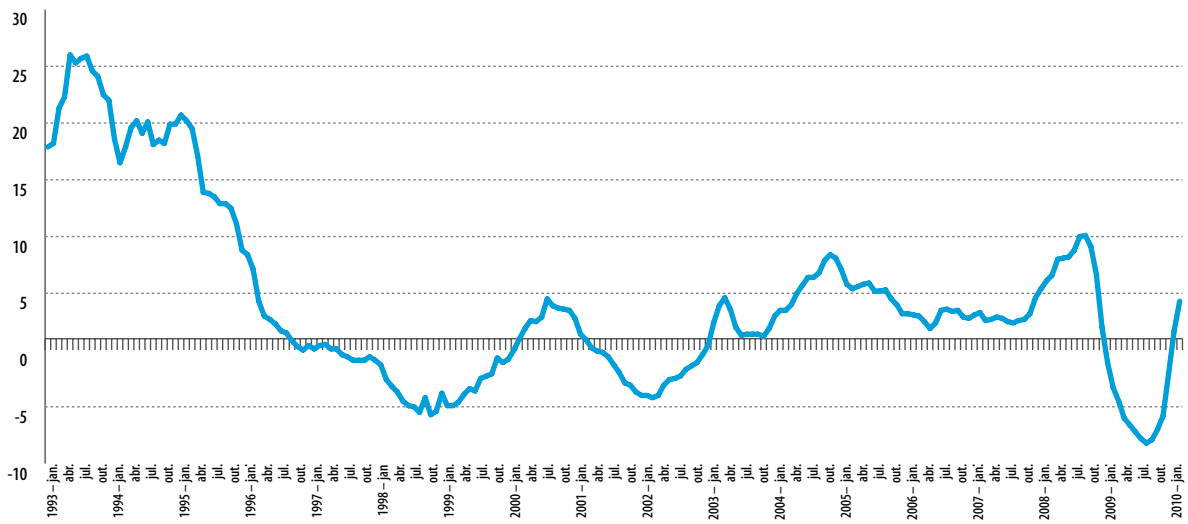
Como a Apex-Brasil aplica o conceito de inteligência comercial?
Este é um processo em que atuamos fortemente e que transcende a simples coleta e sistematização de dados. Consiste, basicamente, na organização e análise aprofundada de dados comerciais de vários países, agregando informações qualitativas e transformando-os em conhecimento capaz de orientar as empresas e torná-las mais competitivas no mercado internacional. Temos na Apex-Brasil a Unidade de Inteligência Comercial (IC), que cruza informações da pauta exportadora nacional com importações internacionais, de modo a identificar oportunidades para setores ou produtos brasileiros. Trabalhamos com esses dados, analisando economias de parceiros comerciais, preços praticados pelas empresas, logística, estrutura e condições de acesso ao mercado, possíveis parcerias estratégicas e clientes potenciais. Esse acervo de inteligência comercial é consolidado e divulgado para os parceiros por meio do Portal Apex-Brasil.

CHINA
o temor da inflação

Angelica Wiederhecker, de Beijing, China

Um ano e meio após o colapso do banco Lehman Brothers dar início a uma onda de pânico mundial, a China ressurgiu como o país menos afetado pelo colapso financeiro. Enquanto diversos países desenvolvidos amargavam uma dura recessão, a China cresceu robustos 8,7%, em 2009, registrando 10,7% apenas no último trimestre do ano passado. No início da crise, o governo foi capaz de mobilizar uma enorme massa de recursos com o objetivo de estimular a economia, a maior parte destes em crédito concedido por bancos estatais, fazendo com que o volume de novos empréstimos mais que dobrasse no ano passado. Neste início de 2010, o ímpeto da economia continua forte, na medida em que economias ao redor do mundo começam a se recuperar, as exportações chinesas voltam a crescer e o investimento em infraestrutura se mantém forte. Há, no entanto, um fator que poderia rapidamente minar a recuperação da economia chinesa: a alta da inflação.

Preços ao produtor industrial (PPI)
Variação mensal (%)



Fonte: National Bureau of Statistics

Ao longo das últimas duas décadas, a China obteve sucesso invejável ao combinar a rápida expansão de sua economia com modestas taxas de inflação. Entretanto, alguns economistas temem que esse processo possa estar chegando ao fim. O aumento significativo da oferta de moeda no ano passado poderia alimentar a inflação, enquanto o processo de recuperação ainda está se solidificando, o que restringe o escopo de ação do governo. Além disso, mudanças nas condições do mercado de trabalho poderiam aumentar a pressão para que os salários subam. Se a escalada da inflação de fato ocorrer, o país pode se deparar com a perspectiva de um crescimento menor. Por causa das possíveis repercussões de longo prazo para o modelo de desenvolvimento chinês, o tema atualmente é alvo de intenso debate interno entre integrantes do alto escalão do governo.

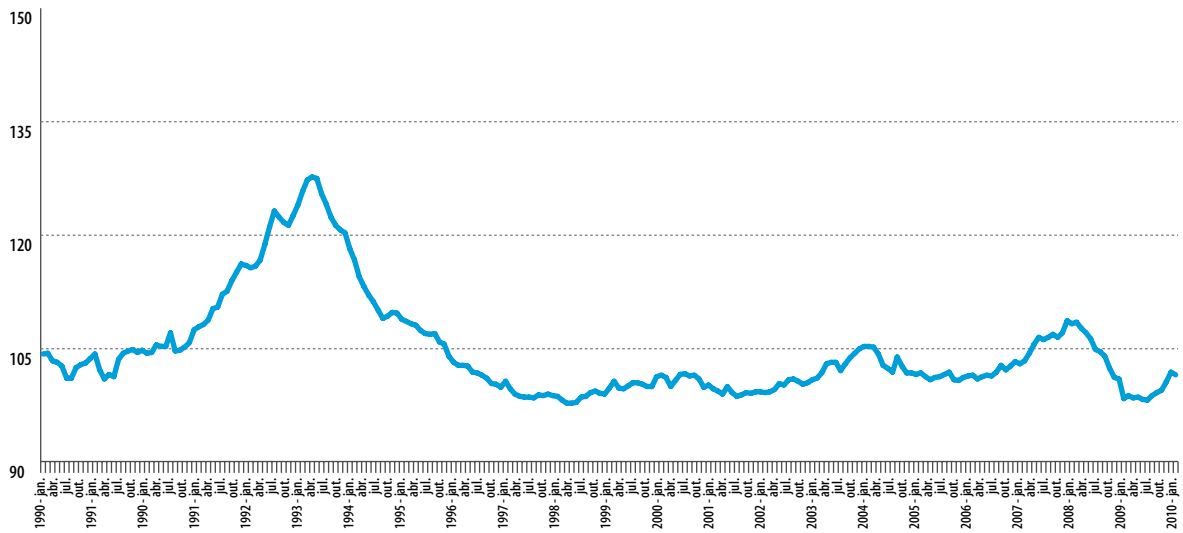
Percentuais

Os sinais de inflação já são visíveis. O IPC (Índice de Preços ao Consumidor) seguiu uma trajetória de deflação na maior parte de 2009, mas, em novembro, a taxa cresceu 0,5% e foi seguida de um salto de 1,9% no mês seguinte — embora tenha recuado em janeiro, quando registrou alta de 1,5% — voltando a subir em fevereiro para 2,7%. Apesar de a alta nos preços dos alimentos ainda ser vista como a principal causa — subiram 3,7% no mês, após alta de 5,3%, em dezembro, os preços de produtos não-alimentares aumentaram em 0,5% — o IPP (Índice de Preços ao Produtor) também teve alta de 4,3% em janeiro e de 5,4% em fevereiro, seguindo elevação de 1,7% em dezembro e baixa de 2,1% no mês anterior.

Por trás do recente repique da inflação, há fatores sazonais, como o clima extremo do último inverno,

As autoridades chinesas temem o repique da inflação, porque a alta dos preços frequentemente deságua em tensões sociais

Preços ao consumidor
Variação mensal (base = 100)



Fonte: National Bureau of Statistics

A inflação pode ser efeito das medidas de estímulo à economia que resultaram em uma expansão na oferta de crédito da ordem de 30%

quando nevascas prejudicaram a safra de vegetais e o transporte de produtos, reforçando a alta dos preços de alimentos. Adicionalmente, a inflação pode também ser resultado das medidas de estímulo à economia que resultaram em uma expansão na oferta de crédito da ordem de 30%. Os bancos chineses ofereceram US$ 1,4 trilhão (RMB 9,6 trilhões) em novos empréstimos, em 2009, quase o dobro do total de 2008 e equivalente a mais de 25% do PIB. A previsão de empréstimos concedidos apenas em janeiro de 2010 gira em torno de RMB 1,3 trilhão. "A aceleração do IPC, combinada com o rápido aumento de empréstimos bancários no início do ano provavelmente reforçará a expectativa de inflação", disse Qu Hongbin, economista do HSBC. "Beijing terá de resolver essa questão com medidas de restrição de crédito, principalmente por meio de novas altas do compulsório bancário, operações de mercado aberto e orientação aos bancos sobre quanto devem emprestar", explicou Qu, acrescentando que a expectativa é que Beijing ainda reduza o número de projetos de infraestrutura em andamento, outro instrumento eficaz de aperto macroeconômico.

Os números reforçam o debate entre economistas e integrantes do governo sobre a abordagem ideal do problema. Oficialmente, Beijing tem tentado minimizar o perigo da inflação. Em sua última declaração sobre o assunto, no início de fevereiro, o presidente do Banco Central chinês, Zhou Xiaochuan, considerou que a taxa se encontrava em um patamar "relativamente baixo", apesar de reconhecer que deveria ser observada "atentamente". Apesar dos comentários moderados por parte do alto escalão do governo, há vozes influentes que têm indicado que o estado da economia desperta receio. "O problema da inflação e a pressão criada pela bolha de ativos está deixando integrantes do governo muito preocupados", disse Fan Gang, integrante do Copom chinês e diretor do Instituto Nacional de Pesquisa Econômica da China, em entrevista recente. "Acredito que a bolha de ativos é a principal preocupação para o país, é uma questão que temos de resolver", em referência à especulação imobiliária que ocorre hoje, especialmente nas grandes cidades (*leia boxe*).

A enorme massa de crédito disponibilizada pelo pacote de estímulo é razão de inquietação, ainda porque foi somada a uma economia que já vinha crescendo num ritmo acelerado há muitos anos. "Isso significa que a escala do crédito concedido no ano passado foi excepcionalmente ampla", afirmou Zhang Weiying, professor de Economia da Universidade de Beijing, ao frisar que a combinação de uma expansão excessiva do crédito com baixas taxas de juros serviu de gatilho para diversas crises financeiras no resto do mundo, resultando em inflação e ativos tóxicos.

Um surto temporário de inflação seria um problema para a economia chinesa, mas a questão poderia ser administrada por meio de um aperto monetário e de queda na atividade por alguns meses. O problema maior que deve ser enfrentado pelo governo, no entanto, é que os fatores de curto prazo podem estar acompanhados

de mudanças estruturais que podem resultar em pressões no longo prazo. Antes da crise global, os salários já haviam começado a subir rapidamente, o que está voltando a ocorrer, à medida que a economia se recupera. "Esse não é apenas um fenômeno de curto prazo e o governo chinês deve se preocupar seriamente a respeito", disse o economista Arthur Kroeber, editor do *China Economic Quarterly*.

Salários

O período compreendido entre 1996 e 2005 correspondeu ao pico em termos do ingresso de trabalhadores entre 15 e 20 anos no mercado de trabalho. Em 2005, 125 milhões de chineses buscaram trabalho. Mas graças à política de controle de natalidade chinesa, que gradualmente passou a ser adotada em todo o país a partir do início dos anos 1980, o número de novos trabalhadores está em queda, o que tem pressionado o valor dos salários. Dados do banco UBS mostram que no início da década, os salários de trabalhadores migrantes vinham subindo cerca de 3% por ano (em valores locais). A partir de 2004, o ritmo mais que dobrou, o que colocou o aumento de salários na base do mercado de trabalho entre 10% e 15% a cada ano.

Adicionalmente, a partir do início de 2008, entrou em vigor a nova legislação trabalhista do país. As novas regras estenderam direitos e benefícios já existentes para a maior parte dos trabalhadores urbanos a um contingente de mais de 100 milhões de trabalhadores migrantes, o que reforçou a expectativa de aumento do custo da mão-de-obra. No entanto, com a crise da economia global, a China passou por uma contração do mercado de trabalho no ano passado que deixou, pelo menos, 20 milhões de trabalhadores migrantes sem emprego — muitos sem meios de voltar às suas províncias de origem —, que passaram literalmente a morar nas ruas de grandes cidades, como Shanghai e Beijing, antes de receber ajuda de governos locais para retornar as suas cidades de origem. Com isso, a alta dos salários foi contida, mas as condições do mercado estão voltando a ficar mais ajustadas.

Os números da economia mostram que a procura por mão-de-obra já mostra recuperação, seguindo a retomada das exportações. "A expectativa é de que a pressão sobre os salários volte a crescer, encorajando a demanda interna e fortalecendo a pressão sobre os preços", disse o economista Liu Ligang, do banco ANZ. Ele menciona recente levantamento da instituição mostrando a elevação da demanda por trabalhadores em cidades ao redor do país, por parte de todos os principais setores da indústria. A província de Jiangsu (uma das mais ricas do país, próxima a Shanghai), por exemplo, recentemente elevou o salário mínimo local em 13%, de forma a atrair fluxos de trabalhadores migrantes. "Acreditamos que outras províncias, especialmente as localizadas na região costeira, adotarão medidas semelhantes", afirmou.

Mas nem todos vêem um futuro com inflação mais alta como inevitável. Isso porque se por um lado a China está enfrentando a alta dos salários, por outro a economia também apresenta

O IPC teve deflação na maior parte de 2009. Já em novembro, subiu 0,5%, 1,9% em dezembro, 1,5% em janeiro e 2,7% em fevereiro

Beijing sempre quis estimular a demanda interna, para tornar o país menos vulnerável às oscilações do mercado internacional

excesso de capacidade significativa, o que pode servir de contrapeso sobre a escalada dos preços. A capacidade excessiva, uma das características do modelo de desenvolvimento chinês, tem contrabalançado as pressões inflacionárias sofridas pelo país ao longo da última década. Com um projeto de desenvolvimento fundado em altas taxas de poupança interna e de investimento estatal, o progresso da China tem sido marcado pela fartura de crédito ofertada pelos bancos estatais. No ano passado, o total de investimentos em ativos fixos chegou a 47% do PIB, percentual elevado especialmente quando se considera que na maioria dos países desenvolvidos gira em torno de 20% do PIB.

"O governo sabe muito bem que a economia está sofrendo com excesso de capacidade", afirmou o economista Yu Yongding, ex-integrante do Copom chinês, que tem alertado para os desdobramentos negativos dos altos níveis de investimento no país. A taxa de investimento vem crescendo de forma acelerada desde 2001, quando correspondia a 25% do PIB. O percentual praticamente dobrou como resultado do pacote de estímulo. "Isso significa que o excesso de capacidade se tornará mais sério no futuro", disse Yu em palestra recente sobre a resposta da China à crise econômica. Além disso, a eficiência da alocação desses investimentos tem caído ainda como resultado do pacote. Embora o governo tenha tomado precauções em relação ao destino dos novos empréstimos — direcionando-os a projetos de infraestrutura, em vez da construção de novas fábricas —, a relação capital-produto incremental chegará a mais de seis. Yu chamou a atenção para o fato de a relação no Japão era de cerca de três na década de 1960 e a da China, entre 1991 e 2003, era de 4.1. "A queda da eficiência do investimento terá consequências negativas importantes para o crescimento da China no longo prazo."

No entanto, os economistas Hong Qiao e Yu Song, do Goldman Sachs, acreditam que o excesso de capacidade está sendo superestimado, por isso o problema da inflação é maior do que muitos pensam. A premissa é que o notável aumento de demanda por eletricidade, carvão, transportes e metais no ano passado, indica que o risco de elevação da inflação é real. Mesmo levando-se em consideração medidas de aperto que devem ser adotadas pelo governo, o banco ajustou sua previsão do IPC para 2010, de 2,4% para 3,5%, prevendo um IPP de 5,5% para o ano.

Preocupações

As autoridades chinesas geralmente temem o repique da inflação, já que a alta dos preços frequentemente deságua em tensões sociais. A escalada dos preços foi apontada como uma das causas por trás dos protestos na Praça da Paz Celestial, em 1989. Por isso, se a inflação de fato começar a decolar, haverá enorme pressão política pela adoção de medidas para se controlar os preços. Uma das mais prováveis seria um considerável aperto da economia, inclusive com taxas de juros mais altas e cotas de empréstimo mais justas. Se a inflação de fato for um desdobramento de

curto prazo — uma consequência do clima e dos excessos monetários de 2009 —, o resultado será um crescimento menor no curto prazo. Mas se a causa for mudanças estruturais no mercado de trabalho, os juros terão de se manter altos por mais tempo, o que aumentará o custo do capital e fará com que a economia cresça menos no longo prazo.

Outra implicação importante de uma inflação mais alta seria a apreciação da taxa real de câmbio, o que pode ocorrer se Beijing decidir elevar a taxa nominal de câmbio, com o objetivo de controlar os preços. Zhang Bin e Zhang Shugang, dois integrantes da Academia de Ciências Sociais Chinesa, um *think tank* estatal, recentemente propuseram uma apreciação da ordem de 10% com o objetivo de conter pressões inflacionárias.

Ainda assim, alguns economistas acreditam que a inflação pode ter implicações benéficas, desde que mantida sob controle. Há anos a China vem tentando substituir as exportações como principal motor da economia. O plano de Beijing sempre foi estimular a demanda interna — especialmente o consumo — de forma que passasse a servir como principal combustível do crescimento, fazendo com que o país se tornasse menos vulnerável às oscilações do mercado internacional. Considerando-se que os consumidores chineses têm US$ 2 trilhões em depósitos bancários — cujo retorno financeiro é baixíssimo por causa dos juros baixos —, juros mais altos ampliariam esses recursos, o que pode potencializar o consumo. Uma moeda mais forte pode também vir a elevar o poder aquisitivo e, novamente, encorajar o consumo.

Além disso, no âmbito do mercado de trabalho, a alta da inflação seria reflexo do crescimento da produtividade da mão-de-obra. "Esse tipo de inflação (derivada do aumento de produtividade) deve ser vista de forma positiva, e não negativa", observa Arthur Kroeber. "Ajustando a política macroeconômica ao redor de uma taxa de inflação mais alta, ajudará a transição de uma economia movida pelo investimento a uma economia movida pelo consumo, porque o custo do capital e o retorno relativo sobre o trabalho subirão." As experiências do Japão e da Coréia do Sul indicam que o PIB pode manter crescimento na casa de 8% ao ano, combinado com uma taxa de inflação anual de cerca de 5% por pelo menos uma década.

Se a China de fato passar a considerar aceitável uma inflação mais elevada, isso mudará a forma como o país administra sua política econômica. No passado, Beijing concentrou-se em atingir metas de crescimento da economia. Em 2009, o Estado não mediu esforços para gerar um crescimento de pelo menos 8%. Entretanto, num cenário de inflação mais alta, o governo necessitaria de instrumentos para conter expectativas inflacionárias, de forma que os aumentos de preços não saiam do controle. Uma maneira seria seguir um modelo de metas de inflação, o que ajudaria a reduzir o risco de repiques inflacionários. Mas isso pode significar também que as taxas de crescimento chinesas podem passar a ser menos previsíveis.

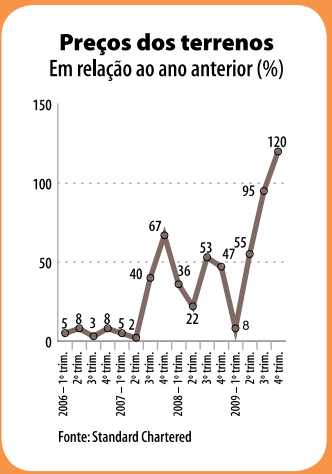
Se a China passar a considerar aceitável uma inflação mais elevada, isso mudará a forma como administra sua política econômica

O medo de estourar a "bolha"

O mercado imobiliário chinês registrou altas dramáticas no ano passado, o que ascendeu um alerta em Beijing para a possibilidade de uma bolha especulativa estar ocorrendo em grandes cidades. Em 2009, os preços de novos apartamentos em Shenzhen, Shanghai e Beijing subiram 51%, 66% e 68%, respectivamente, de acordo com a imobiliária Knight Frank. A China é hoje um dos lugares mais caros no mundo para se morar, em termos da comparação entre preços e salários. Isso causa preocupação aos integrantes do governo, devido ao potencial de descontentamento gerado junto à população e às possíveis repercussões para o sistema bancário, no caso de o mercado sofrer uma correção abrupta.

A aquisição de imóveis é vista por muitos chineses — a semelhança de aplicações no mercado acionário —, como a mais atraente alternativa de investimento. Na verdade, o chinês não conta com muitas opções. As taxas de juros domésticas são baixíssimas, o que reduz o retorno sobre os depósitos bancários. Além disso, o governo exerce rígido controle sobre os fluxos de capital, inviabilizando grandes volumes de investimento no exterior. Soma-se a isso a alta taxa de poupança interna e os trilhões de yuan injetados na economia pelo governo, como parte do pacote de estímulo, e cria-se um ambiente caracterizado por liquidez excessiva e demanda reprimida por alternativas de investimento.

A especulação tem sido ainda mais intensa na aquisição de terrenos por empreendedores imobiliários. Relatório do Standard Chartered mostra que o preço médio de um terreno chegou a RMB 1.923 por metro quadrado ao final de 2009, a partir de RMB 933 por metro quadrado no ano anterior — aumento de 106%. Os números incluem terrenos vendidos para uso residencial, comercial e industrial. Embora a média nacional tenha registrado uma alta de porte semelhante em 2007, a elevação vista recentemente em grandes centros como Beijing e Shanghai excedem qualquer precedente. Para Stephen Green, economista-chefe para a China do Standard Chartered, "em pelo menos sete cidades, o preço dos terrenos triplicaram, em 2009, mostrando claramente que há uma bolha em formação e que se nada for feito, os preços irão gradualmente se tornar mais altos para apartamentos residenciais".



Em entrevista recente à revista *China Business,* Zhang Xin, presidente da SOHO China, uma das maiores empresas do setor imobiliário do país, alertou para as consequências negativas do superaquecimento do mercado e disse que o enorme volume de recursos que vem sendo injetado na economia pelo governo é a principal razão por trás desse processo. Ela menciona o impacto que o comportamento de empresas estatais, inundadas por recursos do pacote de estímulo, tem sobre o mercado. "Estatais podem ser irracionais, pois seus presidentes ficam à frente de empresas por períodos curtos e frequentemente suas decisões se concentram no curto prazo, (...) e o objetivo é maximizar resultados", afirma Zhang. E acrescenta "Com isso, se o resultado é a compra de um terreno pelo preço mais alto, não importa, porque o projeto só será finalizado mais adiante, quando você já tiver partido, por isso estamos preocupados (com o mercado)." Ela revela que atualmente, se a SOHO vier a participar de um processo de compra de um terreno também disputado por empresas estatais, é improvável obter sucesso, pois a irracionalidade do processo tem feito com que os preços "atinjam a estratosfera".

O governo já tentou implementar medidas para esfriar o mercado. O Banco Central instituiu regras mais duras para financiamentos imobiliários, inclusive a necessidade de uma entrada equivalente a 40% do valor do imóvel, no caso da compra de um segundo imóvel. Em algumas regiões, empréstimos a empreendedores vêm sendo reduzidos e empresas do setor que acumulam terrenos desocupados são sujeitas a multas. Mas o receio do governo é que, caso medidas muito rígidas sejam adotadas, o mercado possa desabar. "O governo central está tentando esvaziar essa bolha de maneira mais delicada, em vez de estourá-la", observa Stephen Green.

Brasil e o desafio da reconstrução no Haiti



Riordan Roett

Sob a administração do presidente Lula o papel internacional do Brasil expandiu-se dramaticamente. Entre outras coisas, o país é hoje reconhecido como um membro do grupo emergente BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) e participou ativamente na mais recente rodada de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC). Embora as negociações tenham fracassado no último minuto, em agosto de 2008, a delegação brasileira sinalizou sua disposição de trabalhar com os países desenvolvidos e a liderança da OMC para encontrar uma solução de compromisso. É claro que não haverá retorno para as negociações comerciais globais, sem a participação ativa do Brasil e seus aliados dos países em desenvolvimento.

A crise financeira internacional, que começou nos Estados Unidos, em 2008, deu ao presidente Lula e líderes financeiros do Brasil, ao lado dos da China e da Índia, uma oportunidade para exigir um papel maior para os países em desenvolvimento na busca de soluções para a crise. O Brasil foi fundamental na argumentação para um papel mais amplo para as nações do G-20 (as maiores economias do mundo) e um fim ao veto exercido durante décadas pelas nações do G-7 (os principais países desenvolvidos, liderados pelos Estados Unidos). Em uma série de encontros de cúpula em Washington, Londres e Pittsburgh, o presidente Lula foi categórico em chamar a atenção para as falhas regulatórias e outras que provocaram a crise nos Estados Unidos e na Europa. Na verdade, o Brasil foi um dos últimos países a entrar na crise, a qual as autoridades manobraram com habilidade, e um dos primeiros a sair dela, relativamente incólume, em 2010. O presidente tem sido muito claro que espera que o Brasil faça parte de todas as decisões importantes tomadas

Foto: Força Aérea Brasileira

para restabelecer a saúde da economia mundial.

Outro sinal — e oportunidade — foi a decisão do Brasil, em 2004, de assumir a liderança da MINUSTAH, o contingente das Nações Unidas enviado ao Haiti para manutenção da paz, depois da deposição do presidente Jean-Bertrand Aristide. Este foi o primeiro compromisso importante do Brasil para as atividades internacionais de manutenção da paz. Esta missão, liderada desde a sua criação por um alto oficial do Exército brasileiro, tem contribuido para a redução da violência no país.

Participação

Logo após o terremoto que devastou Haiti, em janeiro de 2010, o governo brasileiro respondeu com uma série de iniciativas humanitárias. Apesar de ter perdido 17 soldados na calamidade, bem como um trabalhador social de destaque, a doutora Zilda Arns, o governo brasileiro decidiu aumentar o número de tropas que participam da MINUSTAH e autorizou a Embaixada do Brasil no Haiti a gastar US$ 15 milhões em ajuda humanitária. O Brasil também fez contribuições significativas para uma ampla gama de organizações de ajuda humanitária das Nações Unidas e multilaterais. Aviões da Força Aérea Brasileira foram mobilizados para transportar os especialistas brasileiros em desastre ao Haiti. Toneladas de alimentos, medicamentos e água foram enviadas imediatamente, junto com cães de resgate. Um hospital de emergência portátil foi montado. O Ministério das Relações Exteriores, o Itamarati, enviou um diplomata senior para o Haiti um dia após o terremoto, para coordenar os esforços do Brasil com outros países e agências que trabalham para prestar socorro de emergência. Um Grupo de Apoio Especial foi criado na Embaixada do Brasil em Santo Domingo, capital da República Dominicana, para transportar material por terra, já que o principal porto no Haiti estava inoperante e o aeroporto de Porto Príncipe seriamente danificado.

A ajuda humanitária vai continuar necessária por algum tempo, e o Brasil continuará sendo um importante doador. Alegadamente o presidente Barack Obama falou com o presidente Lula e informou que a sua administração em Washington volta-se para o Brasil para desempenhar um papel importante agora e no futuro. Discussões entre os dirigentes da política externa nas duas capitais — e a visita ao Haiti dos dois dirigentes — confirmam a prioridade a uma abordagem global para a recuperação do Haiti. Embora a crise humanitária tenha precedência, a reconstrução nacional não deve ser negligenciada no longo prazo. Esta é uma oportunidade para o Brasil assumir um papel de liderança na planejada reconstrução do Haiti. Tendo operado no país desde 2004, as autoridades brasileiras são bem conhecidas do povo e das autoridades haitianas. Talvez o mais relevante, os norte-americanos não devem tomar a liderança nos esforços de reconstrução. Os Estados Unidos são impopulares na América Latina, e a sua participação na história do Haiti é altamente controversa em toda

> É preciso que um país da região assuma a liderança na coordenação do esforço multilateral para dar rumo à reconstrução do Haiti

O Brasil tem sido influente nas negociações comerciais e na criação de uma nova arquitetura financeira internacional.

a região. O Brasil é visto pelos países da região como um ator relativamente neutro.

É preciso que um país da região assuma a liderança na coordenação do esforço multilateral para dar rumo para a reconstrução no longo prazo. Para tanto, não há candidato melhor do que o Brasil. O país não tem ambições imperiais do tipo que se suspeita os Estados Unidos tenham. Dada a impressionante gestão econômica e financeira da presidência de Lula, o Brasil tem recursos para oferecer quantias significativas de dinheiro — em conjunto com muitos outros doadores — como tem feito, não só desde janeiro, mas desde que chegou ao Haiti, em 2004.

Um verdadeiro desafio no Haiti será a reconstrução física do país, e as empresas brasileiras de construção civil são reconhecidas como líderes no setor. Os esforços de reconstrução anterior foram manchados pela corrupção, pouca preocupação com os códigos de obras, e nenhum plano realista urbano para a capital do país. O Brasil tem a experiência necessária para conduzir essa reconstrução de forma diferente.

Liderança

A possibilidade de liderar a reconstrução do Haiti promoveria também a nova política externa brasileira voltada para a construção de instituições que reflitam as novas realidades globais. Grupo IBSA (Índia, Brasil e África do Sul) é um reflexo da nova dinâmica da diplomacia sul-sul. O Brasil também tem estado na vanguarda na criação da UNASUR, a nova União dos países da América do Sul; e o recém-criado Conselho de Segurança da América do Sul reflete uma visão mais ampla do compromisso do Brasil com expansão multilateralismo.

A comunidade mundial deve saudar a liderança brasileira na tarefa desafiadora de ajudar o Haiti a reconstruir-se. O Brasil tem os recursos, financeiros e humanos, para fazê-lo. Aceitar o papel de líder reflete a impressionante evolução dos assuntos externos sob a presidência de Lula. O Brasil tem sido influente nas negociações comerciais e na criação de uma nova arquitetura financeira internacional. Um papel mais amplo no Haiti deveria consolidar a experiência do Brasil desde 2004 em proteger vidas haitianas da violência generalizada. A função de segurança leva naturalmente para a reconstrução no longo prazo. A comunidade mundial, e especialmente os Estados Unidos, devem aproximar-se das autoridades brasileiras para discutir uma forma adequada para realizar a reconstrução. Pode ser a ONU. Também exigirá a participação do Banco Interamericano de Desenvolvimento e outras instituições financeiras, e será crucial coordenar o trabalho das ONGs já muito ativas no país. Por último, um discurso eficaz diplomático com o governo do Haiti será essencial. O Brasil está preparado para este papel. E pode fazê-lo com tato e compreensão.

Riordan Roett é professor e Diretor do Programa de Estudos do Hemisfério Ocidental e América Latina da Escola de Estudos Internacionais Avançados (SAIS) da Universidade Johns Hopkins, Washington, DC

MARCO REGULATÓRIO
debate salgado

Liliana Lavoratti, do Rio de Janeiro

A proposta do governo de mudar o marco regulatório do petróleo e do gás nas áreas do pré-sal está sendo votada pelo Congresso Nacional da mesma maneira que foi elaborada no âmbito governamental: quase silenciosamente. Embora os quatro projetos de lei em tramitação mudem radicalmente o regime de exploração e produção de reservas superiores a 50 bilhões de barris de petróleo — quatro vezes maior que as atuais — e instituam um modelo sem semelhança no mundo em função de algumas inovações, até agora o impacto que essas mudanças irão trazer ao país — política industrial voltada à área petrolífera e maior ingerência do Estado na economia — não estão no centro dos debates. No entanto, provocou intensa movimentação à questão política, em torno da repartição entre os vários níveis de governo, dos royalties pagos sobre os recursos gerados pela futura exploração das riquezas do pré-sal.

A introdução da partilha no pré-sal e em áreas consideradas estratégicas, garantindo maior controle do Estado e uma espécie de reserva de mercado para a Petrobras — operadora única, com garantia de participação mínima de 30% nesses campos — é ponto-chave da nova





regulamentação que está prestes a virar lei sem uma intervenção mais direta dos parlamentares e da sociedade.

No contrato de partilha de produção, o Estado participa da exploração e da produção, os custos de investimentos são reembolsados pelo governo e o lucro absorvido pelo Estado não entrará no Orçamento da União, pois pela proposta irá para um Fundo Social e minimizará o impacto de apreciação cambial decorrente do grande volume de exportação de petróleo.

Mudanças

Desde a quebra do monopólio, em 1997, vigora no Brasil o regime da concessão, em que as empresas vencedoras das licitações são autorizadas a explorar os campos, mediante pagamento de bônus de assinatura e apresentação de Programa Exploratório Mínimo, ambas baseadas no risco exploratório — além de recolhimento de royalties e participação especial —, em cima da produtividade e rentabilidade. E a parte do governo é entregue em recursos financeiros decorrentes da produção e das receitas líquidas das companhias petrolíferas. Esse modelo predomina nos países desenvolvidos e será mantido no país para os demais campos e aos já concedidos. Existe ainda uma terceira modalidade praticada que é a prestação de serviços, o mais concentrador de todos em prática no mundo.

Além da partilha com o Fundo Social, o novo marco regulatório prevê a entrada de outro *player* no setor, a estatal Petro-Sal (Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A.). Essa estrutura surge com a função de fiscalizar o custo da produção a ser reembolsado pelo governo e representar o Estado nos comitês operacionais compostos majoritariamente pela estatal, que terá poder de veto.



Alguns detalhes da regulação preocupam, como o privilégio dado à Petrobras como operadora única e com no mínimo 30% de participação no pré-sal

Sebastião do Rego Barros

No pacote consta ainda a capitalização da Petrobras para fazer frente aos investimentos do pré-sal sem comprometer o status de *investment grade* conferido à empresa pelo mercado. A proposta é um peculiar mecanismo de aporte de capital da Petrobras por meio da cessão de direitos de pesquisa e lavra da União, até o limite de cinco bilhões de barris de petróleo e gás natural em áreas não concedidas do pré-sal.

Uma série de características das regras em debate no Congresso suscita questionamentos acerca da menor transparência do novo modelo, que também seria único no mundo, uma espécie de "partilha à brasileira", como define Paulo César Ribeiro Lima, consultor legislativo da área de Recursos Minerais, Hídricos e Energéticos da Câmara, que analisou os aspectos jurídicos e econômicos implicados no conjunto de normas. Os contratos de partilha, segundo o projeto de lei 5.938/2009, não encontram semelhança no mundo, pelo fato de ter a Petrobras como operadora única, e com participação mínima de 30% em todas as áreas do pré-sal. "Dessa forma, as tradicionais empresas petrolíferas internacionais seriam apenas investidoras financeiras", afirma. Isso poderá gerar uma importante redução nos bônus de assinatura, que igualmente serão estabelecidos nos editais de licitação.

Também é incomum a União não receber o equivalente monetário de sua fração do "petróleo lucro" que caberá ao governo, ficando obrigada a receber o produto fisicamente e a comercializá-lo, tarefa que caberá à Petro-Sal. Outra inovação é relativa à fatia do óleo que ficará com o Estado brasileiro — em geral estabelecida em lei (60%), mas o projeto no Congresso deixa isso em aberto.

O fato de a Petrobras ocupar o lugar de operadora única, em vez de afastar as empresas, pode atrair, pois estarão seguras de que terão o melhor operador

Sergio Gabrielli

Partilha convencional	"Partilha brasileira"
Mínimo excedente em óleo da União	
Estabelecido em lei (em geral, maior que 60%)	Não estabelecido em lei
Royalties	
Não é comum, pois a receita do Estado é garantida por um percentual do excedente em óleo (lucro)	Estabelecido em lei
Petrobras como operadora única	
Não é comum um operador único, pois o objetivo da partilha é o Estado ficar com a maior parte do lucro sem investir e correr riscos	Estabelecido em lei
Órgão regulador como parte do contrato	
Não é comum, pois cabe ao órgão regulador fiscalizar o contrato. O normal é uma empresa pública fazer parte do contrato em nome dos interesses comerciais do Estado	Em áreas não estratégicas, o regulador é parte do contrato. No pré-sal, o Ministério de Minas e Energia é parte no contrato, e não a Petro-Sal
Petróleo ou equivalente monetário	
O Estado opta por receber o petróleo físico ou o equivalente monetário	Estabelecido em lei que a União tem que receber o petróleo. A Petro-Sal vai gerenciar os contratos de comercialização desse petróleo

Fonte: Paulo César Ribeiro Lima

Crítica

"Poucas vezes na nossa história o Congresso foi convocado a referendar algo de impacto econômico tão grande", assinala Ildo Sauer, PhD em Engenharia Nuclear, professor titular do Instituto de Eletrotécnica e Energia da Universidade de São Paulo (USP) e ex-diretor de Gás e Energia da Petrobras (2003-2007). Se confirmados os 100 bilhões de barris estimados para os

Simulação de cálculo da renda do Estado

Modelo de partilha proposto	US$	Atual modelo de concessão	US$
Preço do barril	75,0	Preço do barril	75,0
Custo de produção	15,0	Custo de produção	15,0
Royalties	11,3	Royalties	7,5
Excedente da União (30%)	14,6	Participação especial (38%)	20,0
Excedente contratado (70%)	34,1	Concessionário	33,0
Renda do Estado	25,9	Renda do Estado	27,5

Fonte: Paulo César Ribeiro Lima

Royalties polêmicos

Até aqui, a distribuição dos royalties sobre a exploração do óleo do pré-sal foi o tema que provocou intensa movimentação política. "O fato evidente é que a riqueza petrolífera não deve ser tão reivindicada pelos estados produtores. A verdade incontestável é que eles já se beneficiam dela amplamente, em função da geração local de empregos e renda, da atração de novos empreendimentos ligados à cadeia do petróleo e gás", diz o relatório da Comissão de Infraestrutura do Senado, dando o tom de que as mudanças pleiteadas na Câmara terão eco entre os senadores.

Assim como na emenda que previu a destinação de 5% dos recursos do Fundo Social para recompor os valores das aposentadorias, o governo teme ser derrotado na discussão dos projetos do pré-sal, representada pela emenda de partilha da produção. Ela também altera — por iniciativa de algumas bancadas — o critério de distribuição dos royalties em áreas do pré-sal (para os demais campos, os critérios atuais permanecem).

A orientação do governo é derrotar a emenda dos deputados Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) e Humberto Souto (PPS-MG), que trata estados e municípios em igualdade de condições, desprezando os conceitos de unidades confrontantes e unidades afetadas por operações de embarque e desembarque.

Um estudo apresentado pelo deputado Marcelo de Castro (PMDB-PI) mostra as dificuldades da estratégia do governo. O parlamentar considera os royalties distribuídos atualmente e as áreas do pré-sal já licitadas, revelando uma brutal diferença na arrecadação dos estados. Os recursos para São Paulo passariam de R$ 320 milhões para R$ 2,44 bilhões; de R$ 521 milhões para R$ 2,98 bilhões para Minas Gerais; R$ 652 milhões para R$ 2,98 bilhões para a Bahia. Em contrapartida, dois estados perderiam: o Rio de Janeiro sairia de R$ 24 bilhões para R$ 680 milhões, e o Espírito Santo, de R$ 1,5 bilhão para R$ 520 milhões.

Embarcando na onda nacionalista de que o "petróleo do pré-sal é nosso", os políticos defendem que todos os municípios e estados se beneficiem dos royalties, e não apenas os produtores e fronteiriços.

> Não consigo ver nenhum argumento técnico que me convença da necessidade de aprovar esses quatro projetos agora, às vésperas de uma eleição presidencial
>
> Adriano Pires

próximos trinta anos, a receita poderá ficar na faixa de meio a US$ 1 bilhão por dia, segundo o especialista. Crítico da proposta de marco regulatório para o pré-sal, ele diz que "os projetos de lei visam à defesa dos interesses de grupos econômicos, igualzinho ao que ocorreu no governo anterior". Sauer defende um plebiscito com as eleições presidenciais deste ano, perguntando aos eleitores se são favoráveis à devolução do monopólio sobre o petróleo ao Estado e se a Petrobras deve ser totalmente da União e executora desse monopólio. "O ponto central disso tudo é que a extraordinária renda do petróleo nas próximas duas a três décadas deveria servir a um novo plano de desenvolvimento econômico e social para mudar a cara do Brasil", acrescenta.

O momento para essa guinada regulatória não poderia ser mais inadequado. Em ano de eleições presidenciais, renovação do mandato de deputados federais e parte das vagas do Senado, dos governos estaduais e Assembleias Legislativas, o foco dos partidos é a garantia de mandatos de seus candidatos. E o sucesso nas urnas em outubro próximo depende em muito do agrado às bases eleitorais, diretamente interessadas em quanto seu Estado ou município receberá da renda petroleira. "O dinheiro que entrará nos cofres dos governos estaduais e prefeituras é a parte mais visível dessa regulamentação. Os congressistas têm dificuldade para entender coisas tão difusas e complexas embutidas nesses projetos de lei", assinala Ribeiro Lima.

O novo marco regulatório

Regime de partilha

Projeto de lei 5.938/2009

Introduz o regime de partilha para as áreas do pré-sal e as declaradas estratégicas pelo governo federal; mantém o atual modelo de concessão para os demais campos e para os já concedidos

Concede à Petrobras monopólio de operação de todos os blocos contratados sob o regime de partilha

Permite a participação de outras empresas na exploração e produção de petróleo, desde que a Petrobras participe com no mínimo 30% do consórcio, em todos os blocos contratados sob o regime de partilha de produção

Altera a divisão dos *royalties* e participações especiais sobre o petróleo em todas as áreas do pré-sal – inclusive as já licitadas –, deixando estados e municípios em igualdade de condições

Petro-Sal

Projeto de lei 5.939/2009

A nova estatal vai gerir os contratos de partilha de produção

Representará a União nos consórcios e comitês operacionais, com maioria dos votos, presidência e poder de veto

Auditará os custos e investimentos dos contratos

Nessa situação, predomina o "rolo compressor" do Palácio do Planalto para votar o marco regulatório em tempo recorde — os projetos foram enviados ao Legislativo em agosto último e a meta do governo é concluir a votação até julho deste ano, antes do esvaziamento do Legislativo. Existe ainda o contexto da corrida presidencial. A popularidade do governo Lula passando dos 80% e a subida de sua agora confirmada candidata à sucessão, Dilma Rousseff (PT), nas pesquisas de intenção de votos, contribuem para a tendência de aceitação das propostas saídas do Palácio do Planalto e capitaneadas pela ministra da Casa Civil. A esse contexto soma-se o fato de o presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB-SP), ser cotado para vice na chapa da candidata governista. Sem contar no cada vez mais forte poder da Petrobras, praticamente única compradora da cadeia produtiva de petróleo e gás — poder que será reforçado com o tratamento diferenciado previsto no conjunto de leis para o pré-sal.

Oposição

O resultado de tudo isso é uma "saia justa" na qual a oposição foi colocada pelo governo, ao ressuscitar o discurso nacionalista da campanha que criou a Petrobras nos anos 50, na linha "petróleo do pré-sal é nosso". Os tucanos costumam se queixar que o clima de submissão chegou a tal ponto que quem for contra a partilha no pré-sal é entreguista. Nos bastidores é comum até mesmo parlamentares governistas acharem impróprio mudar o marco regulatório a alguns meses de uma eleição ainda indefinida e chances de

> Os projetos de lei visam à defesa dos interesses de grupos econômicos, igualzinho ao que ocorreu no governo anterior
>
> Ildo Sauer

Fundo Social

Projeto de lei 5.940/2009

Acumulará poupança com recursos que couberem à União nos contratos de partilha

Mitigará a apreciação cambial decorrente do aumento das exportações

Aplicará parte dessas receitas em programas de combate à pobreza e promoção da cultura, educação, saúde, ciência e tecnologia, adaptação às mudanças climáticas e recuperação do valor de aposentadorias do INSS

Capitalização da Petrobras

Projeto de lei 5.941/2009

Cede onerosamente, e sem liciação, à Petrobras áreas não concedidas do pré-sal e autoriza a integralização do capital social da empresa

Essa cessão é limitada a 5 bilhões de barris de petróleo e gás natural

Permite pagamento com títulos da dívida pública mobiliária federal

Situação em 15 de março de 2010: aprovado na Câmara; aguarda votação no Senado

Ganho social

Não despertou apetite o debate em torno do Fundo Social, financiado pelas receitas da comercialização do petróleo que ficarão para a União, bem como da parte de royalties canalizados para o governo federal. Alardeado como o lado do bem do marco regulatório, o Fundo, entretanto, vai priorizar aplicações no exterior para mitigar a apreciação cambial decorrente do aumento das exportações do petróleo, canalizando apenas os rendimentos dessas aplicações para projetos sociais (combate à pobreza, promoção da saúde, educação, ciência e tecnologia, adaptação às mudanças climáticas e recomposição do valor das aposentadorias do INSS).

Essas características não significaram barreiras à proposta. O que deu para salvar foram a inclusão da saúde, mudanças climáticas e recomposição de aposentadorias no leque de finalidades sociais dos rendimentos do fundo, únicas mudanças feitas na proposta original do governo na Câmara, por influência do relator, o deputado Antonio Palocci (PT-SP).

O consultor do Senado, Paulo Springer, estimou os recursos do Fundo Social, levando em conta os preços praticados na nona rodada de concessões (2007), um valor do bônus de assinatura de US$ 200 milhões para os blocos do pré-sal a serem licitados sob o regime de partilha. Na hipótese de, a partir de 2011, ser licitado a cada dois anos um total de dez blocos sob o regime de partilha de produção, a geração de recursos até 2033, alcançaria US$ 24 bilhões em receitas de bônus de assinatura. A segunda fonte é a receita da comercialização de petróleo e gás que caberá à União nos contratos de partilha — cujo montante resultará do critério a ser adotado em cada contrato. Se a partir de 2019 anualmente a produção for de 300 mil barris por dia e se o valor médio do barril estiver em US$ 70, seriam gerados US$ 14 bilhões, totalizando US$ 38 bilhões para o Fundo.

A terceira e a quarta fontes de receitas — a parcela dos royalties que caberá à União e o rendimento das aplicações financeiras — são pouco expressivas. A primeira, porque a Constituição destina o dinheiro de royalties para órgãos da administração direta. E o segundo porque o rendimento das aplicações no exterior está muito longe das taxas praticadas no Brasil. “O fato é que as fontes são incertas, pois dependem basicamente dos bônus de assinatura, das curvas de produção e do excedente em óleo da União previstos nos contratos de partilha da produção (a parte do lucro retida pelo governo). Além de incertos, também vão demorar certo tempo para atingir valores significativos”, assinala Springer.

ter interrompida a continuidade do PT no poder.

Diante dos holofotes, no entanto, nem mesmo a oposição quer se desgastar com essa discussão, adotando a estratégia de deixar passar os projetos para, no futuro, e caso o eleito seja o primeiro colocado nas pesquisas de intenção de voto, o governador de São Paulo, José Serra (PSDB), ajustar as regras à sua maneira. Serra e Dilma evitam se pronunciar abertamente sobre o tema, mas é sabido que os tucanos defendem a manutenção do atual regime de concessão também para a exploração do pré-sal. E que o desenho das novas regras se encaixa no programa mais à esquerda que vem sendo defendido pela presidenciável petista para a economia, no qual está reservado um papel de destaque para o Estado, com fortalecimento das estatais, e a possibilidade de o Estado reter maior parcela da renda do produto.

Embora rejeite ser considerado um dos principais colaboradores do perfil gerencial de Dilma — a exemplo do presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), Luciano Coutinho, e do secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Nelson Barbosa —, o presidente da Petrobras, Sérgio Gabrielli, admite que, no novo marco regulatório, o Estado passa a ter um papel importante sobre a produção. "Sem afastar as empresas, esse modelo é um instrumento de desenvolvimento social e econômico, baseado mais em políticas públicas do que em deixar o mercado funcionar livremente", afirma.

Ele desafia a oposição a apresentar uma proposta alternativa e vir para o debate político e econômico. "O Congresso Nacional é representante legítimo do povo brasileiro. O fato de os congressistas se voltarem unicamente para a distribuição dos royalties reflete a falta de propostas alternativas", ressalta. "A oposição teria de dizer por que a concessão, que vai continuar para as demais áreas, também deveria ser adotada para o pré-sal. Mas isso não está acontecendo."

Por enquanto, a preocupação da oposição é não dar espaço à campanha governista repetir o êxito de 2006, quando Lula derrotou seu adversário, Geraldo Alckmin (PSDB), ao evocar as privatizações do governo Fernando Henrique Cardoso.

"Não consigo ver nenhum argumento técnico que me convença da necessidade de aprovar esses quatro projetos agora, a toque de caixa, às vésperas de uma eleição presidencial. Só entendo isso como um projeto político do governo para assegurar um poder decisório maior ao Estado, bem como tornar o governo federal o grande beneficiário da renda petroleira do pré-sal", assinala Adriano Pires, diretor do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBIE), consultoria privada. Para ele, os quatro projetos de lei possuem uma mesma característica: aumentar o poder de intervenção do Estado em relação à Lei do Petróleo (número 9.478/1997).

Políticos

Para o senador Álvaro Dias (PSDB-PR), seria "mais ético e prudente" aguardar o resultado das eleições para definir a regulação do pré-sal. "Não se sabe quem vai governar o país a partir de 2011 e a exploração vai começar somente depois de 2015. Mas o governo age como se

> O governo age como se fosse tirar o pai da forca, ignorando que não se trata de fazer uma legislação para este ou aquele governo, mas para o Brasil
>
> Alvaro Dias

O problema é que descobrimos um tipo de área onde esse tipo de contrato (concessão) não é o mais apropriado para defender os interesses nacionais

Haroldo Lima

fosse de tirar o pai da forca, ignorando que não se trata de fazer uma legislação para este ou aquele governo, mas para o Brasil", afirma o parlamentar, uma das principais vozes da oposição no Legislativo. Embora mais forte e preparada do que na Câmara, a oposição no Senado reconhece não ter força para protelar a votação, mas tentará derrubar a urgência da votação que a bancada governista deverá solicitar com a alegação de que, a partir de julho, o Congresso entrará no "recesso branco". "O governo quer aprovar para usar como trunfo eleitoral", completa o tucano.

O senador governista Delcídio Amaral (PT-MS), um dos mais envolvidos com o assunto, acredita que algumas mudanças serão feitas no Senado. "Vamos brigar pela delimitação dos temas sobre os quais a Petro-Sal terá poder de veto nos comitês operacionais dos contratos de partilha. Também vamos pleitear que os dirigentes da nova estatal, nomeados pelo governo, possam ser sabatinados pelo Senado, a exemplo dos dirigentes das agências reguladoras", afirma Delcídio. A obrigatoriedade da Petrobras de participar de 30% de todos os campos do pré-sal é outro ponto a ser flexibilizado, segundo o petista, para não engessar a estatal e ao mesmo tempo dar mais chances para as demais companhias petrolíferas.

Sem muito alarde por enquanto, os senadores já levantaram uma série de problemas nos projetos de lei. Depois de quatro audiências públicas ano passado, a Comissão de Infraestrutura do Senado concluiu que "quase todos os objetivos buscados por meio da adoção do regime de partilha para o pré-sal

Os poderes da Petro-Sal

É por meio da Petro-Sal — a nova estatal que, segundo o novo modelo, vai gerir os contratos de partilha de produção, e representar a União nos consórcios e comitês operacionais, com maioria dos votos e poder de veto — que o governo fará o controle operacional da prospecção e produção. Isso contará ainda com um comitê operacional — instância de administração prevista para cada consórcio contratado em regime de partilha. Nesse esquema, a Petro-Sal, além de 50% dos assentos, terá o direito a veto e ao voto de desempate, sem se comprometer financeiramente em relação às atividades operacionais. Entretanto, a Comissão de Infraestrutura pretende sugerir a redução do direito a veto, excluindo alguns pontos, como o programa exploratório.

Para o diretor-geral da ANP, é um equívoco pensar que a Petro-Sal enfraquecerá a agência do setor. "A Petro-Sal será uma espécie de 'olheira' do Estado em cada contrato, acompanhará a formação dos custos do empreendimento, cuidando para que não subam além do necessário. Isto não tem nada a ver com regulação, portanto não é atribuição da ANP. A Agência não perdeu nenhuma de suas atribuições no novo marco regulatório, pelo contrário. Ganhamos novas atribuições, como a de regular áreas sob contratos de parceria, o que nunca fizemos. Acredito que a partir da aprovação do novo marco regulatório, veremos o setor de petróleo e gás brasileiro crescer ainda mais rapidamente e a ANP, como órgão regulador, mais forte e ativa", argumenta Haroldo Lima.

poderiam ser alcançados com o regime estabelecido pela Lei do Petróleo, ou seja, o regime de concessão". O relatório assinado pelo senador Fernando Collor (PTB-AL), presidente da comissão, no entanto, observa que a partilha parece ajustar-se melhor à situação de menor risco e maior previsibilidade operacional que a província do pré-sal oferece aos empreendedores.

Privilégio

Os senadores concluíram que partilha e concessão não seriam, portanto, opções contraditórias do ponto de vista operativo. Em linha com esse argumento está o ex-presidente da Agência Nacional do Petróleo (ANP, de 2002 a 2005), embaixador Sebastião do Rego Barros, e atual presidente do Conselho Consultivo do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre). "A adoção da partilha não é necessária, pois os ajustes para o pré-sal poderiam ser feitos na legislação vigente. Além disso, alguns detalhes da regulação preocupam, como o privilégio dado à Petrobras como operadora única e com no mínimo 30% de participação no pré-sal", argumenta.

Para Rego Barros, o investidor que participar desses empreendimentos terá de correr riscos, mas será obrigado a se submeter às regras da Petrobras. "Isso reduzirá o apetite das companhias privadas, que ainda terão de conviver com controle excessivo previsto para os comitês operacionais da Petro-Sal", ressalta. Ele lembra o exemplo da estatal mexicana, a Pemex, que mantém o monopólio "e tem perdido muito". Do ponto de vista da Petrobras, o efeito será a imposição de uma sobrecarga. "Os projetos de lei não recriam o monopólio, mas impõem um ônus à Petrobras e um papel secundário às demais petrolíferas", conclui.

Adriana Azevedo Hernandez Perez, coordenadora do Centro de Economia e Petróleo do Ibre, resume a situação: "O viés dominante que a Petrobras já possui, com cerca de 50 a 60% de todas as áreas licitadas até agora, vai permanecer. O governo quer garantir esse domínio da estatal também nas áreas do pré-sal". Na Bacia de Santos, a empresa tem participação em 69 dos

Blocos licitados por bacia sedimentar (%)

	Petrobras tem participação no bloco	Petrobras não tem participação no bloco	Total de blocos
Bacia de Amazonas	75	25	4
Bacia de Barreirinhas	86	14	7
Bacia de Camamu-Almada	69	31	16
Bacia de Campos	71	29	45
Bacia de Ceará	100	0	2
Bacia de Espírito Santo	60	40	80
Bacia de Foz do Amazonas	100	0	22
Bacia de Jequitinhonha	89	11	9
Bacia de Paraná	0	100	2
Bacia de Parecis	83	17	6
Bacia de Parnaíba	40	60	10
Bacia de Pará-Maranhão	50	50	16
Bacia de Pernambuco-P	100	0	3
Bacia de Potiguar	50	50	153
Bacia de Recôncavo	19	81	107
Bacia de Rio do Peixe	8	92	12
Bacia de Santos	70	30	98
Bacia de Sergipe-Alagoas	46	54	65
Bacia de Solimões	19	81	26
Bacia de São Francisco	19	81	48
Bacia de Tucano Sul	39	61	28
Total	49	51	759

Fonte: ANP, elaboração Centro de Economia e Petróleo/IBRE-FGV

Vamos brigar pela delimitação dos temas sobre os quais a Petro-Sal terá poder de veto nos comitês operacionais dos contratos de partilha

Delcídio Amaral

98 blocos licitados, e 32 das 45 áreas da Bacia de Campos, por exemplo.

A Comissão de Infraestrutura do Senado também não gosta dessa imposição, por vislumbrar nela o risco de um obstáculo ao desenvolvimento empresarial da própria Petrobras. "Inicialmente, por perder grande parte de sua atual liberdade de escolha de prioridades e alvos comerciais, sendo obrigada a se associar a todos os licitantes vencedores, inclusive aos seus fracassos", diz o relatório dos debates do ano passado na Comissão. O mais razoável seria que, permanecendo como operadora única, e estatal, ficasse com participação mínima de 5%, segundo o documento.

O Instituto Brasileiro de Petróleo (IBP), que congrega as petrolíferas, prefere não se manifestar sobre a questão no momento. A entidade informou por meio de sua assessoria que só se pronunciará em abril, após o Legislativo concluir a votação do novo marco regulatório. No site do IBP, a posição oficial é pró-manutenção da concessão para o pré-sal. Outras empresas abordadas também preferiram silenciar.

Esclarecimentos

Sérgio Gabrielli, presidente da Petrobras, explica que a estatal "será operadora única, mas não sozinha". "O operador é quem escolhe a melhor tecnologia, administra e gerencia o programa de desenvolvimento, ou seja, implanta o sistema de produção. Tem de ser um agente que conheça a atividade a fundo", justifica. O maior operador do mundo em águas profundas é o que tem 22% da operação global, o segundo possui 14%. "O primeiro, além de ser o maior operador, é o que mais conhece o pré-sal brasileiro porque foi quem mais pesquisou e mais promoveu o desenvolvimento tecnológico sobre o pré-sal. É ainda o que possui a maior infraestrutura montada. E esse operador se chama Petrobras, por sinal controlado pelo governo. Então, por que o governo iria escolher outro operador?", questiona Gabrielli. Hoje, a Petrobras tem vários sócios nos campos já existentes do pré-sal, argumenta. "O fato de a Petrobras ocupar o lugar de operadora única, em vez de afastar as empresas, pode atrair, pois estarão seguras de que terão o melhor operador", acrescenta.

Outro elemento da polêmica é a participação mínima de 30% da estatal nos campos do pré-sal. "A prática internacional dita que o operador tem de ter uma parcela grande do risco, porque se ele for com pouca participação acaba virando um prestador de serviços, o que não funciona na indústria de petróleo, na qual as empresas precisam se envolver com dinheiro. Mas ser operador de 30% significa que 30% do investimento — e também do risco — pertencem à Petrobras", comenta Gabrielli. Ele lembra que nas águas profundas do Golfo do México (EUA), por exemplo, 97% dos operadores têm participação acima de 30%.

Mas se o atual modelo — pelo qual a Petrobras se transformou em uma das principais petrolíferas do mundo — deu ao Brasil a autossuficiência no petróleo, além de referência mundial, e a indústria nacional de petróleo cresceu de 2% para 10% do Produto Interno Bruto (PIB), por que mudar? Segundo Gabrielli, com a descoberta do pré-sal houve uma modificação substantiva do risco exploratório. "E como o poten-

Extração de recursos

Segundo os analistas da Santa Fé Ideias, de Brasília, o projeto de capitalização da Petrobras vai encontrar resistência da oposição, mas não há elementos concretos para estimar em que medida isso acontecerá no Senado, levando-se em conta o "recesso branco" com vistas às eleições de outubro. Na Câmara, o projeto foi aprovado, mas os governistas tiveram de aceitar o uso de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para comprar ações da estatal.

O projeto de lei 5.941/2009 autoriza a União a ceder onerosamente à Petrobras, sem licitação, a pesquisa e a lavra de petróleo e gás em áreas não concedidas do pré-sal. A proposta limita a cessão ao volume máximo de 5 bilhões de barris de petróleo e prevê que o pagamento pela Petrobras poderá ser feito em títulos da dívida pública mobiliária federal. Também estabelece que os volumes de barris equivalentes de petróleo, assim como os seus respectivos valores econômicos, serão determinados a partir de laudos técnicos elaborados por entidades certificadoras. Caberá à ANP subsidiar a União nas negociações com a Petrobras para definir os volumes disponíveis dos hidrocarbonetos e de seus valores econômicos.

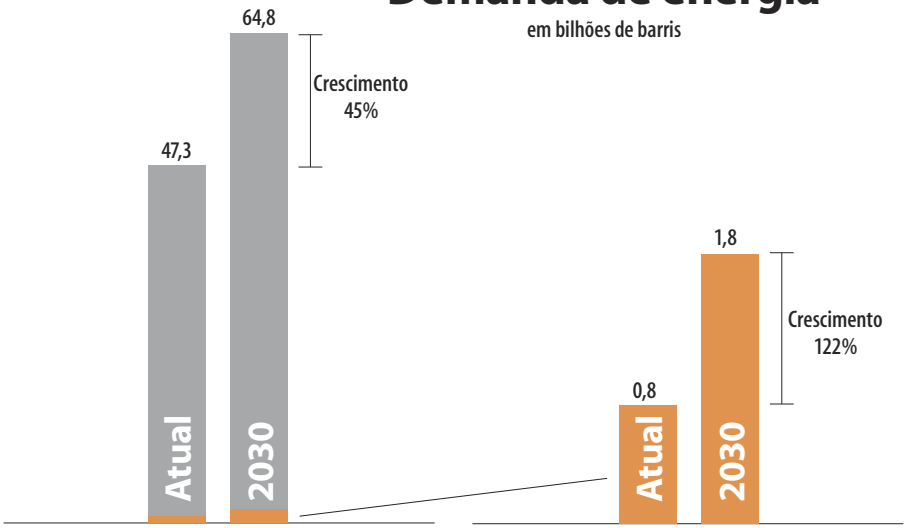
Como o projeto não exige cobrança de Participação Especial sobre essa produção, o Estado brasileiro deixará de arrecadar cerca de 20% do valor da produção, estimam os parlamentares. Se o valor do barril de petróleo a ser produzido pela Petrobras nas áreas cedidas for de US$ 70, a perda de arrecadação seria de cerca de US$ 14 por barril. "Como 60% do capital social da Petrobras é de acionistas privados, essa transferência do patrimônio público para o setor privado pode ser questionada pelos setores mais esclarecidos da sociedade", enfatiza o senador Delcídio Amaral (PT-MS). Ele acredita que esse ponto do marco legal vai ser aperfeiçoado.

De acordo com o relatório da Comissão de Infraestrutura do Senado, entre os "vários pontos de sombra identificados na proposta está o impacto desse aporte de recursos nas políticas de câmbio e fiscal do governo". Ou seja, o projeto não estabelece parâmetros mínimos para assegurar que ela seja de fato, onerosa.

Se o Congresso não andar com o marco regulatório, a estatal arranjará outra maneira que provavelmente faça com que haja alongamento da dívida, porque não quer ameaçar o status de *investment grade* — no qual a relação entre capital próprio e capital de terceiro não pode ser superior a 35%. Hoje, essa relação gira em torno de 20%, segundo Gabrielli. As alternativas vão do alongamento dos prazos dos investimentos no pré-sal e passam pela alteração das metas de produção. Segundo o presidente da estatal, um novo financiamento do BNDES não resolve o problema, pois resultaria no aumento da proporção entre capital próprio e de terceiros. "Como nossos investimentos são muito altos e nossa dívida tende a crescer, é necessário crescer o capital também. Por isso, a capitalização é fundamental, para manter a saúde financeira do balanço da Petrobras", conclui.

Demanda de energia

em bilhões de barris



Mundo

Incremento de 17,5 bilhões de barris

Óleo e gás natural continuarão preponderantes, representando 52% do consumo de energia em 2030.

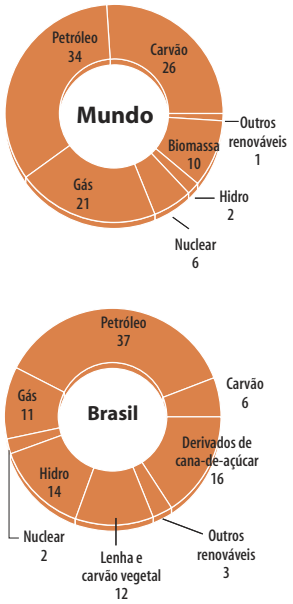
Brasil

Incremento de 1,0 bilhões de barris

Forte presença dos renováveis, mas óleo e gás natural mantêm importância, representando 44% do consumo de energia em 2030.

Matriz energética

2006 (%)



Fonte: WEO 2008 – Agência Internacional de Energia

cial produtivo é muito grande porque os reservatórios também são muito grandes, a discussão sobre a divisão da renda petroleira se tornou vital. E com a partilha de produção, o Estado absorve uma parte maior dessa renda, mantém um controle da produção maior do que na concessão e as empresas também não são desestimuladas, porque elas acabam tendo a regra, definida preliminarmente, de como vai ser a divisão entre o custo e o lucro do óleo", diz o presidente da Petrobras.

Dos 41 poços perfurados do pré-sal, em 87% deles foi encontrado petróleo — dos 13 na Bacia de Santos, êxito de 100%. Na média, o risco exploratório está entre 87% e 100%. "Vai continuar assim? Não, mas considerando que a média mundial de sucesso no pré-sal é de 25%, o nosso risco é muito baixo", completa Gabrielli. O que aconteceu com o pré-sal foi justamente a adaptação para um novo momento na economia do setor.

"Quando o Brasil partiu para explorar o mar, o marco regulatório era um monopólio estatal, que atribuía à Petrobras o direito de fazer isso em nome do Estado. E a Petrobras tomava todo o risco. Mas, no final da década de 1990, o país decidiu modificar as regras do jogo e estabeleceu o sistema de concessões, no qual quem assume o risco exploratório tem a maior parte da renda, paga Participação Especial ao Estado, um bônus de entrada e define um programa exploratório mínimo. Mas se descobrir o petróleo, por um tempo essa produção pertence à empresa, que é livre para comercializar o produto. A concessão, portanto, remunera bem por causa do alto risco", explica Gabrielli.

Concordância

Haroldo Lima, diretor-geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), segue o mesmo raciocínio: "As mudanças

nada têm a ver com o desempenho dos atuais contratos de concessão. Estes têm funcionado bem. O problema é que descobrimos um tipo de área onde esse tipo de contrato não é o mais apropriado para defender os interesses nacionais. Em geral, os diversos países do mundo que têm esse tipo de área — baixo risco exploratório e alto potencial — procedem dessa forma, usam esse tipo de contrato. Tanto é assim que o contrato de concessão será mantido no restante das nossas bacias sedimentares. Temos quase sete milhões de quilômetros quadrados em áreas com possibilidades de ocorrência de petróleo e gás; a do pré-sal corresponde a apenas 2% deste total", ressalta.

Lima tem conversado com executivos das grandes empresas de petróleo e gás internacionais que estão no Brasil. "Todos eles me afirmaram que pretendem continuar investindo no país. O que eles querem é que as regras sejam aprovadas o mais rapidamente possível. Não estamos fazendo nada diferente, incluímos todos os países que possuem grandes acumulações de petróleo ou têm contrato de partilha ou regime misto. Aqui teremos um regime misto, partilha no pré-sal e de concessão nas áreas onde o risco é maior. O fato de a Petrobras ser a operadora única trará benefícios para o país, pois é a empresa que mais conhece o subsolo brasileiro e que tem a melhor tecnologia de exploração em águas profundas", afirma.

Um mar de investimentos

No contexto do novo marco legal, o problema central a ser superado, na visão do presidente da Petrobras, é o volume de investimentos. Como os recursos petrolíferos encontrados são muito grandes, as aplicações exigidas seguem a mesma proporção. Nas áreas já descobertas, considerando apenas Tupi, Iara, o Parque das Baleias e Guará, ou seja, os investimentos previstos até 2020 são de US$ 111 bilhões — dos quais, US$ 29,6 bilhões até 2013. "A expectativa é que até 2020 estaremos produzindo 1,8 milhão barris diários do pré-sal descoberto, em 2013 a produção prevista é de 220 mil barris ao dia", conta Sérgio Gabrielli.

Isso significa que daqui a dez anos o Brasil acrescentará 1,8 milhão barris/dia à produção, dobrando a atual, de 1,9 milhão de barris/dia. "Isso em dez anos, sem contar as novas descobertas e sem levar em conta o volume de capacidade de produção que terá de ser criada daqui até lá. Porque tem um declínio da produção atual que é de 7% a 10% ao ano. Se hoje estamos produzindo dois milhões de barris, nós temos de 140 mil a 200 mil barris por ano de capacidade, que tem de ser colocada para manter a produção em dois milhões. Se eu quero crescer mais 1,8 milhão, temos de não somente em dez anos superar as outras e crescer 1,8 milhão. O volume de investimentos é gigantesco", comenta Gabrielli.

Além disso, serão necessárias mais cinco refinarias novas nesse período para aumentar a capacidade de produção de 1,3 milhão de barris/dia de refino, mais de dez mil quilômetros de gasoduto para distribuir o gás e condições para exportar mais de quatro bilhões de litros de etanol por ano, uma capacidade de produção de energia elétrica maior que Itaipu. "São investimentos já programados sem as novas áreas, que envolvem ainda uns 146 barcos de apoio, 59 sondas de alta profundidade, algumas dezenas de compressores, vários mil quilômetros de tubulações, tudo isso do pré-sal atual, descoberto", exemplifica o presidente da Petrobras.

Decisão amarga

A Câmara dos Deputados, que aprovou em tempo recorde os três projetos de lei do marco regulatório do pré-sal (Petro-Sal, capitalização da Petrobras e Fundo Social), impôs uma derrota ao Palácio do Planalto ao mudar os critérios de distribuição da futura riqueza da exploração do petróleo em águas profundas. Com apoio da maioria dos partidos, inclusive da base governista, no último dia 10 de março os deputados disseram sim à distribuição igualitária para todos os estados e municípios dos royalties do pré-sal, inclusive nas áreas já licitadas. As regras estão contidas no projeto de lei 5.938/2009, que também adota o modelo de partilha na produção e exploração do pré-sal, no lugar dos contratos de concessão.

Com o argumento de que a parte da riqueza do petróleo e do gás pertencente ao governo brasileiro deve beneficiar a toda a população, e aproveitando a proximidade das eleições de outubro, a oposição angariou a simpatia até de governistas para passar no plenário da Câmara a emenda de autoria do deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS). O texto substituiu a proposta do relator da matéria, o deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), que preservava a proposta original do governo, baseada nos critérios atuais de divisão do dinheiro. Pela mudança, no futuro, todos os municípios e estados serão beneficiados, e não apenas os produtores, como acontece hoje.

A colocação de municípios do Piauí, por exemplo, em pé de igualdade com o Rio de Janeiro, no que diz respeito ao direito de receber os recursos do pré-sal, equivale a "um desastre político e financeiro" nas relações com o Rio de Janeiro e Espírito Santo, os maiores prejudicados. A expressão é do líder do governo na Câmara, Cândido Vaccarezza (PT-SP), ao anunciar a intenção do Palácio do Planalto de recuperar a proposta original no Senado Federal, onde os quatro projetos de lei passam a ser apreciados agora. Segundo ele, o presidente Lula vetará a mudança, caso ela permaneça na legislação votada pelos senadores. E os estados que tiveram o interesse contrariado já garantem que vão recorrer à Justiça.

Reação — A consolidação da reviravolta acerca dos royalties na Câmara só dificultou um desfecho para o marco regulatório. Embora uns bons anos vão se passar até que alguém veja a cor do dinheiro do pré-sal — segundo o petista Vaccarezza, esperar as verbas decorrentes da nova divisão dos royalties é o mesmo que comprar um terreno na Lua —, a prudência aumenta às vésperas de eleições. Ninguém acredita na disposição do presidente Lula de vetar o dispositivo, contrariando a maioria dos estados e municípios.

A reação imediata mostrou a delicadeza do tema. Um dia após a aprovação na Câmara, o governador do Rio, Sérgio Cabral (PMDB), um dos maiores aliados do presidente Lula — e da candidatura de Dilma Rousseff à sucessão presidencial —, chorou, ressaltando que a mudança correspondia a "um linchamento contra o Rio", que recebe de royalties e participações especiais mais de R$ 5 bilhões e passaria a ganhar R$ 100 milhões. A ex-governadora e prefeita de Campos (RJ), Rosinha Garotinho, também não perdeu tempo: liderou protesto que fechou a BR-101 e causou engarrafamento.

O governo espera que a Justiça derrube as mudanças nos critérios de distribuição dos royalties. Mandado de segurança contestando a emenda aprovada será julgado no Supremo Tribunal Federal. O autor, deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), se apega a aspectos formais, argumentando que o documento aprovado não contou com o número de assinaturas exigido. A oposição, por sua vez, já avisou que fará tudo para não votar os projetos este ano, apesar dos pedidos de urgência constitucional apresentados pelo governo.

Antídotos contra a "doença holandesa"

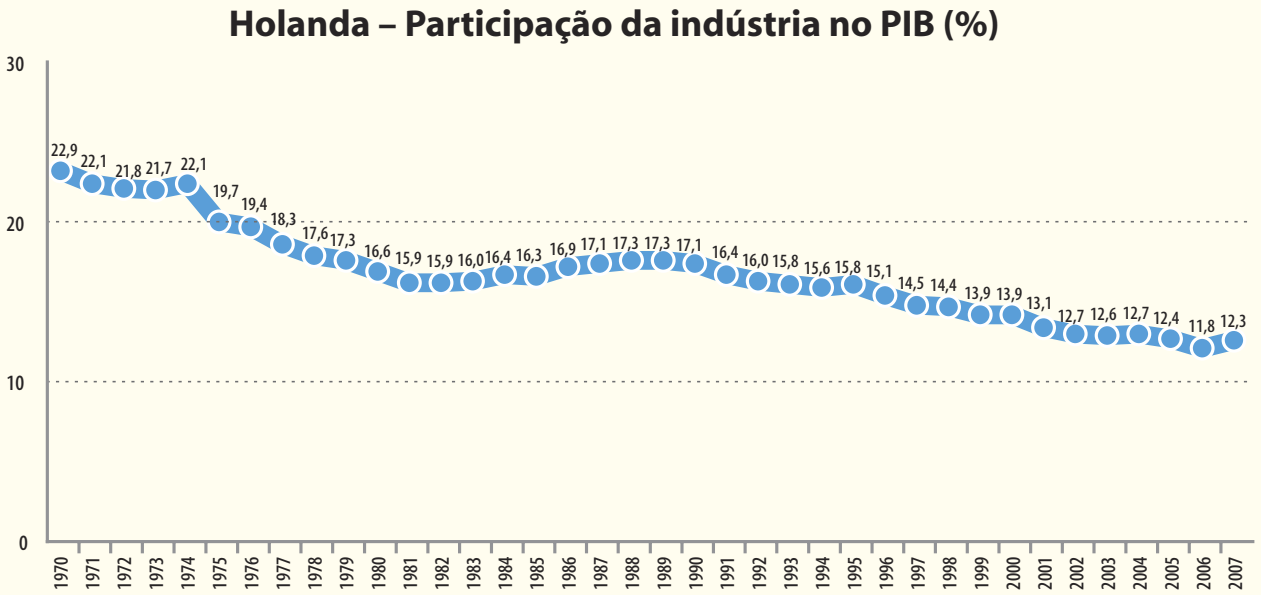
Qual é a política industrial para o petróleo e o gás natural, e quais seus custos e benefícios? A resposta esbarra na falta de uma posição clara do governo sobre o tema. O que se conhece é o desejo de adensar a cadeia produtiva do setor com a exploração do pré-sal, e uma série de iniciativas já em andamento no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Mas uma política de governo ainda não está no papel, e deve se tornar realidade com a conclusão de estudos da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex), do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), do BNDES e da Petrobras.

Os primeiros sinais vindos do que já está sendo praticado suscitam o receio de acontecer no Brasil o problema enfrentado por alguns países beneficiados por descobertas de reservas de petróleo e gás na dimensão das encontradas na camada do pré-sal: a "doença holandesa". Ou seja, o risco de desindustrialização, decorrente da concentração de investimentos nesse segmento, em detrimento dos demais, e da valorização cambial resultante do aumento das exportações — o que torna as importações muito competitivas em relação à produção nacional.

Foi o que aconteceu na Holanda, onde a descoberta do petróleo no final da década de 50, quando os preços internacionais estavam altos, canalizou todos os recursos públicos para a produção e exportação do produto. Ao mesmo tempo, os demais segmentos industriais minguaram e os holandeses passaram a importar muito. Resultado: a participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) caiu de 23%, em 1970, para 17%, em 1990.

Diagnósticos

Para o economista Regis Bonelli, pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV), para que a desindustrialização ocorresse seria preciso que o Brasil alterasse sua estrutura de produção em favor de *commodities* minerais, e isso coincidisse com algum tempo de câmbio valorizado. "Não estamos nisso, pelo contrário, vivemos uma fase de recuperação da indústria depois da queda



Fonte: ONU

"Vivemos uma fase de recuperação da indústria depois da queda provocada pela crise internacional"

Regis Bonelli

provocada pela crise internacional. Além disso, nossa economia ainda é relativamente fechada, encarecendo as importações", comenta.

A existência, hoje, de fatores que jogam contra a desindustrialização, no entanto, não garante imunidade do país ao eventual risco de contrair a "doença holandesa", pois isso dependerá em grande medida da conjunção de várias situações. "O petróleo e o gás do pré-sal são uma promessa de novas *commodities*, e ainda não se sabe quando serão comercializadas, em qual quantidade e preço. Outra incógnita é se todo o esforço de inovação tecnológica será dirigido para esse segmento, como pensam alguns", acrescenta Bonelli.

Na opinião do economista Mansueto de Almeida Junior, diretor de Estudos Setoriais e Inovação do IPEA, o medo de que o Brasil — e o BNDES — concentre a política industrial em petróleo e gás e "esqueça" os demais, ocorre porque até agora a ação governamental não tem sido seletiva em relação ao que será feito. E porque os investimentos públicos já estariam canalizados para essa cadeia, embora isso não represente a falta de recursos para outras áreas de infraestrutura, por exemplo. "O governo defendeu a mudança da legislação para aumentar os empréstimos do BNDES à Petrobras, que deixaram de entrar no limite de exposição do Banco ao setor público e, adicionalmente, os financiamentos para as empresas do grupo Petrobras passaram a ser considerados como individuais. Resultado: o BNDES elevou os financiamentos à estatal", afirma Mansueto.

Segundo ele, nesse contexto, é duvidoso o efeito do Fundo Social previsto no marco regulatório do pré-sal, com a finalidade de aplicar no exterior os recursos da renda que caberá ao governo nos contratos de partilha.

Indicativo

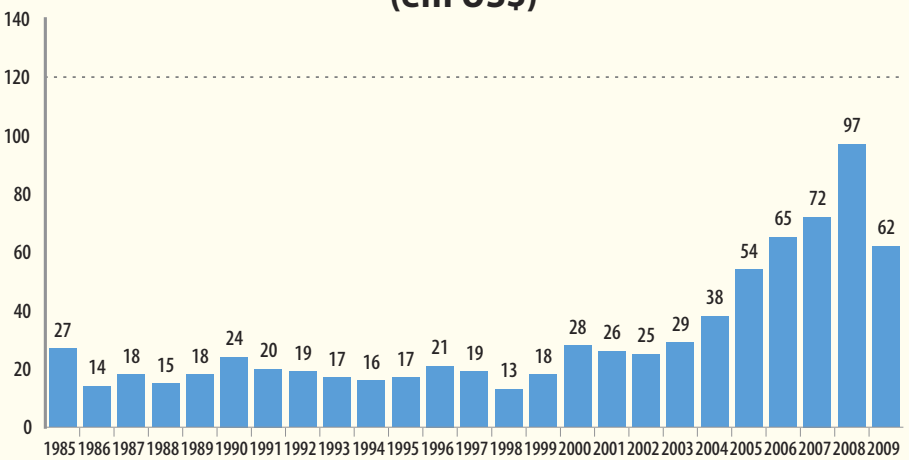
Em 2009 o BNDES repassou R$ 25 bilhões à Petrobras. “Dado que o Banco não tinha esse dinheiro, essas operações têm custo que é o diferencial de juros entre o que o Tesouro Nacional paga para se endividar, a taxa Selic, e o custo que o BNDES paga ao Tesouro, a TJLP”, explica o diretor do IPEA. “Isso deveria ser um indicativo de que não podemos fazer tudo e que seria interessante o governo optar por uma política para o setor de petróleo mais ligada à inovação e à pesquisa para o desenvolvimento de novos materiais que precisarão ser utilizados na extração do petróleo do pré-sal”, sugere.

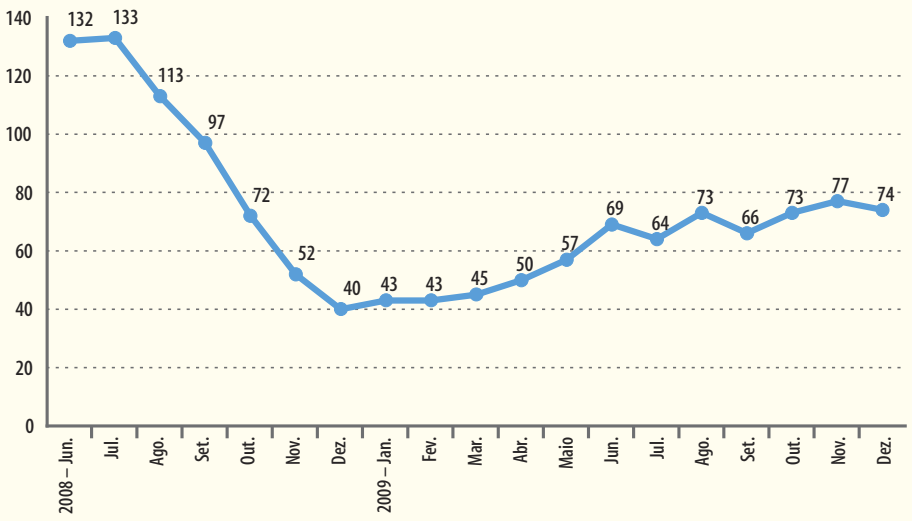
Mas, no momento, parece que o governo fez outra opção, avalia Mansueto. Ele cita como exemplo o Programa de Modernização e Expansão da Frota da Transpetro (Promef), instituído para reativar a

“Construir toda a cadeia pode resultar num ritmo menor de extração do petróleo do pré-sal”

Mansueto de Almeida Junior

Preço médio do barril brent (variação anual e mensal) (em US$)





Fonte: US DOE/EIA

"Se a opção for fazer tudo com conteúdo local, será necessário ter reais, que não existem na dimensão exigida"
Samuel Pessoa

indústria naval no Brasil. "Sabemos que a construção de navios petroleiros é uma atividade intensiva em capital que existe em grande escala. Mas aqui estamos tentando criar essa indústria, o que já é arriscado. Construir toda a cadeia pode resultar num ritmo menor de extração do petróleo do pré-sal e, assim, o país perder a oportunidade de antecipar essa riqueza para utilizar os recursos em educação, saúde, inovação e até mesmo em política industrial para outros segmentos", argumenta.

Outro aspecto é que a política industrial não está modificando a estrutura produtiva, tampouco a vantagem comparativa, acrescenta Mansueto. "Hoje, medido pelo saldo da balança, o Brasil tem uma estrutura de comércio muito semelhante àquela de meados dos anos 1990, aumentando muito o peso dos produtos não industriais e industriais de baixo conteúdo tecnológico na pauta de exportação. Assim, a nossa política industrial parece estar consolidando, e não modificando, a estrutura produtiva", diz.

Na opinião dele, o governo não deveria deixar que a preocupação com o adensamento da cadeia de petróleo e gás leve a uma política industrial excessivamente direcionada para investimento em petróleo e gás, segmento que deve desaparecer ao longo deste século.

Serviços

O que vai acontecer com o aumento expressivo das exportações de petróleo quando os poços do pré-sal estiverem funcionando a pleno vapor é à entrada de dólares, também, em volume expressivo. Para o economista Samuel Pessoa, chefe do Centro de Crescimento Econômico do IBRE/FGV, uma consequência previsível desse movimento é a ampliação da demanda por bens comercializáveis (*tradables*) e serviços (*non tradables*), que por sua vez impulsionará as importações dos primeiros — supondo que a economia estará a pleno emprego. "Os preços relativos vão mudar, tornando os serviços, que não podem ser importados, mais caros e os manufaturados mais baratos", diz Pessoa. Resumindo: essa queda do produto industrial é a chamada "doença holandesa".

Pessoa acrescenta mais um elemento nesse quadro: para representar um aumento da renda no Brasil, o pré-sal exigirá investimentos altos em um país que poupa pouco (a taxa atual não chega a 20% do PIB). "Se o caminho for captar poupança lá fora, comprando tudo o que for necessário no exterior, esse movimento não vai interferir nos demais segmentos industriais domésticos, pois os dólares da venda do petróleo cobrirão as despesas no exterior. Mas se a opção for fazer tudo com conteúdo local, será necessário ter reais, que não existem na dimensão exigida. Portanto esse dinheiro será captado no exterior, em dólares, que serão trocados por reais ao contratar fornecedores e trabalhadores. Esse aquecimento fará os preços subirem e valorizar o câmbio. No final das contas, a contrapartida do crescimento da cadeia produtiva será a diminuição da cadeia de outros segmentos industriais."

Uma forma de mitigar esse efeito indesejável, observa o economista do IBRE, seria o aumento da poupança interna, evitando a busca de recursos no exterior para investir. Ou criar

subsídios para a indústria nacional e reduzir seus custos por meio da desoneração da folha de salários, por exemplo. Uma terceira saída seria reduzir a exigência de conteúdo local, permitindo maior volume de compras no exterior.

Preocupação

Adriano Pires, diretor do Centro Brasileiro de Infraestrutura (CBI), empresa privada de consultoria, tem uma visão negativa do que acontecerá. Apesar de concordar com a política de conteúdo nacional que vem sendo praticada na cadeia do petróleo e gás há algum tempo, ele acredita que a medida contribuirá para a ineficiência da indústria nacional. "Tudo deveria ser feito de forma a indicar que o norte é a competição, mas isso não acontece. Ao contrário: a única compradora será a Petrobras, os fornecedores nacionais terão prioridade", destaca. Pela política de conteúdo nacional, os bens e serviços da cadeia do petróleo e gás devem ser fabricados por empresas brasileiras, com metas de índices de nacionalização.

Na opinião de Pires, a segunda fase do setor no Brasil — a partir de 1998, depois da quebra do monopólio — impulsionou uma cadeia diversificada, composta de quatro mil a cinco mil empresas fornecedoras, de tamanhos diferentes e dos mais variados segmentos.

Por sua vez, Sérgio Gabrielli, presidente da Petrobras, é taxativo: os cerca de US$ 174 bilhões — somente até 2013 — em investimentos necessários para fazer jorrar o óleo parado há 150 milhões de anos na camada de pré-sal, não é problema. O grande limitador da era pré-sal é a capacidade da indústria de fornecedores de entregar os equipamentos — sondas de perfuração, tubulações para transporte, barcos de apoio, entre outros — a preços adequados e no tempo certo. Embora seja muito dinheiro, os recursos estão praticamente autofinanciados, informa o presidente. Foram levantados US$ 31 bilhões de dívida, em 2009, e, se o preço ficar em US$ 65 dólares o barril, a estatal estará financiada por quatro anos.

A questão está em trazer toda a cadeia produtiva para esse movimento, em cujo topo está a Petrobras. "Hoje, já somos o maior comprador da cadeia, isso é verdade. Mas, ao contrário do que se fala, o problema não é ter quem compre, pois vamos comprar mais ainda. A questão é que falta quem venda", brinca Gabrielli.

Para que a indústria como um todo não fique para trás, a Petrobras atua em várias frentes. A partir de um mapa dos vários subsistemas que compõem a cadeia produtiva do petróleo e gás, foram identificadas a demanda e as condições da oferta em todas as etapas, e onde há carência de incentivo para fazer os custos convergirem a níveis internacionais. Este é o caso das indústrias intermediárias — entre aquelas que no curto prazo não conseguirão ser fornecedoras da cadeia — por problemas de escala ou tecnologia insuficiente e as que já são competitivas — situação da maioria.

A política de conteúdo nacional traduz a meta de não apenas aumentar a produção, mas de produzir no Brasil, gerar aqui emprego e renda, defende Gabrielli. "Se o primeiro

> "Tudo deveria ser feito de forma a indicar que o norte é a competição, mas isso não acontece"
>
> Adriano Pires

"O problema não é ter quem compre, pois vamos comprar mais ainda. A questão é que falta quem venda"
Sérgio Gabrielli

navio fabricado por um estaleiro contratado pela Petrobras não tiver seu custo compatível com o padrão internacional, no sétimo ou décimo isso acontecerá", enfatiza. Ele lembra que a Petrobras Transporte S.A. (Transpetro) já contratou de vários estaleiros 33 dos 49 navios licitados, e mais 16 navios estão em fase final de licitação. Segundo a estatal, o Promef permitirá ao Sistema Petrobras assegurar índices mais elevados de utilização de frota própria, da ordem de 100% na cabotagem (navegação costeira) e 50% no longo curso.

Parcerias

Outra maneira de atingir maior competitividade é estimular a associação de companhias estrangeiras com brasileiras para instalar plantas no Brasil. E os "gargalos" de mão de obra são detectados pelo Programa de Mobilização da Indústria do Petróleo (Promip), que está treinando 240 mil pessoas, em mais de três mil cursos diferentes regionalizados, para trabalhar em toda cadeia produtiva até 2011. Mais de 80 instituições de pesquisa das universidades brasileiras estão articuladas em redes temáticas que tratam dos diferentes aspectos da tecnologia.

A escala e a diversidade dos investimentos com o mercado do pré-sal é que vão viabilizar uma indústria local na mesma proporção, daqui para frente. "Estamos verificando nessa cadeia onde fomentar para acelerar esse processo", afirma Roberto Zurli Machado, superintendente da Área de Insumos Básicos do BNDES. Segundo ele, o papel que a instituição já desempenha, e será cada vez mais ampliado com o pré-sal, é de financiar o desenvolvimento da indústria nacional, capacitando-a para competir no mercado global, e não apenas no Brasil. A área ganhou um reforço com a criação do Departamento de Petróleo e Gás, que cuidará especificamente dessa cadeia produtiva.

Até agora o foco foi o financiamento da infraestrutura, mas, com o aumento da demanda em função do pré-sal, os esforços serão direcionados para o desenvolvimento da cadeia, com ênfase na capacidade dos estaleiros, fabricantes de motores e geradores elétricos, subsistemas para apoio a todas as construções de plataformas e navios em uma escala muito maior. E isto facilitará o surgimento de uma engenharia básica nacional para fortalecer os projetos locais. "Não será da noite para o dia que isso vai mudar, mas existe potencial para o salto", comenta. "Quem vai fabricar, quem vai ganhar, quais parcerias vão vingar, isso tudo é um processo em definição", destaca Zurli. Até porque as grandes encomendas com conteúdo nacional estão ocorrendo agora, como é o caso de dezenas de navios-sonda da Petrobras.

Zurli discorda dos que indicam uma concentração de recursos para o setor. O total de desembolsos do BNDES para petróleo e gás, em 2009, foi de R$ 29 bilhões, dos quais R$ 25 bilhões concedidos à Petrobras, com recursos repassados pelo Tesouro Nacional. De 2005 a 2008, a média anual atingiu US$ 7 bilhões, puxada por projetos de gasodutos, que absorveram cerca da metade desses recursos, junto com algumas plataformas. Ano passado, a cifra alcançou US$ 2,5 bilhões, a menor média histórica.

Propriedade das reservas mundiais

A propriedade das reservas de petróleo e gás natural hoje é dominada por empresas estatais controladas pelos governos

Atualmente, 77% das reservas mundiais de óleo e 51% das reservas de gás natural são de acesso limitado a apenas empresas estatais

As empresas privadas possuem acesso livre a somente 7% das reservas de óleo e 9% das reservas de gás natural

Fonte: Petrobras, 2009

Propagação

Considerando que o total dos desembolsos do BNDES no ano passado foi de R$ 137,4 bilhões, R$ 108 bilhões seguiram para outros setores, sendo o maior deles o de energia elétrica, ressalta Zurli. Nos próximos anos, petróleo e gás vão receber o maior volume de investimento no Brasil. "Portanto, é natural que o BNDES eleve sua participação relativa nessa cadeia daqui para frente. Quando financiamos essas empresas, os benefícios se espalham por todo o parque industrial brasileiro", argumenta Zurli.

Para 2010, a estimativa é de R$ 5 bilhões, basicamente para estaleiros, navios de apoio e petroleiros. O BNDES ainda não quantificou os recursos para os próximos anos, mas estima ampliação expressiva em relação ao patamar de 2009 e 2010. "Vamos avançar mais em 2011 e 2012, alcançando um pico e permanecendo nele por vários anos", prevê o superintendente.

Esses desembolsos alavancam os investimentos na economia em geral, lembra Zurli. "Com a ampliação desse mercado, boa parte da indústria brasileira passou a olhar o petróleo e o gás como uma grande oportunidade e essas estruturas — plataformas e navios — usam todo tipo de equipamento. Essa indústria está passando a diversificar seu portfólio de produtos para atender também a indústria do petróleo", afirma.

Para Zurli, está afastada a ameaça de "doença holandesa", pois todos os antídotos possíveis já estão sendo utilizados para impedir a perda de competitividade da indústria nacional com a enxurrada de dólares e apreciação da moeda. "O segredo é fazer com que as exportações do petróleo do pré-sal sejam acompanhadas de investimentos na produção local. E isso está sendo feito", garante.

"O segredo é fazer com que as exportações do petróleo do pré-sal sejam acompanhadas de investimentos na produção local"

Roberto Zurli Machado

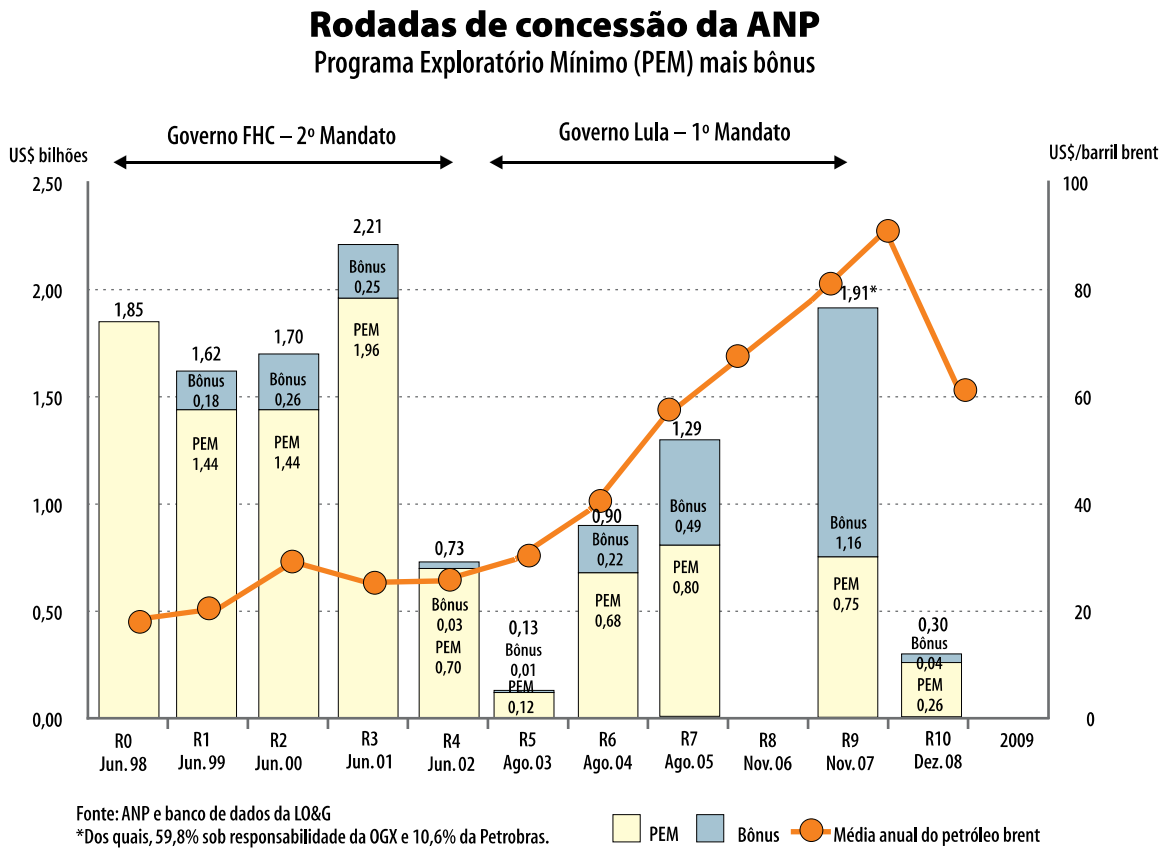
A proposta do governo de um novo marco regulatório para o pré-sal

Wagner Freire

O governo federal, depois de longa discussão interna por conta de descobertas importantes nas áreas que vêm sendo designadas por pré-sal, decidiu enviar ao Congresso um conjunto de Projetos de Lei que altera substancialmente o marco regulatório em vigor. Objeto da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997 — a Lei do Petróleo —, o marco atual foi aprovado pelo Congresso após ampla discussão, iniciada na época da promulgação de Emenda Constitucional n.º 9, de 9 de novembro de 1995, que flexibilizou o monopólio do petróleo. Os projetos do governo para as áreas do pré-sal acham-se centrados no PL 5.938/09 que, entre outras medidas, introduz o modelo de partilha da produção para essas áreas e também para áreas que, a critério do governo, forem consideradas estratégicas, em substituição ao atual modelo de concessão.

Há uma diferença básica entre os dois modelos: no contrato de concessão a parte do governo é entregue em recursos financeiros decorrentes da produção e das receitas líquidas das companhias de petróleo, enquanto no contrato de partilha, como o nome indica, a parte do governo é entregue em petróleo e/ou gás, prontamente comercializada. Essas modalidades de contrato variam, nos detalhes, de país para país e o *government take* pode ser maior ou menor, em qualquer dos modelos. Como no contrato de partilha os custos e investimentos de exploração, desenvolvimento e operações de produção são reembolsados pelo governo (pelo equivalente em petróleo ou gás, indexado a preços de mercado), é necessário um cuidadoso controle dos custos alegados pela companhia que produz o petróleo. Esse processo, com frequência, gera disputas e acusações mútuas de fraude ou corrupção. O modelo de concessão adotado no Brasil é peculiar, pois existe um tributo especial chamado Participação Especial que incide sobre a receita líquida de campos com grande produção ou grande rentabilidade, visando a restringir eventuais lucros excessivos das empresas de petróleo. A Participação Especial pode ser ajustada para mais ou para menos mediante simples decreto presidencial. Todavia, uma nova distribuição dos recursos por ela gerados exigiria mudanças na Lei do Petróleo.

O modelo de concessão é típico dos países desenvolvidos, que gozam de estabilidade institucional e suporte jurídico consolidado, como Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Noruega, Austrália, todos grandes produtores de petróleo e gás. O modelo de partilha é empregado na Nigéria, Angola, Líbia, Argélia, Cazaquistão,



China, também grandes produtores, mas com perfis de estabilidade e desenvolvimento bem diferentes. Na Rússia, maior produtor de petróleo e gás do mundo, o modelo preponderante é o de concessão, responsável por praticamente toda produção. Lá existem apenas três contratos de partilha, por sinal com muitas instabilidades regulatórias, aplicados em áreas remotas e de alto risco exploratório/operacional, negociados com companhias estrangeiras no fim dos anos de 1990.

Irrealismo

O governo tem justificado a mudança do modelo regulatório, com a alegação de que o mesmo lhe confere maior controle sobre a produção e sua destinação. Nada mais irrealista. O nível de produção, em qualquer dos modelos, não pode ser regulado por razões técnicas ou contratuais. A forma usual de se controlar a produção potencial é pela frequência das licitações e pela atratividade exploratória dos blocos oferecidos. Esta forma de controle já é praticada pelo governo brasileiro, embora de maneira inadequada, ao não retomar a 8ª Rodada de Licitações, ao eliminar áreas do pré-sal das rodadas subsequentes, e ao não realizar, até hoje, a 11ª Rodada. Já são mais de quatro anos sem licitações de novas áreas ou de oferta de áreas mais atraentes, com enorme prejuízo para avaliação do potencial de petróleo do país. Quanto ao destino da produção em si, é sempre bom lembrar que passados 12 anos da Lei do Petróleo, 97% da produção de petróleo

pertence à Petrobras, empresa controlada pelo governo.

Na verdade, as empresas de petróleo estão habituadas a lidar com os dois modelos, mas se não há diferença essencial entre eles, nem do ponto de vista de arrecadação, nem no de geração de benefícios para o desenvolvimento do país, por que mudar?

Mais grave, é que foram introduzidas algumas disposições nos PLs, que distorcem práticas consagradas da indústria ou ferem princípios legais e constitucionais.

Primeiro, é conferido à Petrobras a condição de operadora única em todos os contratos de partilha da produção, juntamente com a obrigação de sua participação em todos os contratos, no percentual mínimo de 30%, mesmo que isto não seja de seu interesse. Segundo, é conferida ao governo a possibilidade de adjudicar à Petrobras, sem licitação, uma quantidade indeterminada de blocos no pré-sal ou em áreas consideradas estratégicas pelo Executivo. São condições que podem prejudicar a própria Petrobras, sendo ao mesmo tempo extremamente restritivas ao desenvolvimento e à inovação tecnológica do setor no Brasil. Esta política inibe a adoção de meios e equipamentos de perfuração, de produção e de transporte mais eficientes e mais econômicos e, pior ainda, impõe um freio no processo de internacionalização das empresas brasileiras que produzem equipamentos e prestam serviços especializados. A questão assume aspectos mais relevantes quando se considera que estamos lidando com situações exploratórias e operacionais que implicam em enormes desafios. Não há, na indústria de petróleo, a nível mundial, quer se adote o modelo de partilha ou de concessão (ou mesmo de contratos de serviço), qualquer situação semelhante. Trata-se de um enorme retrocesso no desenvolvimento de uma indústria de petróleo competitiva no Brasil.

Government Take

Inicialmente o governo divulgou a área do pré-sal (relativa à presença de reservatórios carbonáticos algálicos Aptianos) como sendo de 112 mil km² (dos quais, 62% com blocos não concedidos). Mas ao apresentar o Projeto, resolveu ampliá-la, em direção ao continente (águas rasas das bacias de Campos e Santos), estendendo-a para 149 mil km², abandonando os conceitos geológicos, passando a incluir, desse modo, a área onde se situam os campos de "pós-sal" responsáveis por 85% da atual produção brasileira de petróleo.

Cabe observar que a propaganda promovida pelo governo procurou sempre enfatizar a enorme riqueza a ser gerada pelo pré-sal, despertando em todos o interesse pela sua distribuição. Com o tempo, começou a se consolidar a ideia de que tal riqueza levaria de uma a duas décadas para se materializar, e em um valor absolutamente incerto. Assim, os debates na Câmara passaram a se concentrar na antecipação da distribuição dessas riquezas. Como os recursos financeiros que virão dos campos que estarão sujeitos ao modelo de partilha são incertos, que tal rever a distribuição, já agora, para os campos da área artificialmente "estendida" do pré-sal? Não houve dificuldade para a Câmara aprovar o aumento dos *royalties* de 10% para 15% nos futuros contratos de partilha do "pré-sal" estendido. Mas as disputas, a nível estadual e municipal, pela antecipação de nova distribuição de *royalties* e Participação Especial para

As atribuições dadas a Petro-Sal são tão complexas que fica difícil avaliar se há condições de surgir uma empresa "enxuta" e eficiente

o "pré-sal" estendido estão longe de chegar a um consenso. E esse debate tem implicações, igualmente, no montante do *government take* destinado ao Fundo Social.

Cabe ressaltar ainda a questão do risco exploratório e do potencial dos recursos de petróleo e gás a serem incorporados às nossas reservas. Os modelos de acumulação petrolíferas ligadas aos depósitos evaporíticos (sais e carbonatos), no mundo inteiro, são significativos. A caracterização mais precisa dos prospectos só se tornou possível após aperfeiçoamentos relativamente recentes da tecnologia de sísmica 3D, desenvolvida fora do Brasil. Outro fator complicador é a associação das descobertas com reservatórios carbonáticos, de previsibilidade de comportamento de produção bastante incerta. Muito embora esses reservatórios, batizados de pré-sal, se estendam do litoral de Santa Catarina ao Espírito Santo, há enormes diferenças quanto ao potencial de produção. No *cluster* de Santos, o potencial de produção é bem maior que no Parque das Baleias, ao Norte da Bacia de Campos, em que pese às condições operacionais serem consideravelmente melhores nessa última região. No debate sobre a questão, o governo oculta a diferença entre sucesso, ou risco exploratório, e sucesso comercial.

Cautela

Quanto às expectativas de reservas, vale ressaltar, que após o anúncio da primeira descoberta no cluster de Santos, em agosto de 2005, Parati (que, tudo indica, é subcomercial), não houve qualquer "declaração de comercialidade". Na verdade, a Petrobras e seus parceiros, promovem atualmente um Teste de Longa Duração (TLD) no campo de Tupi, justamente para se certificarem do comportamento dos reservatórios. Por isso mesmo, a empresa é cautelosa em anunciar os números do volume recuperável estimado. Como foi amplamente divulgado, Tupi tem de cinco a oito bilhões de boe (barris de óleo equivalente), Iara de três a quatro bilhões de boe e Guará de 1,1 a dois bilhões de boe. Somando tudo, chegamos às cifras de nove a 14 bilhões de boe. A comparação com as atuais reservas provadas brasileiras, de 14,7 bilhões de boe, tem que ser feita com cautela, pois são volumes conceitualmente diferentes e levará tempo até que os volumes estimados dos campos do pré-sal sejam ou não comprovados.

Convém sempre lembrar que os campos de petróleo têm sua produção reduzida, inexoravelmente, à taxa de 8% a 10 % ao ano, e que consumimos atualmente quase um bilhão de barris por dia de petróleo. Será que vamos ter, algum dia, reservas provadas semelhantes às da Arábia Saudita (264 bilhões de barris de petróleo), como chegou-se a divulgar, ou mesmo às do Cazaquistão (40 bilhões de barris de petróleo)? Não há fundamento técnico para essas afirmações e é muito pouco provável que elas se materializem.

Os campos referidos no *cluster* de Santos algum dia vão entrar em produção regular e esperamos que venham a pagar Participação Especial, como alguns dos excelentes campos do "pós-sal" da Bacia de Campos. "Esperamos", porque os custos de exploração, desenvolvimento, e operacionais desses campos serão consideravelmente mais elevados que os custos correntes em Campos e, além disso, o óleo a ser produzido deverá estar na faixa de preços de 86% do Brent.

Ainda sobre os riscos exploratórios, cabe

Não há justificativa técnica, econômica, estratégica, ou ao desenvolvimento do país, para adotar o modelo de partilha da produção

registrar que os poços de extensão de Azulão e Corcovado foram secos. O mesmo aconteceu com um poço para objetivos pré-sal a Oeste do campo de Parapitinga. Os três poços para objetivos profundos (pré-sal) perfurados em Roncador, Marlim e próximo a Espadarte foram secos ou subcomerciais. Destaca-se um pouco mais ao Norte de Roncador, a descoberta de Wahoo, da independente Anadarko, única descoberta sem a presença da Petrobras, e semelhante às ocorrências do Parque das Baleias. No conjunto de campos do Parque das Baleias, dos seis poços perfurados para o pré-sal, quatro deram resultados positivos. Mais ao Norte, os dois perfurados com esses objetivos foram secos. De qualquer modo as ocorrências no Parque das Baleias são bem menos significativas que as do *cluster* de Santos. A propósito, a Petrobras acaba de divulgar as reservas provadas no pré-sal dos campos de Baleia Franca e Baleia Azul: são de 0,18 bilhões de boe.

Os procedimentos para definição de direitos das empresas de petróleo descobridoras de um campo que ultrapasse os limites do bloco da descoberta é sempre complexo, pois o campo não pode ser desenvolvido sem que seus limites e os direitos das partes envolvidas estejam bem definidos. A questão se complica caso os blocos tenham modelos de contratação distintos (concessão e partilha). Complicam-se também quando o bloco para onde se estende o campo não foi concedido ainda. A questão é mal equacionada nos PLs, primeiro porque revoga as disposições pertinentes da Lei do Petróleo (e os direitos adquiridos?). Segundo, com relação ao caso de bloco não concedido, o PL define que a União contrataria a Petrobras (sem licitação!) para "avaliação" do bloco, que será concedido, não se sabe quando, nem como ou para quem (muito provavelmente para a Petrobras). Terceiro, promove a resilição dos contratos das partes envolvidas caso não cumpram, no prazo estipulado pela ANP, suas determinações sobre a matéria. E quarto, acaba com a figura do recurso à arbitragem recomendado pelas regras internacionais previsto na Lei do Petróleo. A instabilidade gerada por essas disposições é desconcertante.

Complexidade

A Petro-Sal será a empresa pública criada para gerir a participação da União nos contratos de partilha. As atribuições que lhe são conferidas são tão complexas que fica difícil avaliar-se se há condições de se constituir uma empresa "enxuta" e eficiente. A gestão das *joint-ventures* das empresas de petróleo que atuam em exploração e produção (E&P) não é para iniciantes. A União não assume os riscos do projeto, mas possui a maioria dos membros do Comitê de Operações, sua presidência, tem o direito de veto e assume responsabilidades difíceis de conciliar com os interesses das empresas de petróleo, inclusive com os da Petrobras. O que acontece quando a "enxuta" e recém-nascida Petro-Sal discordar do programa de desenvolvimento da Petrobras, senhora de 56 anos, com um corpinho de 60 mil empregados? A Petro-Sal deverá também (sic) "analisar os dados sísmicos fornecidos pela ANP e pelos contratados sob regime de partilha da produção"?

Cessão à Petrobras de direitos de E&P sem licitação e aumento do seu capital são disposições objeto do PL

A forma usual de se controlar a produção potencial é pela frequência das licitações e pela atratividade exploratória dos blocos oferecidos

5941/09 que, na verdade, ignoram que Petrobras é empresa privada, controlada pelo Governo Federal, embora este detenha somente 32% de seu capital total. O PL prevê a adjudicação de contratos à Petrobras, sem concorrência, pelo regime de concessão (mas sem a possibilidade de pagamento de Participação Especial!), limitando seus direitos de produção a cinco bilhões de barris de petróleo equivalente. Trata-se de Projeto bastante elaborado, mas com muitas incertezas regulatórias. Como o governo federal, através do Ministério da Fazenda, é parte integrante do processo decisório de preço, cabe analisar com cuidado a questão de conflito de interesses. Felizmente, há muitos especialistas no país que podem avaliar melhor essas questões. Também o mecanismo de aporte de capital é muito complexo, parecendo-nos discutível sua conformidade com as disposições da Lei das Sociedades Anônimas, da CVM e das entidades fiscalizadoras nacionais e estrangeiras do mercado de ações. Os minoritários, inclusive os trabalhadores chamados a aportar recursos do FGTS no último aumento de capital, foram esquecidos. Certamente a Petrobras vai precisar de muitos recursos para o pré-sal, mas receamos que a fórmula elaborada, caso aprovada, possa ser insuficiente.

Benefícios

A Lei do Petróleo trouxe considerável progresso às atividades de E&P no Brasil. Modernizou a Petrobras e colocou-a entre os grandes *players* do mercado. Permitiu notável ingresso de capital no país e atraiu um grande número de empresas brasileiras e estrangeiras para a atividade. Permitiu um bom aporte de tecnologia e despertou o interesse dos fabricantes de equipamentos e dos prestadores de serviço. Falta incentivá-los e dar condições para que se internacionalizem a partir da base brasileira.

As descobertas do pré-sal são decorrentes de blocos concedidos na 2ª Rodada da ANP, em 2000. Mas há muito por fazer. O país tem ainda um enorme potencial de petróleo nas bacias terrestres e marítimas para ser descoberto e desenvolvido, inclusive em outras áreas ligadas aos depósitos evaporíticos. O processo de exploração não pode parar. Precisamos de mais investimentos, mais competidores, mais inovação tecnológica, enquanto há tempo. O modelo atual pode e deve ser melhorado. Pode-se também redistribuir os recursos adicionais que serão gerados. Porém, não se pode ignorar que a indústria de petróleo no Brasil já atingiu um grau de maturidade que não suporta mais improvisações. O modelo brasileiro de concessões, pela inclusão da Participação Especial, pela transparência do processo licitatório e pelas ações da ANP precisa ser fortalecido. A atividade de E&P é complexa, é desafiante, é empolgante, é generosa para quem se dedica com afinco dentro das boas práticas da indústria. Não há qualquer justificativa técnica, econômica, estratégica, ou do ponto de vista do desenvolvimento do país, para introdução do modelo de partilha da produção. Já passou a era das disposições estatizantes e fora das boas práticas da indústria. Esperamos que o Congresso Nacional, ao retomar seus trabalhos, leve em conta essas considerações.

Wagner Freire é ex-diretor de Exploração e Produção da Petrobras

No contrato de concessão, o governo recebe recursos da produção e das receitas líquidas das empresas; e no de partilha, em petróleo e/ou gás

A tragédia grega

Fernando de Holanda Barbosa

A criação da moeda europeia, o euro, foi uma decisão política da França e da Alemanha. O marco alemão era, na prática, a moeda europeia. Um fato que certamente incomodava o orgulho francês, que tem Paris como centro do mundo. A unificação da Alemanha, com a queda do muro de Berlim, serviu de pretexto para o presidente Mitterrand propor ao chanceler Kohl que o Bundesbank fosse substituído pelo Eurobank, com sede na mesma cidade do banco central alemão, Frankfurt, e que o presidente do novo banco central fosse um francês. Esta proposta não foi aceita, mas concordou-se que o primeiro presidente do banco central europeu, um holandês, renunciaria no meio de seu mandato, e um francês assumiria a presidência, como ocorreu.

Os franceses mataram dois coelhos com uma cajadada: acabaram com o marco e criaram um forte concorrente para o dólar, a moeda internacional que eles sempre quiseram desbancar desde o tempo do general Charles de Gaulle. Os alemães, por sua vez, impuseram duas condições: independência completa do novo banco central, seguindo a tradição do Bundesbank, e regras fiscais estritas para os países membros da nova união monetária, pois a sustentabilidade fiscal é essencial para o funcionamento da política monetária.

Exigências

A regra fiscal do Pacto de Crescimento e Estabilidade instituiu dois critérios que os países que desejassem participar tinham que obedecer, um déficit público de no máximo 3% do PIB e uma relação dívida/PIB menor do que 60%. Este percentual da dívida mostrou-se ambicioso e prevaleceu a interpretação de que ele deveria ser apenas uma tendência a ser obedecida por cada país. Com relação ao déficit, a Alemanha, a França, a Holanda e a Grécia deixaram de cumprir esta meta nos primeiros anos do euro. Com a crise financeira de 2007/2008, tanto a meta da dívida de 60% como a do déficit público de 3% tornaram-se miragens para os países do euro.

Apesar do descumprimento generalizado das regras fiscais, existe uma maneira bastante simples para avaliar-se a sustentabilidade fiscal de um país, que não envolve os números observados do déficit público e da dívida pública: a taxa de juros da dívida pública. Quando esta taxa inclui um prêmio de risco, o mercado financeiro sinaliza que existe uma possibilidade de que o governo não honre seus compromissos. No caso da Grécia, o mercado está exigindo um prêmio de risco de mais de 2% acima da taxa paga pelo Tesouro alemão, ou seja, a Grécia anda mal das pernas e precisa corrigir seu problema fiscal.

A teoria econômica, que analisa as condições para a formação de uma união monetária ótima, procura identificar os benefícios e custos de um país participar. No caso da Alemanha e da França, a decisão foi política. Alguns países, como a Suécia e a Inglaterra, prefeririam ficar fora do euro e manter suas moedas. E no caso da Grécia e de outros países europeus, por que eles aderiram? Se a decisão também não foi política, eles avaliaram que os benefícios compensavam os custos.

Numa união monetária podem ocorrer pelo menos três tipos de benefícios. O primeiro é o aumento do comércio internacional, porque deixa de existir o custo da variação cambial. O segundo tipo de benefício decorre da integração

dos mercados financeiros, traduzindo-se na prática por uma taxa de juros real mais baixa. O terceiro benefício, para um país acostumado a uma política monetária errática, é ter um banco central com credibilidade, não sujeito ao sopro dos ventos políticos.

Custos

Na vida não tem almoço grátis. Quais são os custos de abdicar de sua própria moeda? O país deixa de ter o instrumento de política monetária, a taxa de juros. Quando um choque afeta as economias da união monetária de maneira assimétrica, não há como calibrar a taxa de juros para atender a cada um dos membros. Ademais, a taxa de câmbio deixa também de ser um ator coadjuvante importante neste processo, pois não há como mudar a taxa de câmbio com os demais parceiros da união, pois a moeda é única.

O único instrumento de política econômica que resta é a política fiscal. Porém, se a dívida pública já era elevada porque em tempos normais o governo gastava sistematicamente mais do que arrecadava, a única opção dos gregos é dançar sua música quebrando os pratos. Isto é, não existe outro caminho que não um ajuste fiscal vigoroso. No curto prazo, significa um aperto de cintos com bastante sacrifício para a população, que já compreendeu a situação e saiu às ruas em protesto.

A Grécia tem uma dívida pública bastante elevada, boa parte na mão de investidores estrangeiros, com uma rolagem expressiva nos próximos meses, mas com vencimentos escalonados ao longo do tempo. À comunidade do euro não interessa, portanto, que esta crise contagie o mercado financeiro. Por outro lado, tratar a Grécia de maneira leniente poderia estabelecer o precedente de que compensa ser carona, um perigo para a sustentação da união monetária europeia.

Uma alternativa que poderia ser contemplada pela Grécia seria voltar a sua antiga moeda e sair do euro. Todavia, esta operação é bastante complexa porque significa reescrever todos os contratos e não seria recomendável fazê-lo num momento de crise. A emenda poderia ser pior do que o soneto, como diz o ditado popular.

Não há dúvida do sucesso do euro desde sua introdução como moeda escritural em 1999 e como papel moeda em 2002. O Banco Central Europeu, seguindo a tradição de seu antecessor, o Bundesbank da Alemanha, tornou-se um dos grandes bancos centrais do mundo. O Pacto de Crescimento e Estabilidade que determinou as regras fiscais já foi modificado, procurando-se ajustá-lo à realidade dos fatos. As penalidades previstas neste Pacto, para quem não cumprisse as regras fiscais, nunca foram postas em prática. A crise grega e a situação fiscal da maioria dos países europeus depois da crise financeira de 2007/2008 vai certamente exigir uma reorganização do arcabouço de regras fiscais da união monetária europeia

Como o governo gastava sistematicamente mais do que arrecadava, a única opção dos gregos é dançar sua música quebrando os pratos

Fernando de Holanda Barbosa é professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV

Estado mínimo e patrimonialismo

Pedro Cavalcanti Ferreira

Existe hoje em largos setores da sociedade brasileira, principalmente na esquerda e parte da burocracia governamental, uma rejeição radical a algo que, para economistas de formação mais tradicional, não faz sentido entre outras razões por não existir. Trata-se da negação categórica de ideologia que seria advogada por muitos de nós, sem nunca ter sido de verdade: a ideia do Estado mínimo.

Aqueles educados em qualquer curso minimamente decente de economia, aprendem, já nas primeiras cadeiras, que economias de mercado funcionam imperfeitamente. Que ideias como a mão invisível de Adam Smith são perfeitas no papel e como uma espetacular construção teórica sujeita a hipóteses algo drásticas (exemplo: inexistência de oligopólios, todos agentes têm perfeita informação, etc.). Ao se relaxar estas hipóteses para melhor reproduzir o funcionamento observado dos mercados, as alocações resultantes estão longe de serem eficientes ou ótimas. Mais ainda, nos últimos 30 anos as áreas de estudo que mais se desenvolveram dentro da moderna teoria econômica são aquelas que exatamente tentam explicar — e propor soluções — porque os mercados funcionam imperfeitamente.

Um bom exemplo é a teoria da regulação (e defesa da concorrência). Se em determinadas transações econômicas alguns indivíduos possuem informações que outros não possuem, agências reguladoras podem e deveriam impor contratos que, ou limitassem comportamentos temerosos que beneficiam poucos ou que disseminassem informações. No caso, por exemplo, do Lehman Brothers, seus diretores tinham informações que seus clientes e acionistas não tinham — a excessiva exposição a determinados ativos arriscados — e uma regulação de livro texto poderia ter evitado ou diminuído os problemas causados a partir da falência deste banco. Da mesma forma, excesso de poder de mercado na mão de poucas empresas de um determinado setor pode implicar em acordos de preço, prejudicando todos seus consumidores. Por isto, agências regulatórias devem combater cartelização e impedir fusões e "consolidações" setoriais que gerem excesso de concentração. Como, por exemplo, a fusão da Oi com a Brasil Telecom.

Algumas decisões, por serem irreversíveis, devem ser mediadas e/ou impostas pelo Estado. Se uma criança não vai à escola, o comportamento irresponsável de seus pais vai gerar a ela um dano irreparável: entre outros problemas, menor educação implica em menor renda futura. Assim, o Estado deve obrigar as crianças a permanecerem na escola. Como muitos são pobres e não conseguem financiar os estudos dos filhos, o Estado deve intervir pagando estes estudos, "nivelando o campo", igualando oportunidades: por ter nascido pobre, uma criança não pode ter menos chances que uma nascida rica. E, como vem sendo demonstrado recentemente por inúmeros trabalhos econométricos, esta intervenção deve começar cedo, na pré-escola.

Obviamente, há muitos outros exemplos clássicos e bem estabelecidos. Algumas atividades de benefício coletivo e difícil financiamento privado — segurança, justiça, defesa, algumas atividades de infraestrutura, etc. — devem ser ofertadas pelo Estado e financiadas por impostos. Outras causam perdas coletivas e benefícios privados — poluição, por exemplo — e devem ser reguladas e controladas. Há ainda questões sociais importantes como aposentadoria e renda mínima que exigem

alguma presença dos governos. Os exemplos são múltiplos e a lista quase infindável. O ponto é que existe uma enorme gama de atividades onde a atuação do Estado é essencial e/ou desejável. Disto resultará não um Estado mínimo, mas um tamanho ótimo do Estado.

Ora, se a defesa incondicional do Estado mínimo é algo que não faz sentido dentro da moderna teoria econômica, um mito, por que utilizá-la como argumento? Por manipulação ideológica e recurso de retórica. Por que aqueles que defendem ou tem interesse na ação disseminada do governo, em um capitalismo de Estado, perceberam que é mais fácil criar um inimigo socialmente insensível e politicamente fraco que defender seus reais motivos. Isto é, serve em essência para a defesa de interesses equivocados quando não escusos.

O contrário do Estado mínimo seria a presença estatal em todos os setores "chaves" ou "estratégicos" da economia e do ambiente social, grande o suficiente para defender os interesses nacionais, gerar o desenvolvimento, combater os males sociais e resolver os problemas do nosso povo tão sofrido. Quem ousaria se opor a isto?

Entretanto, aqueles que atacam o fantasma do Estado mínimo e defendem um Estado máximo, ignoram ou fingem ignorar que a tradição do Estado no Brasil, desde a colônia, é de transferência de renda para grupos de interesses, para associados, parentes e todos aqueles com alguma proximidade do poder. São as capitanias, sesmarias e os cartórios, as concessões, as rádios para os amigos, as grandes (e pequenas) colocações ou as rendas vitalícias, as fortunas com fornecimentos ou monopólios, a extração de renda através de licitações, vantagens e todo o tipo de recurso. É também uma certa burocracia coroada, que considera seu direito arrumar empregos para parentes e amigos de parentes, que veem o governo como uma oportunidade natural e lícita de aumento patrimonial. Estado grande significa grandes oportunidades.

Obviamente, existe uma longa tradição do pensamento econômico, que se inicia no século XIX e passa pela escola estruturalista e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), onde há uma defesa da intervenção pública na esfera produtiva a partir de argumentos mais sólidos e com razoável lógica interna. Em muitos momentos o debate foi dominado por estas correntes e muitas de nossas políticas do passado — vide JK e as políticas do governo militar — foram inspiradas em suas ideias. Neste caso a discordância é a usual e comum em debates científicos e políticos e faz parte de um processo de evolução e embate de ideias. Está a quilômetros de distância da manipulação ideológica que observamos hoje.

A tradição no Brasil é de transferência de renda para grupos de interesses e todos próximos do poder

Setores da esquerda que atacam como impatriótica ou antissocial qualquer questionamento à atividade do governo ou das estatais — por que mudar uma regulação do petróleo que tem funcionado tão bem, por que transferir mais R$ 200 bilhões para o BNDES subsidiar o setor privado, por que não privatizar aquelas atividades que o setor privado opera melhor e a menor custo que empresas estatais, por que financiar educação superior de jovens ricos? — se vestem de grandes defensores do interesse nacional, mas acabam servindo a interesses particulares. São instrumentos, inocentes ou não, para a manutenção de um estado de coisas onde os grandes perdedores não são os supostos mas inexistentes defensores do Estado Mínimo, mas a população como um todo, que assiste sem participar, ou recebendo migalhas, da grande festa patrimonialista brasileira que se perpetua há 500 anos.

Pedro Cavalcanti Ferreira é professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV

INFLAÇÃO: transferências, custos e perspectivas

Rubens Penha Cysne

Nos últimos dois anos, o déficit nominal do setor público consolidado (três esferas mais autarquias) tem se situado entre 3% e 3,5% do PIB. Ao mesmo tempo, o Relatório de Inflação publicado em dezembro de 2009 pelo Banco Central aponta, com 50% de probabilidade, e sem necessidade de uma elevação da taxa de referência dos juros atualmente em vigor (8,75% ao ano), uma inflação anualizada nunca superior a 5,8% até o final de 2011. Alternativamente, com taxa de juros de referência indefinida, mantêm-se as metas de 2010 e 2011 como 4,5% ao ano, com oscilação máxima de 2% em torno da meta. Os fiscalistas de plantão indagam se tais fatos se coadunam.

Este artigo se inicia calculando, para o momento atual, números aproximados relativos às transferências inflacionárias para o Banco Central (imposto inflacionário) e para os bancos comerciais. Em uma segunda etapa calculam-se os custos de bem-estar da inflação. Em ambos os casos, comparam-se os números relativos ao período atual com aqueles referentes aos períodos de elevada inflação. Mensurados os custos potenciais de uma possível elevação da inflação, discute-se a questão colocada no parágrafo acima.

Iniciemos com as transferências inflacionárias. Os meios de pagamento (M1) e a base monetária apresentaram saldo médio anual em 2009, respectivamente, de R$ 205,0 bilhões e R$ 142,9 bilhões. Ao mesmo tempo, a inflação anualizada medida pelo IPCA foi de 4,3%.

Transferências

Usando-se cálculo aproximado definido em Simonsen e Cysne (2009, cap. 3, p. 173[1]), chega-se, para um PIB de 2009 estimado em R$ 3,2 trilhões, a algo em torno de 0,19% do PIB e 0,08 % do PIB, respectivamente, para o imposto inflacionário e as transferências inflacionárias aos bancos comerciais. As transferências inflacionárias totais, desta forma, giraram em torno de 0,28% do PIB. Nos Estados Unidos, entre 1989 e 2003, a título de comparação, tal valor atingiu 0,39% do PIB, para uma inflação média anual de 2,3%.

São números fortemente inferiores àqueles observados durante o período de alta inflação, ou mesmo

na fase imediatamente após o Plano Real. Entre 1989 e 1994, por exemplo, com uma inflação média anual de 1291%, o imposto inflacionário e as transferências inflacionárias para os bancos comerciais no Brasil atingiram números em torno de, respectivamente, 2,91% e 1,80% do PIB. Os números são inferiores também àqueles observados no período pós-real (1995-2003), quando a inflação média foi de 11,76% e tais montantes se situaram em 0,39% do PIB e 0,16% do PIB, respectivamente.[2] Ainda assim, cabe levar em consideração que os valores atuais são monetariamente expressivos: R$ 6,02 bilhões para o Banco Central e R$ 2,6 bilhões aos bancos comerciais, totalizando R$ 8,62 bilhões por ano pago (em termos de perda de capital) pelo setor não bancário da economia pelo direito de usar meios de pagamento.

Refletem, respectivamente, o imposto inflacionário e as transferências inflacionárias, os juros reais negativos pagos, respectivamente, pelo Banco Central e pelos bancos comerciais, incidentes (também respectivamente) sobre a base monetária e sobre o excesso de depósitos à vista sobre o total de reservas bancárias não remuneradas. Como tais passivos líquidos não rendem juros nominais, eles se desvalorizam com a inflação, representando um ganho de capital para os emitentes dos mesmos e uma perda de capital para o restante da economia.[3] Cabe observar que tais números não traduzem ganhos ou perdas líquidas totais das instituições (Banco Central e bancos comerciais) com a inflação, tendo em vista que levam em consideração apenas as respectivas parcelas de passivos líquidos que pagam juros nominais nulos.

Até agora restringimo-nos a transferências de riqueza entre agentes econômicos causadas pela inflação. Como em tais transferências uns ganham e outros perdem, não há, a princípio, custos líquidos para a sociedade. A estes últimos, quando existentes, dá-se o nome de "custos de bem-estar da inflação". No que se segue, mensuramos aproximadamente tais custos.

Custo social

Sua natureza provém dos recursos produtivos desperdiçados com a administração de meios de pagamentos da parte de cada agente econômico, com o objetivo (nunca alcançado no agregado) de não pagar juros reais sobre os mesmos em função da inflação. Como tais recursos poderiam estar sendo alocados na produção de bens e serviços úteis para a sociedade como um todo, trata-se de um efetivo custo social. Ao invés de transferências entre uns e outros, neste caso todos perdem.

A possibilidade de retomada de um sério processo inflacionário implicaria elevados custos futuros de perda de atividade econômica

Assumiremos, em linha com parte das evidências empíricas disponíveis para o Brasil, uma demanda por moeda com elasticidade de renda unitária e elasticidade de juros ao redor de 0,5%. Neste caso a utilização da fórmula de Bailey em equilíbrio geral (Lucas, 2000, e Cysne, 2009) associada a um juro real de 4,0% ao ano, nos dá os seguintes custos de bem-estar

A valorização cambial, na qual se baseia a captação de poupança externa, pode passar a ser nociva ao produtor nacional

em função de diferentes taxas de inflação.

Embora se tratem de números bem inferiores àqueles do período de alta inflação[4], são valores bastante significativos. Um pequeno, mas duradouro descontrole da inflação, passando-se de 4,5% ao ano para 8,5% ao ano, nos traria hoje em dia um custo de bem-estar da ordem de R$ 11,8 bilhões. Um descontrole maior, com a taxa de inflação anual chegando a 12,5% implicaria, no longo prazo, um custo médio superior a R$ 21,2 bilhões ao ano.

Na verdade, vários fatores sugerem uma perda real para a sociedade, ainda superior àquela aqui estimada com base apenas na queda dos encaixes monetários mantidos por agentes econômicos. Em particular, a possibilidade de retomada de um sério processo inflacionário implicaria elevados

INFLAÇÃO ANUAL (%)	CUSTO DA INFLAÇÃO (% DO PIB)
4,50	0,54
8,50	0,91
12,50	1,20

custos futuros (em termos de perda de atividade econômica), para se trazer a inflação de volta aos níveis de 4% ao ano.

Se os atuais números do déficit nominal do setor público implicam ou não, necessariamente, elevação da inflação e dos seus respectivos custos de bem-estar, trata-se de pergunta sem resposta definitiva.

O déficit público se financia pela poupança externa e pelo excesso da poupança privada sobre o investimento privado. Em um país com câmbio flexível e oferta abundante de capitais, ambos montantes reagem prontamente a elevações da taxa de juros de referência (Copom). Em grande parte, é este tipo de mecanismo que tem garantido o controle recente da inflação sem maiores percalços.

Com termos de troca favoráveis, descobertas de recursos minerais e razoável progresso institucional desde 1994 (em particular, na regulação financeira), o país tem atravessado um período de bonança, com inflação sob controle e algum ganho de renda real para seus habitantes. Sob a hipótese de continuidade de fácil captação de poupança externa (que já estará sendo usada a todo vapor em 2010), não há motivo para temor de imediato descontrole inflacionário.

Ameaça

Há, entretanto, outro lado da moeda, aquele associado ao crescimento de longo prazo. Este pode ser fortemente ameaçado exatamente pelo uso exagerado dos dois fatos macroeconômicos que tornam possível o financiamento do déficit público sem recurso à inflação: a poupança externa e o excesso de poupança privada sobre investimentos privados.

No primeiro caso, porque manutenção (ou continuidade) do processo de valorização cambial na qual se baseia a captação de poupança externa pode passar, a partir de certo ponto, a ser fortemente nociva ao

Referências bibliográficas

Cysne, Rubens P. e Lisboa, Paulo C. (2007). "Imposto Inflacionário e Transferências Inflacionárias no Mercosul e nos Estados Unidos." Estudos Econômicos (IPE/USP), São Paulo, v.37, nº 2, p.275-291.

Cysne, Rubens P. (2009) "Bailey's Measure of the Welfare Costs of Inflation as a General-Equilibrium Measure". Journal of Money, Credit and Banking, v.41, nº2, p.451-459.

Cysne, Rubens P. e Simonsen, Mario H. (2009). "Macroeconomia." Editora Atlas, São Paulo, 4ª Edição.

Lucas, Robert E. Jr (2000). "Inflation and Welfare." Econometrica, v. 68, nº 62, p. 247-274.

produtor nacional. E também ao crescimento. Principalmente se o déficit na conta corrente do balanço de pagamentos, às vezes contestavelmente considerado como fato positivo ou inevitável, estiver financiando consumo, ou mesmo investimentos de retorno demasiado baixo.

No segundo caso, quedas adicionais do investimento privado deslocados pelos gastos do setor público trocam fábricas, independência decisória e tecnologia por beneficiários de rendas públicas, fato que certamente também não fomenta a acumulação de capital, o espírito empresarial e o crescimento.

Rubens Penha Cysne é professor da Escola de Pós-Graduação em Economia/FGV (http://www.epge.fgv.br/users/rubens/)

[1]O cálculo pressupõe uma trajetória real constante do respectivo agregado monetário X ao longo do tempo, quando então o imposto (transferência) inflacionário (a) em moeda do tempo t é dado por X(t)*ln(1+I), sendo I a inflação considerada.

[2]Veja a tabela 1 em Cysne e Lisboa 2007.

[3]Estamos supondo aqui que o montante de meios de pagamento nacionais em poder de não residentes seja desprezível.

[4]O custo anual médio com a inflação no Brasil entre 1947 e 1993 girou em torno de 3,3% do PIB.



CONJUNTURA ECONÔMICA

Central de atendimento ao assinante

conjunturaeconomica@fgv.br

08000 25-7788

A última fronteira agrícola

Mauro de Rezende Lopes

Apesar do fraco desempenho do setor, o Estado do Rio tem potencial de crescimento para abastecer o segundo maior centro de consumo do Brasil — hoje, grande importador de alimentos —, coisa que muita gente não acredita. Esse potencial se revela comparando o crescimento do Rio de Janeiro com Minas Gerais e Espírito Santo — que têm estruturas fundiárias similares ao Rio (predominância de 80% de fazendas com até 50 hectares).

A produção de café em Minas e Espírito Santo está nos mesmos níveis de há dez anos. Já a do Rio de Janeiro cresceu 20%. O fato é importante, pois, se organizada, a atividade pode retomar o desempenho de quando aqui estavam instaladas 66 torrefadoras. Atualmente, resta a metade.

Na produção de açúcar, o Rio aumentou 39% nos últimos 10 anos, enquanto o Espírito Santo cresceu 60% e Minas Gerais 27 vezes. No caso do leite, Minas Gerais e o Espírito Santo cresceram a produção 27% e 35%, respectivamente. No Rio de Janeiro, aumento de 8% em igual período.

A produção de carne bovina estagnou no Rio de Janeiro. O Espírito Santo aumentou 70%. E em Minas a produção mais do que dobrou. O PIB da agropecuária do Rio de Janeiro cresceu 16%; no Espírito Santo, 30%, e Minas Gerais, 60%.

Tais resultados, antes de causar desânimo, indicam algo estratégico: o Rio de Janeiro não está usando todo o seu potencial. Há espaço para fazer a produtividade crescer com tecnologia. É um estado que tem capacidade ociosa — em termos de terra, infraestrutura, capital humano (se treinado) —, e não está empregando seu capital empresarial. Pode ser definida como a última "fronteira agrícola", devido à infraestrutura logística (estradas e portos). Outros estados não têm tal potencial, porque já plenamente ocupados com tecnologia de ponta e sérios problemas de logística de toda ordem.

Em agroenergia, por exemplo, a região de Campos pode formar um *agricluster* (conglomerado de usinas com alto poder competitivo) com seis ou sete usinas, alimentadas por cerca de oito mil fornecedores de cana. Tudo isso a 50 km do novo mega porto de Açú que está sendo construído. Além da cana, outro potencial são os arranjos produtivos locais (APL's) já existentes em hortifruticultura, olericultura, cítricos, fruticultura irrigada, leite, café, aves e ovos, flores e plantas ornamentais, para o consumo interno e externo — não precisando importar hortifrutícolas de outros estados como fazemos. Esses APL's são pólos que se transformarão em *agriclusters*, a forma mais avançada de organização agroindustrial.

Recentes diagnósticos das cadeias do leite, café e cana mostram um grande potencial do Estado do Rio. No leite, há fazendas com até 80 hectares — isto é, que têm potencial de associação e cooperativismo. Em apenas 19% delas existe a ordenha mecânica e 6,7% possuem resfriadores. Pode-se crescer nesse setor. A cana tem rendimento de 60,5 toneladas por hectare. Pode atingir 80 ou até 100 toneladas. Baixos índices tecnológicos são grande potencial para crescimento.

O programa de gerenciamento de propriedades leiteiras impulsionará o setor. Há diagnósticos sobre as cadeias do Estado que são ferramentas importantes de gestão e fixação de metas de desempenho. O Rio de Janeiro já dispõe de informações estratégicas, antes indisponíveis, geradas em diversos estudos que permitem gerenciar os avanços necessários.

O problema é: as oportunidades de agroindustrialização no Estado cresceram mais rápido do que a capacidade de os produtores se organizarem para explorá-las. Naturalmente há óbices — como em todos os estados brasileiros — para o associativismo, para a organização das cadeias agropecuárias. É normal que haja paralisia de paradigmas e de modelos de negócios, mas não na hora em que as oportunidades de crescimento estão cobrando parcerias de negócios. A organização do setor pode reduzir custos e viabilizar associações de negócios. No interior crescem os arranjos societários. Impressiona o posicionamento dos produtores, que, perguntados como resolveram se associar, respondem: "Muito fácil, nos perguntamos o que podemos fazer juntos que é melhor do que separados" ou "descobrimos que a nossa prosperidade depende da prosperidade dos nossos vizinhos". Os produtores fluminenses devem entender que, se não forem capazes de definir o seu futuro, alguém o definirá por eles e eventualmente eles "podem não gostar". ■

O Rio de Janeiro não está usando todo o seu potencial. Há espaço para fazer a produtividade crescer com tecnologia

Mauro de Rezende Lopes é pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia da FGV (mrlopes@fgv.br)



As sete pragas da política nacional

Murillo de Aragão

Após uma sucessão de denúncias e investigações, o governador do Distrito Federal foi preso por obstruir investigações que envolviam corrupção e distribuição de favores a políticos. Foi, provavelmente, um dos escândalos mais documentados dos últimos tempos e, potencialmente mais grave — em termos de evidências — do que aquele que resultou no *impeachment* de Fernando Collor.

Para o observador distante, é muito estranho que Brasília apresente episódios graves de corrupção como os recentemente revelados. Não apenas por ser a capital da República. Esperava-se que um eleitorado mais informado e educado, próximo dos poderes centrais, estivesse mais bem aparelhado para escolher adequadamente os seus governantes.

Esperava-se, ainda, que o governo central tivesse um olhar mais próximo da gestão distrital. Afinal, os brasileiros — por meio do governo federal — sustentam parte expressiva dos gastos do governo do Distrito Federal (GDF). No entanto, não é o que acontece. Brasília vem sendo castigada por uma mistura perigosa de governos populares, realizadores e opacos em termos de gestão pública.

Porém, não é muito difícil entender o que se passou recentemente com o episódio de José Roberto Arruda. Pelo simples fato de que Brasília, assim como muitos outros lugares do país, sofre de sete graves pragas que permitem a ocorrência continuada de episódios como o ora conhecido como mensalão do DF.

Maldições

A combinação dessas pragas forma um quadro que está instalado em alguns estados e, provavelmente, em centenas de prefeituras em todo o país. Revelando, pelo menos, que o sistema brasileiro é favorável à ocorrência

Não passa mês que não surja notícias que envolvem salários irregulares, acima do teto constitucional; gastos abusivos com despesas de parlamentares; gastos com diárias falsas, como recentemente noticiado no Paraná; desvio de verbas; e distribuição de mesadas, entre outras fraudes.

Aponto aqui sete das pragas que assolam a política nacional, tomando por base o ocorrido em Brasília. Ainda que use a capital da República como exemplo, as pragas estão democraticamente espalhadas no Brasil. E, infelizmente, retiram do país recursos e energia para se desenvolver de forma mais justa.

A primeira é a desinformação. Por mais paradoxal que seja, Brasília é uma cidade muito mal informada sobre a política local. A televisão aberta cobre pouco e mal o que se passa nos bastidores da política. Apenas por conta da gravidade do ocorrido, deu o devido destaque. A imprensa escrita faz cócegas na realidade já que a tiragem dos jornais é inexpressiva e insuficiente para criar um ambiente de reflexão e questionamento.

Outro problema está na dependência financeira dos veículos locais das verbas do GDF. É um tema muito delicado. Obviamente, dependendo das verbas do governo local para sobreviver, o noticiário tende a ser superficial. Quando não é omisso.

A segunda praga é o corporativismo. Muito da relação entre a sociedade e o governo local se dá em torno de agendas corporativistas que, nem sempre, privilegiam o interesse público. Não há efetiva cobrança da sociedade para que o governo local

funcione melhor ou de forma mais transparente. Muitas das reivindicações referem-se a salários e benefícios, e não ao comportamento republicano do governo. Ou, pior, a conquista do poder por meio de alianças e agendas com corporações.

A educação não é boa nem a saúde pública. Aparentemente, atividades cujo gasto maior se esvai com pessoal. Por outro lado, a construção de pontes, viadutos e estradas é incessante já que a relação com empreiteiros e fornecedores pode ser interessante para políticos sem escrúpulos. O escândalo do mensalão do DF mostrou uma relação poluída entre fornecedores de serviços e o governo local de forma clara e chocante.

A terceira praga é a opacidade. A relação do GDF com os seus fornecedores é pouco clara e nebulosa. Como o GDF quase sempre controla a Câmara Distrital e o Tribunal de Contas local e, ainda, tem a imprensa geralmente omissa ou complacente, a operação do governo é quase um segredo de estado. A única fonte de questionamento é o Ministério Público. Porém, em uma esfera cujo impacto na sociedade nem sempre é amplo e pedagógico.

Condomínio

A quarta praga é o desinteresse. Boa parte da elite se relaciona com GDF como se relaciona com a administração de um condomínio. Como vivem em torno da esfera federal de Brasília, o governo local é um episódio menor e, até mesmo, suburbano. O governo central é muito mais intenso e importante. O GDF termina sendo uma mistura de governo estadual com prefeitura. A rigor, Brasília deveria ter, no máximo, um prefeito.

A quinta praga é o clientelismo. A autonomia política do Distrito Federal deu vazão a uma enorme força clientelística que se alimentava com a distribuição de lotes e de outros benefícios que criaram estruturas políticas poderosas. Todos os atores envolvidos no escândalo do mensalão do DF têm origem nessas estruturas políticas e se conservam eleitoralmente competitivos por meio do acesso e distribuição de benefícios da estrutura pública.

A autonomia política do Distrito Federal deu vazão a uma enorme força clientelística que se alimenta da distribuição de benefícios

A sexta praga é ausência de debate ideológico. As forças políticas de Brasília se orientam, naturalmente, pela busca do poder. No entanto, tal busca não é amparada em um debate ideológico ou programático. Daí as coalizões serem possíveis ainda que os rótulos partidários indiquem antagonismos incontornáveis. O que explica, por exemplo, a participação do PSB e do PPS no governo Arruda? É fácil, a busca pelo poder.

A sétima praga é o desequilíbrio institucional. No DF, como em todas as unidades da federação e no poder central, o Poder Executivo predomina sobre os demais. Não há uma situação de equilíbrio e, portanto, o GDF assume uma situação de predominância sobre todos os demais poderes em detrimento do interesse da sociedade e do fortalecimento da democracia.

Enfim, estamos, ainda, na pré-história da política no Brasil. O episódio do mensalão no DF, que está estruturalmente ligado às sete pragas que assolam a política nacional, é apenas um exemplo. Infelizmente, existem outros. Não há no horizonte sinal claro de mudança. Continuaremos a depender mais das pessoas do que das instituições e, também, dos eventuais aperfeiçoamentos que os conflitos entre o arcaico e o moderno no país continuaram a ocorrer.

Murillo de Aragão é mestre em Ciência Política, doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília e presidente da Arko Advice Pesquisas e Análise Política



Poder Judiciário e meio ambiente

Sérgio Guerra

Razões sociais — como diria Sérgio Buarque de Holanda —, além de políticas e jurídicas, buscaram justificar o fato de a legalidade se configurar, ao longo dos últimos 200 anos, como verdadeira coluna vertebral do direito administrativo. Deveria ser a expressão da subordinação da Administração Pública ao Direito, e, desse modo, da função administrativa à função legislativa.

A prática brasileira demonstra, em questões ambientais, que o protagonista é o Poder Judiciário.

Explico. Um dos graves problemas que aflige o empresariado brasileiro está na insegurança jurídica advinda do significativo número de ações civis públicas contra a implantação de empreendimentos, industriais ou não, em áreas urbanas. A base legal utilizada é, em regra, o Código Florestal de 1965.

No final de 2009 o presidente da Comissão de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados suspendeu a sessão na qual seria votado o Projeto de Lei nº 5226/2009, que visa trazer modificações ao Código Florestal. Para alguns observadores, o projeto objetiva atender uma expectativa "desenvolvimentista", beneficiando agricultores e, por conseguinte, prejudicando alguns instrumentos de proteção do meio ambiente.

De fato, o projeto de lei visa flexibilizar alguns dos seus marcos. Entre as mudanças está a permissão para se plantar em Áreas de Preservação Permanente (APPs) desde que sejam firmados termos de compromisso (TCs), para dar suporte às medidas miti-

gadoras e compensatórias entre o titular do domínio do imóvel e o órgão ambiental competente.

Sem entrar no mérito quanto as macro propostas desse projeto de lei, nos parece que um ponto de aguda importância não está sendo trazido ao debate no Congresso Nacional. Trata-se da afirmação da não incidência das disposições do Código Florestal no licenciamento de empreendimentos em áreas urbanas. Ao contrário, o projeto traz dispositivos sobre a implantação de atividades em áreas de preservação permanente em perímetros urbanizados.

No Código Florestal, como dito, de 1965, o foco é a proteção de florestas. Tanto que algumas alterações foram trazidas a ele com a Lei nº 7803, de 18/07/89, por força da Constituição Federal, que definiu a competência municipal em matéria de desenvolvimento urbano. A partir dessa mudança, o Código Florestal atribui competência para definição de parâmetros, para ocupação, ao Poder Público Municipal quando se tratar de áreas urbanas.

Nesse mesmo sentido, é competência municipal para fiscalizar o cumprimento dessas normas ambientais, tendo a União (Ibama) apenas competência supletiva para promover a fiscalização, sem, contudo, contemplar a fiscalização por parte dos órgãos estaduais.

Não obstante, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) vem ao longo dos anos editando resoluções objetivando "regulamentar" o Código Florestal, dispondo sobre o "estabelecimento de parâmetros, definições e limites referentes às Áreas de Preservação Permanente".

Tome-se como exemplo a Resolução Conama nº 303, de 20 de março de 2002, dispondo que constitui Área de Preservação Permanente às situadas nas restingas, em faixa mínima de 300 metros medidos a partir da linha de preamar máxima. Considerando que restinga compreende a faixa de areia depositada paralelamente ao litoral, sabe-se que é praticamente impossível exigir a observância dessa faixa marginal na costa brasileira em área urbana.

Um problema que aflige o empresariado está na insegurança jurídica advinda de ações civis públicas contra empreendimentos em áreas urbanas

Conclusivamente, se não se pode aplicar o Código Florestal no licenciamento de empreendimentos realizados em áreas urbanas, o projeto de lei segue na contramão ao adentrar no tema, e ainda de forma pontual. O que é pior amplia o espaço para a edição de atos normativos irrazoáveis e desproporcionais pelo Conama e para a discricionariedade do Ministério Público na proposição de ações civis públicas.

Ou seja, com ou sem a aprovação do PL 5226/2009 continuará nas mãos do Poder Judiciário a decisão final sobre a validade dos licenciamentos e a implantação de empreendimentos em áreas urbanas.

Sérgio Guerra é professor Titular da Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV



Do Bolsa-Família à Renda Básica de Cidadania

Eduardo Matarazzo Suplicy

O que é a Renda Básica de Cidadania? É uma renda modesta, mas suficiente, na medida do possível, para atender as necessidades vitais de cada pessoa. É uma quantia em dinheiro paga a todos os habitantes de uma comunidade ou país. Não importando a origem, raça, sexo, idade, condição civil ou mesmo socioeconômica, todas as pessoas têm o direito de receber a Renda Básica de Cidadania (RBC) como um direito de participar da riqueza daquela comunidade, município, estado, país ou continente. É igual para todos!

Hoje, no Brasil, está em vigência o Programa Bolsa-Família, que funciona da seguinte forma: toda família que tiver uma renda mensal por pessoa inferior a R$ 140, passa a ter o direito de receber R$ 22, R$ 44 ou R$ 66, caso a família tenha, respectivamente, uma, duas, três ou mais crianças de até 16 anos de idade; e, mais R$ 33 por jovem, até o máximo de dois, entre 16 e 18 anos. No caso de a renda mensal por pessoa ser inferior a R$ 70, terá, ainda, o direito de receber um benefício que se inicia pelo valor mensal de R$ 68. Portanto, o Programa Bolsa-Família paga um mínimo de R$ 22 e um máximo de R$ 200 por mês. O valor médio do benefício é de R$ 95 por família, sendo que o tamanho médio da família brasileira está em torno de 3,5 pessoas.

Mas, para terem direito de receber o benefício, as famílias necessitam cumprir algumas obrigações: caso a mãe esteja grávida, deverá comparecer à rede pública de saúde, para fazer o exame pré-natal e ter acompanhamento mensal; as crianças de até seis anos devem ser vacinadas, segundo o calendário do Ministério da Saúde; as crianças de sete a 16 anos devem frequentar, pelo menos, 85% das aulas; e os adolescentes de 16 a 18 anos devem frequentar, pelo menos, 75% das aulas.

Vantagens

O Programa Bolsa-Família, que em fevereiro de 2010 beneficiava 12,5 milhões de famílias, ou cerca de um quarto dos 192 milhões de brasileiros, pode ser visto como um passo na direção da Renda Básica de Cidadania, que significará o pagamento igual para todos os habitantes. Além de ser mais fácil de compreendermos que todos têm o

direito de participar da riqueza da nação, a RBC envolve outras vantagens. E quais são as vantagens de se pagar igual para todos?

- Eliminamos a burocracia envolvida em se ter que saber quanto cada um ganha no mercado de trabalho formal ou informal;
- Eliminamos qualquer estigma ou sentimento de vergonha de a pessoa ter de declarar a sua renda — eu só recebo tanto, por isso necessito um complemento de renda para minha sobrevivência; e
- Eliminamos o fenômeno da dependência que ocorre quando há programas que dizem: quem não recebe até um determinado valor, tem o direito de receber tal complemento. Acabamos com a dúvida pessoal a respeito de iniciar ou não alguma atividade sem ter a preocupação de perder o benefício no momento em que passar a receber um salário pelo seu trabalho. Assim, eliminamos as armadilhas do desemprego e da pobreza.

A vantagem mais importante é o aumento do grau de dignidade e de liberdade de todas as pessoas. O economista Amartya Sen diz que "desenvolvimento, se for para valer, deve significar maior grau de liberdade para todos na sociedade". Com a existência da RBC, aquela pessoa que, por falta de alternativa de sobrevivência, se submete a uma condição de humilhação ou de aceitar um trabalho que coloque a sua saúde em risco, como a jovem que passa a vender o seu corpo, ou o rapaz que se torna o aviãozinho da quadrilha de narcotraficantes, vai poder dizer: Não! Não aceitarei esta atividade, pois a RBC me permite aguardar um tempo até que consiga um trabalho mais de acordo com minha vocação. Poderei fazer um curso para me preparar para uma atividade.

Será que a Renda Básica não vai estimular a ociosidade? O que vamos fazer com aquelas pessoas que tenham tendência à vagabundagem?

Todos nós temos uma série de coisas que amamos fazer, inclusive as fazemos, mesmo sem remuneração. Por exemplo, quando nos sentimos úteis à comunidade ao participar das organizações de bairros, nas igrejas das mais diversas denominações, nos diretórios acadêmicos ou tantas outras atividades. Quando os grandes pintores, Vincent Van Gogh e Amedeo Modigliani pintaram as suas obras, saíam pelas ruas para tentar vendê-las, obter a sua sobrevivência, mal conseguiam. Ambos ficaram doentes e morreram precocemente. Hoje, as suas obras são vendidas por milhões de dólares.

Além disso, nossa Constituição assegura o direito à propriedade privada. Sendo assim, os proprietários das fábricas, das fazendas, dos bancos, dos imóveis dos títulos financeiros etc. têm o direito de receber os rendimentos do capital, ou seja, os lucros, os aluguéis e os juros. Para receber tais rendimentos, eles não precisam demonstrar que estão trabalhando nem que seus filhos frequentam a escola.

> No Brasil, enquanto os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, os 10% mais ricos vivem com mais de 40%

Igualdade

Portanto, se asseguramos aos que têm mais recursos o direito de receber aqueles rendimentos sem tais condicionalidades, por que não estender a todas as pessoas, ricas e pobres, o direito de participarem da riqueza da nação como um direito de todos sermos brasileiros e brasileiras? Ainda mais quando consideramos certos

O Programa Bolsa-Família contribuiu para que o Brasil diminuísse o grau de desigualdade e reduzisse a pobreza absoluta

aspectos de nossa História como o fato de, por mais de três séculos, pessoas terem sido arrancadas da África para trabalhar como escravos no Brasil e assim ajudar na acumulação de capital de muitas famílias.

Podemos considerar a instituição de uma RBC como consistente com os valores propugnados pelos indígenas que viviam em comunidade, pelos quilombolas e abolicionistas combatentes da escravatura e por todos aqueles pesquisadores e cientistas que lutaram para que o Brasil pudesse ser uma nação justa. Dentre esses podemos citar Caio Prado Junior, Milton Santos, Josué de Castro e Celso Furtado. Em 1956, como deputado federal pelo PTB, num pronunciamento na Câmara dos Deputados sobre desníveis de renda, o autor de "Geografia da Fome" e de "Geopolítica da Fome", Josué de Castro, disse: "Eu defendo a necessidade de darmos o mínimo a cada um, de acordo com o direito que tem todos os brasileiros de ter um mínimo para a sua sobrevivência".

Nos anos 1966/68, quando fiz meu mestrado em economia na Michigan State University (MSU), nos Estados Unidos, deparei-me com o conceito da garantia de renda através de um imposto de renda negativo. Quando fiz o Doutorado em Economia na MSU, com 15 meses de estudo na Universidade de Stanford, também nos EUA, familiarizei-me mais com o conceito. Ao voltar ao Brasil, interagi com o professor Antonio Maria da Silveira que, em 1975, na Revista Brasileira de Economia, propôs que se instituísse no Brasil um imposto de renda negativo no artigo "Moeda e redistribuição de renda".

Quando me elegi Senador pelo PT-SP, pela primeira vez, em 1990, com a colaboração do professor Antonio Maria, apresentei projeto de lei sobre o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Toda pessoa adulta, de 25 anos ou mais, que não alcançasse pelo menos 45 mil cruzeiros mensais, teria direito a um complemento da ordem de 30% a 50%, a critério do Poder Executivo, da diferença entre aquele patamar (na época, cerca de US$ 150 mensais) e o nível de renda da pessoa. O projeto foi aprovado pelo Senado Federal, por consenso de todos os partidos, em 16 de dezembro de 1991.

Em 1991, num debate com economistas com afinidade com o PT, em Belo Horizonte, a convite de Walter Barelli, eu e Antonio Maria da Silveira apresentamos a proposta do PGRM. O professor José Márcio Camargo, da PUC-RJ, ponderou que a garantia de uma renda mínima era um bom passo, mas deveria ser voltado para as famílias carentes, com crianças em idade escolar, desde que frequentassem a escola.

Propagação

Assim, em 1995, o prefeito de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), e o governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque (PT), iniciaram os seus programas de renda mínima associado às oportunidades de educação e Bolsa-Escola, respectivamente. Aquelas experiências se alastraram por dezenas de municípios, como Ribeirão Preto, Belo Horizonte, Belém e Mundo Novo. No Congresso Nacional, surgiram diversos projetos de lei para que a União reforçasse os municípios que caminhassem nessa direção.

Em 1996, acompanhei o professor Philippe Van Parijs, filósofo e economista que tem defendido a Renda Básica de Cidadania, em uma audiência com o presidente Fernando Henrique Cardoso e o ministro da Educação, Paulo Renato Souza, presente o deputado Nelson Marchezan. Van Parijs salientou que melhor seria a Renda Básica Incondicional, mas que se iniciar a garantia da renda mínima associando-se às oportunidades de educação era um bom passo, pois estaria relacionando-a ao investimento em capital humano. O presidente Fernando Henrique Cardoso deu o sinal verde para a aprovação da Lei 9.533, de 1997. Pela lei, o governo federal daria aporte de 50% aos gastos dos municípios que instituíssem o programa de renda mínima associado a ações socioeducativas.

Em março de 2001, o Congresso Nacional aprovou e o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou uma nova lei, a de nº 10219/2001, que autoriza o governo federal a realizar convênios com os governos municipais para adotarem o programa de renda mínima associado à educação, ou Bolsa-Escola. O presidente chamou a Lei de José Roberto Magalhães Teixeira, em homenagem ao prefeito de Campinas. Pouco depois, o governo instituiu o Programa Bolsa-Alimentação e o Auxílio-Gás. Em 2003, o governo Luiz Inácio Lula da Silva instituiu o programa Vale-Alimentação.

Em outubro de 2003, o governo do presidente Lula unificou e racionalizou os diversos programas sociais (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Cartão-Alimentação e o Auxílio-Gás) no Programa Bolsa-Família, com 3,5 milhões de famílias inscritas, em dezembro de 2003. Ano a ano, o programa expandiu-se até cerca de 12,5 milhões de famílias ao final de 2009.

Redução

O Programa Bolsa-Família, ao lado de outros instrumentos de política econômica, contribuiu para que o Brasil diminuísse o grau de desigualdade e reduzisse a pobreza absoluta. Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), denominado PNAD 2008, Primeiras Análises, de 24 setembro 2009, o coeficiente Gini de desigualdade da renda domiciliar *per capita*, que atingira 0,599, em 1995, e 0,581, em 2003, diminuiu gradualmente, a cada ano, até chegar em 0,544, em 2008. A proporção de famílias com renda abaixo da linha considerada extremamente pobre, com renda mensal *per capita* abaixo de R$ 93,75 que era de 17,5%, em 2003, baixou para 8,8%, em 2008. A proporção de famílias pobres, com renda mensal *per capita* abaixo de R$ 187,50, baixou de 39,4%, em 2003, para 25,3%, em 2008.

O Brasil, apesar dos progressos, é ainda um dos países mais desiguais do mundo. Enquanto os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, os 10% mais ricos vivem com mais de 40%. A renda apropriada pelo 1% mais rico é igual a dos 45% mais pobres. A criação e expansão do Programa Bolsa-Família teve efeitos positivos. Para avançar ainda mais em direção à erradicação eficiente e direta da pobreza absoluta, à maior equidade e à garantia de maior liberdade real para todos é que se propõe a aplicação da Renda Básica de Cidadania.

O Bolsa-Família, que atende 12,5 milhões de famílias, vai em direção à Renda Básica de Cidadania, que significará o pagamento igual a todos

Experiência pioneira aconteceu em Santo Antonio do Pinhal, São Paulo, que aprovou uma lei que instituiu a Renda Básica de Cidadania

Ao longo dos anos de 1990, interagi mais com os pesquisadores que fundaram a Basic Income European Network (BIEN), a Rede Européia da Renda Básica, e participei de seus congressos bianuais. Fundada em 1986, em Louvain, na Bélgica, a BIEN se tornou um fórum de debates de todas as experiências de transferências de renda, destinado a propugnar por uma Renda Básica Incondicional. Passei também acreditar que melhor do que se garantir uma renda através de um imposto de renda negativo, ou de formas condicionadas, seria criar uma Renda Básica Incondicional para toda a população.

Assim, em dezembro de 2001, apresentei novo projeto de lei no Senado para se instituir a Renda Básica de Cidadania (RBC). O relator, senador Francelino Pereira (PFL-MG), sugeriu que o benefício fosse instituído por etapas, a critério do Poder Executivo, começando pelos mais necessitados, como o Bolsa-Família, até que um dia se estendesse a todos. Assim, o projeto foi aprovado por consenso de todos os partidos no Senado, em dezembro de 2002 e, em dezembro de 2003, na Câmara. Em janeiro de 2004, o presidente sancionou a Lei 10.835/2004, que cria a RBC. O economista Celso Furtado enviou a seguinte mensagem ao presidente:

"Neste momento em que Vossa Excelência sanciona a Lei da Renda Básica de Cidadania, quero expressar-lhe minha convicção de que, com essa medida, nosso país coloca-se na vanguarda daqueles que lutam pela construção de uma sociedade mais solidária. Com frequência, o Brasil foi referido como um dos últimos países a abolir o trabalho escravo. Agora, com este ato que é fruto do civismo e da ampla visão social do senador Eduardo Matarazzo Suplicy, o Brasil será referido como o primeiro que institui um sistema de solidariedade tão abrangente e, ademais, aprovado pelos representantes de seu povo."

No X Congresso Internacional da BIEN, em Barcelona, em 2004, presentes pesquisadores e especialistas dos cinco continentes, foi aprovada que a BIEN se tornaria a Basic Income Earth Network, ou Rede Mundial da Renda Básica. O XI e XII Congressos Internacionais se deram, respectivamente, na Cidade do Cabo e em Dublin, em 2006 e 2008.

Na Irlanda, fomos consultados, os 13 brasileiros ali presentes, se poderíamos organizar o XIII Congresso Internacional da BIEN no Brasil. Ficamos felizes em aceitar a incumbência. Será na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, em 30 de junho, 1º e 2 de julho de 2010. O presidente Luiz Inácio da Silva já aceitou fazer a palestra de abertura na manhã 1º de julho. Todos interessados em apresentar trabalhos poderão fazê-lo até 25 de março, em contato com os sites: *bien2010.callforpapers@gmail.com* e *www.basicincome.org*. O tema central será a contribuição da RBC como meio de alcançar a justiça e a paz.

Pioneirismo

A primeira experiência de pagamento de uma RBC concedida igualmente a todos os habitantes é a do Alasca, nos Estados Unidos. Desde o início

dos anos 1980, se instituiu o Fundo Permanente do Alasca (FPA), que recebe 25% dos *royalties* provenientes da exploração do petróleo e dos recursos naturais. Tais recursos são investidos em títulos de renda fixa, ações de empresas do Alasca, dos Estados Unidos e internacionais, e também em empreendimentos imobiliários. O valor do FPA evolui de US$ 1 bilhão no início da década de 1980 para cerca de US$ 40 bilhões em anos recentes. Cada habitante residente no Alasca há um ano ou mais passou a ter o direito de receber um dividendo anual que começou em torno de US$ 300 para atingir US$ 2.609 e US$ 1.305, em 2008 e 2009, respectivamente. A distribuição de cerca de 6% do PIB igual para todas as pessoas durante o período fez do Alasca o mais igualitário dos 50 Estados norte-americanos.

Dentre os países em desenvolvimento, uma experiência significativa iniciou-se na Namíbia, na vila de Otjivero/Omitara, a 100 km da capital Windoeck, em janeiro de 2008. Os mil habitantes desta vila rural passaram a receber US$ 100 do governo, equivalentes a cerca de US$ 12 norte-americanos, por mês. A iniciativa foi da Coalizão em Favor da Renda Básica da Namíbia, que tem como um de seus principais entusiastas o bispo Zephania Kameeta, da Igreja Luterana. Os recursos para a formação do fundo provêm de contribuições voluntárias de diversas fontes, inclusive de sindicatos de trabalhadores da República Federal da Alemanha. A revista *Der Spiegel*, de agosto de 2009, na reportagem "Como uma Renda Básica Salvou uma Vila na Namíbia", ressalta os efeitos positivos da experiência: melhora no nível de atividade econômica; diminuição da pobreza absoluta; aumento da frequência escolar; melhor grau de nutrição; e elevação da auto-estima das pessoas.

Experiência pioneira está por acontecer no Brasil. Em Santo Antonio do Pinhal, na Serra da Mantiqueira, a 177 km de São Paulo, no caminho para Campos de Jordão, foi sancionada pelo prefeito José Augusto de Guarnieri Pereira, em 12 de novembro de 2009, a Lei nº 1.090/2009 do Executivo, e aprovada consensualmente pelos nove vereadores. Este é o primeiro, dentre os 5.564 municípios brasileiros que aprova uma lei que institui a RBC. Diz seu artigo 1º: *Com o objetivo de se fazer de Santo Antonio do Pinhal um município que harmonize o desenvolvimento econômico sustentável com a aplicação dos princípios de justiça, que signifiquem a prática da maior solidariedade entre todos os seus habitantes, fica instituída a Renda Básica de Cidadania de Santo Antonio do Pinhal — RBC, que se constituirá no direito de todos os registrados e residentes ou residentes no Município há pelo menos 05 (cinco) anos, não importando sua condição socioeconômica, de receberem um benefício monetário.*

Tal como na lei federal, será de igual valor para todos e o suficiente para prover as necessidades mínimas de cada pessoa, considerando para isso o grau de desenvolvimento do município e as possibilidades orçamentárias. E será alcançada por etapas a critério do Conselho Municipal de RBC, priorizando as camadas mais necessitadas.

Para financiar o pagamento da RBC, foi criado o Fundo Municipal que terá como fontes 6% das receitas tributárias do Município; doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; transferências do Estado e da União; produtos de aplicação de seus recursos; e outras.

Quanto mais as pessoas compreenderem como a RBC contribuirá para a construção de um Brasil civilizado e justo, mais estarão a dizer ao presidente da República, aos governadores e prefeitos: É uma boa proposta! Vamos logo colocá-la em prática!

Eduardo Matarazzo Suplicy é Senador (PT-SP)

Monitorando movimentos macro, meso e micro

Marcelo Neri

"Tsunami ou marolinha?" eis a questão que muitos se perguntaram, nos últimos 17 meses, acerca dos efeitos da crise internacional de setembro de 2008 no Brasil. Afinal, qual foi o impacto da crise no bolso dos brasileiros? Qual é o balanço completo até dezembro de 2009? Em geral, respondemos estas perguntas sob uma perspectiva macro que olham para o comportamento dos grandes agregados. Por exemplo, a média e a desigualdade e a pobreza já se recuperaram da ressaca de janeiro do ano que passou? E a nova classe média brasileira? Continuou crescendo ou submergiu?

Há um nível intermediário de análise denominado meso, que olha para as mesmas estatísticas em grupos específicos da sociedade: quem perdeu mais com a crise? Os da indústria, os mais educados ou os da periferia? Há ainda um nível micro que examina a trajetória de cada indivíduo, avaliando o risco de cada um progredir, ou de regredir e não apenas o saldo líquido de movimentos em direções opostas. E o risco individual de cair da classe alta já voltou aos padrões pré-crise? Mal comparando, o nível macro descreve a floresta, o meso detalha os bosques, enquanto o micro compara o desenvolvimento de cada árvore ao longo do tempo.

Este artigo é o epílogo da série "crônica de uma crise anunciada" que monitora os efeitos da turbulência externa através dos microdados trabalhistas da Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE) nas seis principais regiões metropolitanas brasileiras. O artigo que deu origem à série, escrito há exatos 12 meses, não evidenciou até dezembro de 2008 qualquer sinal de retrocesso dos indicadores sociais baseados em renda domiciliar *per capita* a não ser pelas classes AB. A segunda crônica "contra-ataque na crise" ilustrou o período crítico: a ressaca de janeiro de 2009, erodindo parte dos ganhos passados. Daí em diante mostramos de forma salpicada ao longo do ano tendência a recuperação dos indicadores. Mas findo o calendário gregoriano de 2009, o ano da crise, onde de fato estamos em termos de pobreza, composição da população em classes econômicas (E, D, C e AB) e seus determinantes próximos como crescimento da média e da desigualdade de renda?

Macro

Exemplicamos a partir da soma das classes ABC aquela que subiu 31,9 milhões entre 2003 e 2008 (metade da França), segundo nossos estudos anteriores. Em dezembro de 2009, as classes ABC se encontram no recorde histórico com 69,21%. Entretanto, a diferença é ínfima frente ao segundo melhor ponto da série, os 69,14% de dezembro de 2008, o ponto de referência pré-chegada da crise. Observamos não somente nesta mais em todas as séries macro-sociais mais do mesmo: um empate com muitos gols ao longo de 2009, com fortes perdas em janeiro e recuperação já desde fevereiro. Dezembro de 2009 e de 2008, independentemente da operação de efeitos sazonais, são os picos das séries, como cristas de ondas. Se esta manutenção do *status quo* da distribuição de renda em dezembro pode ser considerado um bom resultado em época de crise, por outro lado esconde uma parada súbita da melhora prévia dos indicadores.

Dezembro 2009 também constitui um indicativo mais atual do estado das coisas que a média do ano, por exemplo. Seguindo nesta linha, abrimos a última pesquisa mensal em ondas semanais até a última semana de dezembro de 2009, onde centramos nossa análise como indicador antecedente de curto prazo. Na última semana do ano passado, 67,7% da população estava nas classes ABC, sugerindo viés de piora em relação à totalidade do mês de dezembro de 2009. Em dezembro observamos pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) a destruição de 416 mil postos de trabalho, queda acima do ajuste normal do mês, interrompendo a recuperação de agosto a novembro, depois recobrada em janeiro, quando vínhamos quebrando o recorde do respectivo mês da série. O saldo líquido no final de 2009, de 995 mil novos postos de trabalho, é um resultado razoável no contexto da crise internacional quando a maioria dos países destruiu postos de trabalho, mas sugere que apesar de retomada de tendência ascendente, o balanço das séries ainda não são águas passadas.

Meso

Levando em conta que as diversas séries acima discutidas monitoram os movimentos macros das séries sociais, passamos agora à análise dos mesos das séries, acompanhando as flutuações de subgrupos específicos. Na parte final do artigo detalhamos os movimentos micros fruto das trajetórias dos mesmos indivíduos ao longo do tempo. Discutimos, a seguir, a evolução das capitais e periferias metropolitanas. Apesar dos maiores níveis de renda apresentados pelas primeiras (R$ 791 contra R$ 495 nas periferias), quando consideramos os últimos seis anos há marcada redução das diferenças das classes ABC entre os dois tipos de áreas.

> Quem perdeu mais status com a crise foram os mais instruídos (24% a mais), os da indústria (11%), mas não os do setor financeiro

O crescimento das classes ABC foi 33,9% nas periferias contra 25,8% ao das capitais. Restringindo a análise ao último ano, que capta os impactos da crise, notamos uma taxa de crescimento de 1,08% nas periferias e uma queda de -0,55% nas capitais. Ou seja, a manutenção do tamanho agregado das classes ABC es-

Após setembro de 2009, a probabilidade de quem estava nas classes ABC baixar o status caiu não só em relação à crise, mas também a pré-crise

conde progressão na periferia e regressão nas capitais. Esta convergência de *status* entre capital e periferia no pós-crise foi até menor que o antes da crise. Apresentamos em *www.fgv.br/cps/c2010* o espectro de variáveis sociais com cortes para gênero, escolaridade, idade entre outras.

O aspecto longitudinal dos microdados de renda domiciliar *per capita* do trabalho da PME/IBGE também nos fornecerá a evidência sobre o padrão de mobilidade entre classes, observados na prática. Para identificar a trajetoria individidual, precisamos concatenar os dados das mesmas pessoas e de suas famílias ao de diferentes instantes de tempo que apesar de pouco utilizada neste sentido a PME permite. A principal lição desta análise é que uma pessoa não é pobre (ou de elite), mas sim se ela está na pobreza (ou na elite econômica). Inicialmente quantificamos a magnitude das quedas das classes econômicas mais altas em diversos subperíodos. Medimos a evolução do risco de queda das classes mais altas dos indivíduos, depois de maneira controlada pelos atributos de cada um para depois identificarmos as características pessoais mais associadas com vulnerabilidade dos grupos de elite em relação à crise, tais como setor de atividade e educação, entre outras.

Micro

A análise de transição de estados complementa as de séries de tempo que mostram qual a parcela de cada classe de renda na população geral ou de grupos específicos, determinando a magnitude dos riscos envolvidos, ou seja, a pergunta do quanto à crise recente afetou risco de queda de classe. Por exemplo: como vimos, a parcela nas classes ABC mudou pouco entre os dois últimos meses de dezembro (passou de 69,14% para 69,21%). Entretanto, uma calmaria dos grandes números pode esconder pequenas-grandes tormentas na vida de alguns indivíduos, como a perda de emprego. É preciso diferenciar situações onde os números macro e micro pouco mudam daquelas onde há quantidades similares de pessoas se movendo em direções opostas, suavizando os movimentos das séries agregadas. O ponto explorado aqui é avaliar os riscos de quem chegou às classes mais altas de regredir. Dos mesmos indivíduos observados em dezembro de 2008 e em dezembro de 2009, por exemplo, 14,38% caíram da classe mais alta. Agora, isto é pouco ou muito? Se compararmos com dezembro dos demais anos, o risco de regressão econômica só é maior que os de 2007 e de 2006, com 8,87% e 13,32%, respectivamente, anos de marcada expansao.

À guisa ainda da comparabilidade com os demais meses da crise recente, os 14,38% de risco de queda das classes ABC dos dados de dezembro de 2009, são inferiores aos de 11 dos últimos 12 meses do ano. O pior período da crise é aquele terminado em plena ressaca de janeiro de 2009, quando atinge 24,97%. Incidentalmente, este é o mês mais distante do último ano quando a crise chegou às nossas séries. Ambos os resultados parecem indicar que não só as classes

ABC se recuperaram no seu tamanho agregado dos choques externos, dos quais foi a primeira vítima preferencial logo ao início da crise, como em termos dos indivíduos, o risco de queda também se normalizou, indicando a superação do período mais crítico da crise.

Elite

No estágio seguinte, elaboramos um modelo estatístico que evidencia a chance de cada uma cair das classes ABC no período de 12 meses depois de setembro de 2008 (crise), que foi 5% maior que a apresentada no período imediatamente antes da crise iniciada em janeiro de 2007. Indo um passo adiante, decompomos em dois períodos que chamamos inicialmente de crise compreendido entre setembro de 2008 e dezembro de 2009. As chances de queda das classes ABC durante o período findo em setembro de 2009 foram 3,6% maiores do que no período que vai do inicio de 2007 a setembro de 2009, mas no terminado entre outubro e dezembro de 2009 foram 5,48% menores do que na fase pré-crise. Ou seja, após a crise completar um ano de ocorrência em setembro de 2009, a probabilidade de quem estava inicialmente nas classes ABC descer de *status*, caiu não só em relação à crise operante nos 12 meses anteriores, mas em relação ao pré-crise. O dispositivo disponível em *http://www3.fgv.br/ibrecps/C2010/sim_pme/index.htm* permite a cada um simular os impactos da crise sobre pessoas com os seus atributos próprios ou de interesse.

Finalmente, isolamos os atributos pessoais e econômicos de quem caiu das classes ABC durante a crise. Notamos que os ocupados na indústria sofreram quedas relativas em relação ao padrão dos demais setores (11% maiores). Já os vinculados ao setor financeiro não registraram deslocamentos vis-à-vis a sua posição relativa inicial. Estes dados, apesar de causarem alguma surpresa, pois afinal a crise teve origem no setor financeiro, são consistentes com a divergência de lucratividade das empresas industriais e bancárias em 2009. Já os com maior escolaridade sofreram relativamente mais que os sem instrução, o que contradiz a maior parte das recessões usuais, onde os não qualificados são os primeiros, geralmente, a ficarem desempregados. A chance de queda daqueles com pelo menos o segundo grau completo, vis-à-vis aos sem instrução, sobe 23,7% a mais. Por sua vez, os funcionários públicos e empregadores possuem, em geral, maior estabilidade nas classes ABC, mas a crise afeta a todas as pessoas em posições na ocupação e na desocupação de forma balanceada, não mudando a posição relativa entre elas. E a crise afligiu mais as capitais do que as periferias das nossas maiores cidades, assim como em termos de países, a crise afetou mais o centro do que a periferia do capitalismo.

Findo 2009, pobreza, nova classe média e seus determinantes desigualdade e média de renda se recuperaram da ressaca de janeiro

Marcelo Neri (Centro de Políticas Sociais e EPGE/FGV) (mcneri@fgv.br)