Carta da Conjuntura
A causa da perda de ritmo da economia vem de longe

Ponto de Vista
As MPs 664 e 665 sob a ótica do contrato social

Entrevista
James Ferrer Jr.
Diretor do Centro para Assuntos da América Latina



CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE Editada desde 1947 • www.conjunturaeconomica.com.br • Junho 2015 • volume 69 • nº 06 • R$ 14,00

LANÇAMENTO DO LIVRO
Política de Salário Mínimo para 2015-2018: Avaliações de Impacto Econômico e Social

Acesso restrito

Escassez hídrica mobiliza empresas e governos em busca de eficiência no uso da água e na gestão do saneamento básico

ISSN 0010-5945 00006



ÁGUAS GUARIROBA - **MS**



PROLAGOS - **RJ**



ÁGUAS DE BARRA DO GARÇAS - **MT**

Fornecer água de qualidade e tratar todo o esgoto coletado. Realizando esse trabalho com eficiência, a AEGEA tornou-se uma das maiores companhias brasileiras da área de saneamento e uma das principais responsáveis por contribuir com a universalização dos serviços de água e esgoto em diversas localidades do país. Com expertise, a holding amplia investimentos, consolida suas atuais concessões e conquista novos mercados. Atualmente, 38 cidades de diversos portes contam com os serviços da AEGEA: desde um município com 2 mil moradores até uma capital com aproximadamente 800 mil habitantes. Mostrando assim, a capacidade de atender a diferentes realidades econômicas e geográficas para garantir mais saúde e qualidade de vida aos usuários.

- Crescimento de 21,9% na receita líquida (2013/2014)
- EBITDA de R$ 295 milhões (fechamento 2014)
- Rating A+(bra) pela agência Fitch Ratings
- 17% do mercado privado
- Melhor empresa privada no ranking da Revista Saneamento Ambiental



- MT



ÁGUAS DO MIRANTE - SP



NACIONAL ÁGUAS E SANEAMENTO - SC



ÁGUAS DE SÃO FRANCISO - PA

8 ESTADOS BRASILEIROS

38 MUNICÍPIOS

AEGEA

twitter.com/aegeasaneamento

facebook.com/aegeasaneamento

AEGEA



Serviço essencial que já chega a 3,3 milhões de brasileiros



www.aegea.com.br

LEV Comunicação



APRENDA NUM DIA E COLOQUE EM PRÁTICA NO OUTRO.

Para quem se atualiza no CADEMP – Cursos de Curta Duração da FGV –, o resultado é imediato. As aulas são voltadas para a prática e, em pouco tempo, transformam você em um profissional mais completo e preparado. Mais de 180 mil alunos, em 40 anos, estudaram aqui. Afinal, o mercado exige respostas rápidas.

CADEMP FGV

fgv.br/cademp-rio

Cursos de Curta Duração da FGV Contabilidade e Finanças | Logística | Marketing e Vendas | Operações | Recursos Humanos

CONJUNTURA ECONÔMICA

NESTA EDIÇÃO

FGV IBRE Instituto Brasileiro de Economia | Junho de 2015

Carta da Conjuntura

10 A causa da perda de ritmo da economia vem de longe

A perda de ritmo da economia brasileira a partir de 2011 é um fenômeno que surpreendeu os analistas e ainda hoje representa um debate em aberto. Não se sabe ao certo se a causa da desaceleração deriva de fatores ligados à conjuntura internacional, à situação interna ou a uma combinação das duas. É muito provável que esta última alternativa seja a correta, o que desloca a interrogação para quais seriam os fatores domésticos que de fato pesaram na redução da nossa taxa de crescimento.

Ponto de Vista

16 As MPs 664 e 665 sob a ótica do contrato social



A opção da sociedade brasileira pelo contrato social decorre de dois fatores. O primeiro é a desigualdade. O eleitor mediano ganha muito menos que a renda média. Para ele, o crescimento econômico não é uma maré que levanta todos os barcos. O segundo fator é a altíssima vulnerabilidade do nosso sistema político à ação dos grupos de pressão, especialmente — mas não apenas — de funcionários públicos.

Entrevista

20 O protecionismo comercial está condenando o Brasil

Para James Ferrer Jr., diretor e fundador do Centro para Assuntos Latino-Americanos, o protecionismo comercial está condenando o Brasil a um baixo crescimento e pobreza, já que não incentiva o empresário a investir. É melhor não correr grandes riscos, ficando protegido sob o manto do governo.

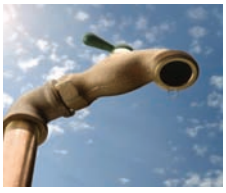
Regulação

32 Sistema envelheceu e precisa corrigir rumos

A caminho de completar 20 anos de existência, a opção brasileira por criar um Estado regulador que substituísse a intervenção direta do poder público no suprimento de bens e serviços de interesse público, especialmente de infraestrutura, perdeu parte do rumo traçado, precisa de aperfeiçoamentos urgentes e, como está, é um importante obstáculo à melhoria da infraestrutura do país.

Capa — Água

40 Acesso restrito



Alguns dados mostram o grande atraso em que o país se encontra em questões básicas. A crise no abastecimento de aágua pela falta de chuvas é agravada pela perda de 37% na distribuição, com perdas financeiras estimadas da ordem de 39%. 51% da população brasileira não possui coleta de esgoto. Do que é coletado, só 39% é tratado.

Mercado de trabalho

54 Sindicalização despenca

Para os sindicatos, medidas de flexibilização trabalhista — como a terceirização das atividades fim — leva à precarização do trabalho e redução do poder de organização e reivindicação.
A medida é criticada em meio a mudanças estruturais na economia mundial nas últimas décadas, que levou a uma queda da participação dos trabalhadores no movimento sindical, desde os anos 80 — de 43,7% para 25,5% em 2013.

FGV IBRE

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA

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) 3799-4747

Primeiro Presidente e Fundador

Luiz Simões Lopes

Conselho Diretor

Presidente: Carlos Ivan Simonsen Leal

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

Vogais: Armando Klabin, Carlos Alberto Pires de Carvalho e Albuquerque, Cristiano Buarque Franco Neto, Ernane Galvêas, José Luiz Miranda, Lindolpho de Carvalho Dias, Marcílio Marques Moreira, Roberto Paulo Cezar de Andrade.

Suplentes: Aldo Floris, Antonio Monteiro de Castro Filho, Ary Oswaldo Mattos Filho, Eduardo Baptista Vianna, Gilberto Duarte Prado, Jacob Palis Júnior, José Ermírio de Moraes Neto, Marcelo José Basílio de Souza Marinho, Mauricio Matos Peixoto.

Conselho Curador

Presidente: Carlos Alberto Lenz César Protásio

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

Vogais: Alexandre Koch Torres de Assis, Antonio Alberto Gouvêa Vieira, Andrea Martini (Souza Cruz S.A.), Eduardo M. Krieger, Estado do Rio Grande do Sul, Heitor Chagas de Oliveira, Estado da Bahia, Luiz Chor, Marcelo Serfaty, Marcio João de Andrade Fortes, Marcus Antonio de Souza Fazer, Murilo Portugal Filho (Federação Brasileira de Bancos), Pedro Henrique Mariani Bittencourt (Banco BBM S.A.), Orlando dos Santos Marques (Publicis Brasil Comunicação Ltda.), Raul Calfat (Votorantim Participações S.A.), Leonardo André Paixão (IRB-Brasil Resseguros 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), Sandoval Carneiro Junior, Willy Otto Jordan Neto.

Suplentes: Cesar Camacho, José Carlos Schmidt Murta Ribeiro, Luiz Ildefonso Simões Lopes (Brookfield Brasil Ltda.), Luiz Roberto Nascimento Silva, Manoel Fernando Thompson Motta Filho, 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), Clóvis Torres (Vale S.A.), Rui Barreto, Sergio Lins Andrade, Victório Carlos De Marchi.

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

Editora
Solange Monteiro

Editoria de arte: Ana Elisa Galvão e Marcelo Nascimento Utrine
Capa e projeto gráfico: Marcelo Nascimento Utrine
Ilustração da capa: istockphoto
Revisão: Mariflor Rocha
Produção gráfica: Alexandre de Castro
Impressão: Edigráfica

Colaboram nesta edição: Chico Santos, Fernando de Holanda Barbosa, Hugo Suzano Silva (estatísticas), Lia Baker Valls Pereira, Louise Pinheiro, Luiz Guilherme Schymura, Mauricio Canêdo Pinheiro, Rodrigo Leandro de Moura, Samuel Pessôa, Tiago Cabral Barreira e Wagner Freire

Secretaria e apoio administrativo
Eliane Rodrigues Gama
Rua Barão de Itambi, 60 – 2º 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
FC Comercial e Distribuidora S.A.
Rua Teodoro da Silva, 907 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 3879-7766

Publicidade
Nova Central de Negócios
(11) 3554-7399

Diretor de Negócios e Relações Institucionais
Fernando Monteiro
(11) 99153-2132
fernando@conjunturainstitucional.com.br

ANER www.aner.org.br

Instituto Verificador de Comunicação IVC

ISSN 0010-5945Conjuntura 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



Nota do Editor

O protecionismo está condenando o Brasil a um baixo crescimento e progresso medíocre. Os empresários, que não querem correr grandes riscos, não investem já que é mais cômodo ficar sob o manto do governo. O que não gera competição. O ácido comentário de James Ferrer Jr., fundador e diretor do Centro para Assuntos da América Latina (Clai), em entrevista à revista, é mais um elemento, dos muitos, que explica a falta de capacidade do país em crescer. As últimas projeções do Boletim Macro IBRE sinalizam um PIB negativo de 1,8% para este ano.

Além de ser uma das economias mais fechadas do mundo, o Brasil não consegue tornar mais ágeis e eficientes instituições que poderiam melhorar o ambiente de negócios e, em especial, um dos principais gargalos: a nossa infraestrutura. É o caso das agências reguladoras, que a caminho de completar 20 anos, envelheceram e precisam de urgentes aperfeiçoamentos, como mostra a reportagem de capa desta edição.

E no campo do crescimento, preparar uma agenda de desenvolvimento de longo prazo está nas mãos do ministro Roberto Mangabeira Unger. E o ponto de partida para isso é um tema já bastante conhecido de todos: a produtividade que é bastante baixa no país. Para aumentá-la, o que não é trivial, um tripé de ações começa a ser elaborado ancorado em três pontos: melhoria do ensino médio, calamitoso na opinião do ministro; desenvolvimento de pequenas e médias empresas; e políticas regionais de crescimento.

Flexibilizar a legislação trabalhista no Brasil que, para muitos, ajudaria na busca de maior produtividade é vista, por outros, como uma precarização do trabalho e redução no poder de organização e reivindicação dos trabalhadores. Em meio a mudanças estruturais na economia mundial nas últimas décadas, no entanto, já houve uma forte queda na participação dos trabalhadores no movimento sindical que despencou de 43,7% em 1980 para 25,5% em 2013.

CORREÇÃO: *Na matéria "Como ser eficiente", publicada na edição de maio de 2015, a média dos países latino-americanos e caribenhos possui uma renda per capita relativa menor do que a registrada na década de 1960. Por isso a região se encontra mais distante da realidade de economias desenvolvidas como a dos Estados Unidos.*

Claudio Conceição
claudio.conceicao@fgv.br

Sumário

Carta da Conjuntura
10 A causa da perda de ritmo da economia vem de longe – *Luiz Guilherme Schymura*

Ponto de Vista
16 As MPs 664 e 665 sob a ótica do contrato social *Samuel Pessôa*

Entrevista
20 O protecionismo comercial está condenando o Brasil – *Louise Pinheiro*

Macroeconomia
26 A economia da presidente Dilma: a foto e o filme *Fernando de Holanda Barbosa*
28 Agenda repaginada – *Solange Monteiro*

Regulação
32 Sistema envelheceu e precisa corrigir rumos *Chico Santos*

Capa – Água
40 Acesso restrito – *Solange Monteiro*

Indústria
52 Para não dizer que não falei de conteúdo local *Mauricio Canêdo Pinheiro*

Mercado de Trabalho
54 Sindicalização e liberdade econômica no mundo *Rodrigo Leandro de Moura e Tiago Cabral Barreira*

Petróleo
56 O controle de preços e a importância do pré-sal *Wagner Freire*

Comércio Exterior
58 Novo rumo para a agenda de acordos comerciais *Lia Baker Valls Pereira*

Livro
62 O mínimo possível – *Solange Monteiro*

Índices
I Índices Econômicos
X Conjuntura Estatística


Souza Cruz. Um símbolo
brasileiro de excelência.

Espírito empreendedor, referência em gestão e logística, geradora de milhares de empregos e riqueza para o País há mais de um século. Essa é a Souza Cruz. Investindo constantemente em seus talentos, dando exemplo na preservação dos recursos naturais, gerando valor para seus acionistas e sustentabilidade para a sua cadeia produtiva, a Souza Cruz é uma das empresas mais sólidas do Brasil. E continuará sendo, graças ao seu compromisso com a excelência em tudo o que faz.

www.souzacruz.com.br

SOUZA CRUZ



A causa da perda de ritmo da economia vem de longe



Luiz Guilherme Schymura
Doutor em economia pela FGV/EPGE

A perda de ritmo da economia brasileira a partir de 2011 é um fenômeno que surpreendeu os analistas e ainda hoje representa um debate em aberto. Não se sabe ao certo se a causa da desaceleração deriva de fatores ligados à conjuntura internacional, à situação interna ou a uma combinação das duas. É muito provável que esta última alternativa seja a correta, o que desloca a interrogação para quais seriam os fatores domésticos que de fato pesaram na redução da nossa taxa de crescimento (já que há mais consenso sobre as causas externas, ligadas ao fim do superciclo das *commodities*).[1] A compreensão sobre as reais causas internas é importante não apenas como exercício de história econômica, mas, principalmente, para nos ajudar a entender que ajustes seriam necessários para que a economia brasileira voltasse a crescer a taxas satisfatórias.

Com as grandes dificuldades econômicas, políticas e sociais enfrentadas pela presidente Dilma Rousseff neste início do seu segundo mandato, vem ganhando força a interpretação de que parte significativa da perda de ritmo da economia brasileira teve origem em erros cometidos ao longo dos últimos anos. Segundo essa visão, a chamada "nova matriz econômica" – termo cunhado por membros da equipe econômica da presidente no começo de seu primeiro mandato – provocou danos significativos à eficiência alocativa da economia, acentuando de forma desnecessária a desaceleração cíclica de origem externa.

A lista dos supostos equívocos cometidos na gestão da economia é extensa, e eles teriam como pano de fundo uma visão ideológica – compartilhada pela presidente e seus auxiliares econômicos naquela fase – que estimula a intervenção do Estado na atividade econômica e no funcionamento do setor privado.

A chamada nova matriz tem uma faceta macroeconômica, ligada à redução da taxa de juros básicos a partir de agosto de 2011 e às medidas para desvalorizar e estabilizar a taxa de câmbio. Juntando-se a ela, houve, em período mais recente, as "pedaladas" fiscais. No entanto, parte substantiva da crítica reside na implantação de políticas microeconômicas vistas como desacertadas. Como as ações setoriais e de política industrial que te-

riam comprometido a eficiência da economia nacional.

Um dos alegados despropósitos, a mudança do marco regulatório do pré-sal, foi herdado do governo Lula, mas aprofundado e consolidado por Dilma. Criticam-se o papel excessivo conferido à Petrobras no novo arcabouço e o controle de preços dos combustíveis a que foi submetida a estatal – os dois fatores combinados teriam provocado as perdas e a alavancagem financeira exagerada que hoje ameaçam a empresa. A contenção do preço da gasolina também teria sido muito danosa ao promissor segmento sucroalcooleiro – este, aliás, é um dos exemplos preferidos daqueles que creem em escolhas institucionais infelizes por parte da presidente como a principal causa da desaceleração recente.

Também ligadas à Petrobras, mas com caráter até mais amplo, as políticas de conteúdo local são apontadas como outro grande vilão na intervenção danosa à eficiência econômica. Ainda engrossando a lista estariam medidas que vão do reerguimento da indústria naval ao gigantesco problema criado na construção de diversas plataformas de petróleo no país pela Sete Brasil.

A tudo isso se soma o grande crescimento do BNDES e dos seus empréstimos ao setor produtivo, na esteira dos aportes do Tesouro ao banco de fomento iniciados como reação contracíclica aos efeitos da crise financeira global de 2008 e 2009. Da mesma forma que se argumenta em relação às políticas de conteúdo local, o direcionamento do vasto crédito do BNDES a determinados setores – inclusive com a política de internacionalização de empresas brasileiras, já encerrada – teria levado a escolhas erradas por burocratas que não têm os incentivos e as punições do mercado para guiar suas decisões.

E há, finalmente, entre os grandes enganos atribuídos à política econômica do primeiro mandato da presidente, as mudanças no marco regulatório do setor elétrico, que teriam se somado à crise hidrológica para provocar graves problemas energéticos que quase redundaram no racionamento. Em síntese, o direcionamento de investimentos pelo governo é visto como forte indutor de alocações do capital que têm sido apontadas como substancialmente prejudiciais ao crescimento da economia.

> Não se sabe ao certo se a causa da desaceleração deriva de fatores ligados à conjuntura internacional, à situação interna ou a uma combinação das duas

Todas as questões listadas acima são passíveis de discussão, e é válido alegar que causaram problemas alocativos, embora muitas delas sejam mais complexas do que a narrativa por vezes simplista de





alguns críticos faz parecer. Para ficar em apenas um exemplo, as mudanças no setor elétrico foram feitas dentro do marco da legalidade em contratos que iriam vencer. Se as empresas do setor tinham a expectativa de renovação nas mesmas bases prevalecentes, isso se devia a uma crença não baseada em qualquer diploma legal. Independente do mérito das mudanças, não houve, como alegam alguns, mudanças das regras do jogo que teriam assustado os investidores.

A principal causa interna da desaceleração parece ser o crescimento contínuo das despesas previdenciárias e de programas sociais como proporção do PIB

Mas é preciso, na verdade, avaliar o argumento da perda de crescimento por deterioração alocativa num contexto mais amplo. Não existe, para início de conversa, nenhum estudo academicamente sólido que indique que essa tese proceda.[2] É verdade que se trata de uma alegação difícil de ser enquadrada e avaliada por investigação cientificamente rigorosa. No entanto, essa constatação não deveria servir para que a tese fosse sacramentada apenas por ser repetida à exaustão.

É interessante notar que muitos consensos, ou pelo menos visões de grandes e prestigiados grupos da sociedade, caíram por terra no Brasil nos últimos anos. O programa Bolsa Família, por exemplo, encarado inicialmente como uma iniciativa assistencialista com poucas chances de dar certo por diversos pensadores (não todos, é verdade) à esquerda e à direita, hoje é tido como um parâmetro global de qualidade e de alto impacto em termos de políticas sociais.

Da mesma forma, registrou-se uma percepção geral no Brasil, no período histórico recente, de que o corporativismo do setor público faria com que explodissem as despesas, como proporção do PIB, com a máquina do Estado, sobretudo aquelas relativas a salários e aposentadorias. No entanto, os números revelam que os gastos federais com o funcionalismo, incluindo os previdenciários, caíram de 4,57% para 4,29% do PIB entre 2000 e 2014. Finalmente, muitos analistas respeitados da cena brasileira, incluindo figuras de destaque do mundo jurídico, viram nos processos judiciais e nas condenações ocorridas no "mensalão" um importante fator de redução da corrupção. Passados poucos anos, com o estouro da Lava Jato, a percepção mudou radicalmente: agora a maioria parece acreditar que a corrupção se acelerou.

Assim, não parece apropriado tomar como inquestionáveis consensos formados sem base em evidências mais concretas. Ainda que enganos na política econômica e na regulação tenham sido cometidos no primeiro mandato de Dilma,

existe uma distância enorme entre reconhecer este fato e supor que ele tenha sido responsável por uma substancial perda de PIB. Uma tese tão extrema, para ser confirmada, teria de ser mais bem fundamentada. Não devendo ser inferida, portanto, apenas a partir de modelos mentais abstratos que alguns analistas têm em relação à política econômica ideal.

Por outro lado, existe outro candidato à principal causa interna da desaceleração recente, que foi tema da Carta da Conjuntura de abril, e em relação ao qual há abundância e robustez de evidências numéricas: o crescimento contínuo das despesas previdenciárias e de programas sociais como proporção do PIB desde a redemocratização. O efeito desses gastos no PIB é claro. Num país de baixa poupança doméstica, eles induzem à redução da poupança pública. Dessa forma, cai o nível de investimento que, por seu turno, como no caso da infraestrutura, é um fator de contenção do aumento da produtividade. Assim, chega-se a um tipo de equilíbrio econômico, social e político que leva à redução do crescimento potencial da economia.

Entre 2000 e 2014, os gastos com o INSS, os programas sociais e o custeio das áreas de educação e saúde cresceram impressionantes 4,55 pontos percentuais do PIB. Como explicado na Carta da Conjuntura de abril, este salto da despesa social só não produziu uma queda no crescimento econômico antes do primeiro mandato da presidente Dilma porque condições econômicas excepcionais, ligadas especialmente ao superciclo das *commodities*, proporcionaram enormes saltos na arrecadação ao longo da década passada.

É bom lembrar que muitos analistas alertavam para a iminente crise fiscal pelo aumento de gastos sociais e previdenciários no início dos anos 2000. O assunto foi relativamente esquecido em função do *boom* das receitas tributárias. Agora, porém, diversas variáveis externas e domésticas mudaram, independentemente da vontade e das ações do governo de plantão, e o impacto sobre o crescimento da elevação contínua (acima do produto) das despesas sociais e previdenciárias se fez sentir. Não parece razoável, portanto, dar tanta ênfase aos alegados desacertos na condução da política econômica como causa importante da perda de ritmo da economia no governo Dilma.



[1]Uma tentativa de quantificar a parcela da desaceleração que é devida ao exterior e o quanto é proveniente de fatores domésticos pode ser encontrada na Carta da Conjuntura de fevereiro de 2015: "O complexo mapeamento das causas da desaceleração do governo Dilma". Disponível em: <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=402880811D8E34B9011D9CCBFDD1784C&contentId=8A7C82C54ADE6252014BA26DE1BB3DA9>.

[2]Além do que, como se sabe, ao contrário – por exemplo – dos Estados Unidos, a sociedade brasileira jamais se pautou pela busca obsessiva da eficiência econômica. Nem é preciso citar a infinidade de exemplos, ao longo da história econômica nacional, de casos em que as políticas estabelecidas desconsideravam aspectos relativos ao crescimento da economia.

O texto é resultado de reflexões apresentadas em reunião por pesquisadores do IBRE. Dada a pluralidade de visões expostas, o documento traduz minhas percepções sobre o tema. Dessa feita, pode não representar a opinião de parte, ou da maioria, dos que contribuíram para a confecção deste artigo.



eletrobras.com

Tudo começou em 62. E a Eletrobras já nasceu impulsionando o país. Nas décadas seguintes, a gente continuou buscando chegar mais longe, construindo novas linhas de transmissão, novas usinas, investindo em tecnologia, investindo no futuro. Há mais de 50 anos, a história vem mostrando que superação é a marca da Eletrobras. Por isso, temos certeza: em 2030, vamos estar entre as três maiores empresas globais de energia limpa e entre as dez maiores em energia elétrica do mundo.



Há mais de 50 anos, a Eletrobras é a força que transforma um país inteiro.

Década de 60

A Eletrobras nasce e, nos primeiros cinco anos, consegue aumentar a geração de energia em 3 mil MW.

Década de 70

Início da construção de Tucuruí, usina que viabilizou o sistema interligado de transmissão de energia.

Década de 80 e 90

Inauguração das usinas Angra I, Xingó, Serra da Mesa, Itaipu e Tucuruí.

Integração Norte-Sul: mais de 1.300km de novas linhas de transmissão.

2000 até hoje

Aumento de quase 700% na capacidade de geração em toda a sua história.

Investimento em novas fontes de energia: eólica, biomassa e solar.

2030

Objetivo de estar entre as três maiores empresas globais de energia limpa.

Somos a Eletrobras.
Somos a energia do Brasil.

Eletrobras

Ministério de Minas e Energia

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PÁTRIA EDUCADORA

As MPs 664 e 665 sob a ótica do contrato social

Samuel Pessôa
Pesquisador associado da FGV/IBRE



Um tema de grande relevância nos tempos recentes são as medidas do ajuste fiscal que o Congresso Nacional tem votado desde maio. As três principais são as MPs nºs 664 e 665, que restringem programas sociais, e o projeto de lei sobre a desoneração da folha de salários.

Para entender melhor o desafio do Executivo diante da necessidade de apoio do Poder Legislativo, é útil distinguir duas categorias de medidas no ajuste fiscal em curso. A primeira consiste numa extensa lista de propostas que tentam desfazer os erros de política econômica entre 2009 e 2014. A nova matriz econômica não gerou bons resultados, produziu forte queda da taxa de crescimento do produto, inflação persistente, piora dos déficits público e déficit externo, além de expressiva redução da participação da indústria no produto.

Nessa primeira categoria, estão incluídos itens como a redução do papel dos bancos públicos; descompressão dos preços controlados; tentativa de retomada da agenda de concessões; maior liberdade para o BC combater a inflação etc. Em termos da agenda que deve passar pelo Congresso, e ainda nessa primeira categoria, encontra-se o projeto de lei (PL) relacionado à desoneração da folha, que eleva as alíquotas da contribuição sobre o faturamento das empresas que optaram por esse regime. As alíquotas foram subdimensionadas, provocando perda para a Previdência de aproximadamente R$ 25 bilhões, sem que houvesse grandes benefícios.

A segunda categoria das medidas do ajuste fiscal, representada pelas MPs nºs 664 e 665, nada tem a ver com a reversão das políticas da nova matriz econômica. A MP nº 664 altera os critérios de elegibilidade do benefício de pensão por morte, tornando-os mais restritos. Já a MP nº 665 restringe o acesso aos programas de seguro-desemprego, abono salarial e seguro defeso. As duas MPs foram fortemente "aguadas" na sua passagem pelo Congresso, isto é, as restrições planejadas pelo Executivo foram abrandadas.

Essas MPs têm em comum o fato de alterarem critérios de elegibilidade e valores de benefício de diversos programas sociais. Assim, não estão associadas à política industrial ou de desenvolvimento regional, nem à rearrumação da casa em termos macroeconômicos.

Por que são necessárias? Se levarmos em consideração a evolução

do gasto primário (isto é, não financeiro) da União, excluindo transferências para estados e municípios, houve, de 1991 a 2014, crescimento de 9,1 pontos percentuais (p.p.) do PIB, o que significa aumento médio de 0,39 p.p. do PIB ao longo de 23 anos. Tomando-se apenas as rubricas do gasto social — INSS, abono salarial, seguro-desemprego, Bolsa Família, benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) etc. — chega-se a uma expansão nos 23 anos de 6,8 p.p. do PIB, ou de 0,30 p.p. ao ano. Se incluirmos na conta o crescimento da Previdência do servidor público obtém-se algo próximo a 7,8 p.p. do PIB de crescimento naquele período, ou 0,34 p.p. do PIB por ano.

Em resumo, o grosso do crescimento da despesa primária da União nos últimos 23 anos deve-se a programas sociais, incluindo Previdência de servidores públicos, que são benefícios cujo gasto não depende da decisão do Executivo de ampliar ou cortar o programa anualmente. Trata-se de despesa contratada pelos critérios de elegibilidade e pelos valores dos benefícios decididos em lei.

O crescimento dessas rubricas da despesa primária do governo central deriva do contrato social que a sociedade celebrou na Constituição de 1988 e que tem sido continuamente renovado. É verdade que nem todos os itens deste contrato foram decididos com total conhecimento da sociedade sobre suas implicações e custos. Também é verdadeiro que muitos desses benefícios e critérios de elegibilidade são regressivos do ponto de vista distributivo e foram aprovados pela ação de grupos organizados de pressão. Por exemplo, diversos funcionários públicos celetistas que não tinham direito à aposentadoria integral passaram a tê-lo por decisão do Congresso, tomada logo em seguida à redemocratização.

De qualquer forma, com maior ou menor consciência de suas implicações, sendo progressivas ou regressivas, as leis foram votadas e aprovadas. A democracia é uma forma de resolver conflitos cuja legitimidade provém do processo.

O grosso do crescimento da despesa primária da União nos últimos 23 anos deve-se a programas sociais, incluindo Previdência de servidores públicos

Deste ponto de vista, todo o enorme aumento do gasto público com esses programas, que têm drenado a poupança do Estado brasileiro e impedido que construamos um país (faltam recursos para metrôs, esgoto, estradas etc.), foi legitimamente decidido e aprovado.

A opção da sociedade brasileira por esse contrato disfuncional decorre de dois fatores. O primeiro é a desigualdade. O eleitor mediano ganha muito menos que a renda média. Para ele, o crescimento econômico não é uma maré que levanta todos os barcos. O eleitor mediano prefere votar por aumento de transferências, o que explica, por exemplo, a política de valorização do salário mínimo (que indexa benefícios previdenciários e sociais) e o Bolsa Família. O segundo fator é a altíssima vulnerabilidade do nosso sistema político à ação dos grupos de pressão, especialmente — mas não apenas — de funcionários públicos.

De qualquer forma, entre 2001 e 2011 os limites do contrato não foram testados porque uma dinâmica muito favorável da receita permitiu que a carga tributária crescesse sem a criação de novos impostos. As causas deste fenômeno podem ser encontradas nos regimes de tributação simplificada, como Simples, Supersimples e MEI; nas medidas de estímulo ao crédito; no *boom* de *commodities*; e na inflação do PIB maior que a do consumidor. Essa dinâmica benigna entorpeceu a sociedade em relação aos desequilíbrios do contrato social da redemocratização.

Só que os tempos de vaca gorda passaram, e aquele conjunto de fatores favoráveis à arrecadação não está mais presente. Em 2014, houve déficit primário de 0,6% do PIB. O país precisa agora de superávit de 2% a 2,5% para reconstituir as bases de longo prazo da solvência pública. Se nada for feito, o rombo atingirá de 4,2% a 4,7% do PIB em 2018. As MPs nos 664 e 665 são um primeiro pequeno passo na direção de corrigir esse enorme desequilíbrio, que vem de um passado bem mais distante que o início do governo da presidente Dilma Rousseff.

Boletim Macro do IBRE. Tudo para você estar bem informado sobre a economia.



portalibre.fgv.br – facebook.com/ibrefgv – twitter.com/fgvibre – youtube.com/fgvtv

Available on the App Store

agência3

Estatísticas, projeções, análises e toda a visão estratégica do IBRE sobre o cenário macroeconômico brasileiro. Uma verdadeira radiografia mensal com indicadores que retratam a economia do país. Disponível para você se informar, do jeito que preferir, inclusive por vídeo. Todo mês, de graça, onde você estiver.



FGV IBRE

IBREFGV FGVIBRE FGVTV PORTALIBRE.FGV.BR

Foto: Mario Ronci



O protecionismo comercial está condenando o Brasil

James Ferrer Jr.
Diretor do Centro para Assuntos da América Latina

Louise Pinheiro, para *Conjuntura Econômica*

James Ferrer Jr. é diretor e fundador do Centro para Assuntos Latino-Americanos (Clai), com um doutorado em História da América Latina pela Universidade da Califórnia em Berkeley. Antes de fundar o Clai, ele trabalhou para o Departamento de Estado dos EUA durante 30 anos, ocupando cargos tais como vice-embaixador e embaixador interino dos EUA no Brasil, representante suplente dos EUA no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e diretor de Assuntos Econômicos da Embaixada dos EUA em Lisboa. Seguindo de perto a situação econômica e social da América Latina, especialmente no Brasil, defende que o Brasil é essencial para o desenvolvimento e a estabilidade da América Latina. Ferrer Jr. acredita que os brasileiros são muito criativos e engenhosos, e se lhes forem dados a oportunidade e incentivos adequados eles irão tirar proveito dessa oportunidade e progredir. Mas alerta que o protecionismo comercial está condenando o Brasil a um baixo crescimento e pobreza.

***Conjuntura Econômica* — Poderia comentar sobre o cenário político latino-americano? A América Latina parece estar dividida entre a esquerda chavista e países como México, Chile e Colômbia mais favoráveis ao mercado e reformas. Qual é a sua opinião sobre a situação política na América Latina e onde o Brasil se encaixa nesse cenário?**

Bem, minha impressão é que o Brasil não se encaixa muito bem em nenhuma dessas categorias. O país está vivendo realmente a extensão de sua longa história de forte envolvimento do Estado na economia e as reformas pró-mercado que foram feitas desde 1995 pelo ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e em muitos aspectos re-

forçadas ou enfatizadas no governo Lula. Existe algum debate se a presidente Dilma Rousseff gostaria de continuar as políticas pró-mercado ou se ela gostaria de voltar para uma fase anterior do envolvimento do Estado na economia. Eu acho que este é um dos problemas que o Brasil enfrenta atualmente em sua política econômica. O país está tentando desempenhar o seu papel diplomático normal, ou seja, como um mediador que tenta reconciliar as diferenças entre amigos e ao mesmo tempo tenta permanecer amigável com todos eles e não alienar qualquer um deles.

Acho que o Brasil estende a mão para a Venezuela à esquerda e de uma forma ajuda a integrá-la no resto da América do Sul e, claro, para a Argentina, onde a Venezuela tem o seu próprio relacionamento amigável. Mas o Brasil quer manter todos os países da região dentro de um espírito de amizade, o que naturalmente limita a sua capacidade de influenciar suas políticas, porque para influenciar as políticas dos outros países significa que o Brasil deve tomar posições sobre as questões dentro desses países, o que pode não soar amigável, e assim eles resistem. Nesse sentido, é difícil classificar o Brasil em um dos dois grupos, mas sim como um parceiro que gosta de se dar bem com todos.

Apesar dos esforços do Brasil para dar apoio à Venezuela e integrá-la na América do Sul, a Venezuela parece estar indo na direção contrária, em termos de políticas públicas e liberdades políticas.

As políticas, que o presidente Maduro vem executando seguindo o falecido presidente Chaves, nunca funcionarão na realidade e qualquer esforço para tentar fazê-las funcionar simplesmente vai trazer estagnação para o país. Não há como fazer essas políticas funcionarem. Maduro está se movendo cada vez mais para um regime ditatorial contra a forte oposição interna e suas políticas estão contribuindo para piorar a situação econômica, o que reforça a deterioração política. Portanto, ele tem apenas um futuro a esperar, ou seja, um futuro muito sombrio fora da presidência. Como isso vai acontecer, eu não sei. Espero que seja de forma pacífica, mas não vejo seu mandato alongando-se por muito tempo.

> O atual governo dos Estados Unidos tem tantos problemas que seria melhor esperar um novo governo para que as relações comerciais com o Brasil sejam reativadas

O encerramento do *boom* das *commodities* também contribui para o chavismo perder o fôlego?

Sim, especialmente o baixo preço do petróleo no caso da Venezuela está, sem dúvida, reduzindo recursos financeiros que o país vinha desperdiçando para suportar más políticas econômicas. Mas o mais importante é que a economia doméstica está desmoronando. A escassez de ovos, leite e outros produtos são sintomas de má política econômica em curso, que vem causando uma deterioração da atividade econômica e da produtividade, e isso significa que a subsistência das pessoas está se deteriorando. Apagões de energia elétrica agora são inevitáveis. Eles acontecem quase todos os dias em alguma parte do país. Há falta de investimento e não há nenhuma perspectiva futura que o investimento vai aumentar sob este governo. Esse tipo de situação sempre tende a piorar muito antes que seja resolvida.

Países de esquerda na América Latina como Bolívia e Peru estão aprendendo com a experiência da Venezuela?

Peru é um caso. O presidente Ollanta Humala quando estava em campanha, foi muito esquerdista, mas quando assumiu o cargo se moveu para o centro e o Peru vem progredindo relativamente bem. Mesmo a Bolívia, que eu esperava que fosse ser um desastre, não está sendo porque o presidente Evo Morales está sendo muito cuidadoso com os contratos de exportação de recursos naturais. Os bolivianos estão produzindo e exportando e estão ganhando o suficiente para manter a economia. Eu dou-lhe crédito por isso e acredito que Morales deve ter aprendido um pouco com a Venezuela. Quero dizer, a Venezuela está ensinando uma boa lição para os outros países sobre o que não se deve fazer. Eu espero que a Argentina aprenda um pouco mais.

No caso da Argentina, temos uma situação econômica difícil agravada por investigações sobre suposto envolvimento de funcionários do governo para encobrir um ataque terrorista estrangeiro. Como vê essa situação argentina?
Cristina Kirchner não pode concorrer à reeleição. Ela está presumivelmente deixando o cargo no final deste ano. Eu acho que ela está saindo em circunstâncias bastante negativas e, neste caso, a investigação no futuro, eu acredito, irá implicar algumas pessoas de sua administração. Há um forte sentimento no país contra o que foi feito e um forte desejo de descobrir o que realmente aconteceu, e parte da culpa vai cair sobre ela com certeza.

Será possível reviver as relações EUA-Brasil no governo Obama ou teremos de esperar pelo próximo governo americano?
Eu acho que vamos ter que esperar por outro governo nos Estados Unidos. O atual governo tem tantos problemas e dificuldades que não acho que eles realmente estão olhando seriamente para a América Latina e o Brasil. O secretário de Estado John Kerry está envolvido em várias questões no Oriente Médio e especialmente na questão do terrorismo. Há a reaproximação com Cuba que está exigindo muita atenção. Outra questão é o caso das escutas telefônicas da NSA (agência nacional de segurança dos EUA) que trouxe um estremecimento das relações entre os dois países. Acho que seria mais produtivo aguardar este governo terminar e um novo tomar posse antes que se possa esperar um reavivamento das relações entre os dois países.

Parece que a política externa brasileira nos últimos anos tem sido mais guiada pela ideologia do que por interesses nacionais. Como você vê a política externa do Brasil?
Minha visão é diferente. Eu acho que o interesse nacional é definido nos termos da sua ideologia e, portanto, eu não acho que você possa realmente dizer o que é ideológico ou interesse nacional. Eles são uma mistura porque você não sabe qual é o seu interesse nacional até que você aplique sua ideologia aos seus critérios. E, claro, o ex-presidente Lula tem uma ideologia diferente do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Então, Lula teve uma interpretação diferente das atribuições e dos objetivos do Brasil nas relações internacionais. O principal objetivo de Lula foi tentar melhorar a distribuição de renda em todo o mundo. Ele achava que as nações pobres iriam segui-lo e querer que ele fosse seu líder. No entanto, pelo que se vê, as nações pobres ignoraram suas recomendações olhando esse modelo como impraticável e irrealista. Lula perdeu a oportunidade de se tornar um líder internacional. O que afetou a sua imagem.

> Por que empresários iriam investir no Brasil se eles acham que o governo está artificialmente protegendo empresas e alguns setores?

Você acha que as administrações recentes têm negligenciado os acordos comerciais? México e Chile foram mais ativos na procura de acordos comerciais bilaterais.
A visão do Brasil sempre foi protecionista. México, Chile, Colômbia mudaram as suas políticas comerciais, abrindo o comércio. O Brasil, por sua vez, protegeu a indústria nacional e esse é agora um dos principais problemas da presidente Dilma Rousseff. Protecionismo ainda é a sua convicção. Eu acho que é algo que ela tem que mudar. Espero que o ministro da Fazenda Joaquim Levy seja uma indicação que a presidente irá mudar a direção da política econômica. Se não for feito, ela vai continuar com o mesmo problema que teve nos últimos quatro anos.

Parece que Lula em seu segundo mandato, e Dilma Rousseff em seu primeiro, intensificaram as políticas de intervenção estatal na economia, concorda?
Olhe para o tratamento que o governo Dilma aplicou na indústria automobilística. A indústria receava a concorrência e os mexicanos têm batido o Brasil na competição. Então a indústria solicitou proteção e o governo aumentou as tarifas de importação para proteger o setor automobilístico. Acredito que foi um passo errado. O gover-

no tem que colocar o setor automobilístico sob pressão e, em resposta, o setor irá inovar, investir e se tornar mais criativo, produtivo e eficiente. Você só constrói uma indústria sólida deixando-a enfrentar a concorrência, não a protegendo. O protecionismo está condenando o Brasil a um baixo crescimento e progresso medíocre. Se a indústria não tiver que competir não o fará. A indústria sempre irá tentar criar um monopólio. O objetivo dos empresários é criar um monopólio, mas o objetivo do governo deve ser o de garantir a concorrência e, então, você terá investimentos. As pessoas perguntam por que não houve mais investimentos no Brasil, tanto nacional como estrangeiro. Por que empresários iriam investir se eles acham que o governo está artificialmente protegendo empresas? Para que os empresários invistam é necessário muito planejamento e esforço, já que eles têm que assumir riscos. Por que empresários fariam tudo isso se a maneira mais fácil é simplesmente obter a proteção do governo?

Muitos empresários argumentam a favor de alguma proteção para compensar outros custos, tais como infraestrutura precária. Por que infraestrutura no Brasil ainda é inadequada?

As concessões para construir e operar infraestrutura, especialmente no início, foram criadas tão mal que as corporações não tinham incentivos para assumir riscos, já que as obrigações eram arriscadas sem a promessa de uma remuneração adequada. Com isso, não houve o investimento esperado e a infraestrutura no país não melhorou: a rede ferroviária é ainda muito limitada, os portos são demasiado pequenos, e o setor de energia elétrica é deficiente. O governo tem que colocar muitos recursos na infraestrutura para reparar pontes, estradas, portos, aeroportos etc. Milhões de dólares são perdidos todos os anos porque os caminhões carregam os produtos agrícolas do extremo oeste aos portos da costa leste e, em seguida, eles esperam no porto, por vezes, um mês, antes que eles possam carregar suas cargas em navios. Isso é um tremendo desperdício de dinheiro.

> A incapacidade do governo de realizar um superávit fiscal substancial foi um passo errado. Então temos um aumento da inflação que assusta os investidores

O governo deveria realmente ter atraído o setor privado, dando concessões e tentando envolvê-lo. Os brasileiros são muito criativos e se lhes for dada a oportunidade eles irão tirar vantagem disso. Vão encontrar o capital e colocá-lo nesses projetos, porque esses projetos são financeiramente viáveis. A infraestrutura atual é tão ineficaz que os novos projetos de infraestrutura se tornariam, rapidamente, competitivos e rentáveis.

E quanto à participação do Brasil no BRICS?

O BRICS é uma associação artificial. O Brasil tem pouco em comum com a China ou a Rússia. Quero dizer: como o Brasil pode associar-se com a posição mais agressiva que a China está tomando agora no Pacífico ou a posição que a Rússia está tomando na Europa Oriental? Os brasileiros não têm empatia ou simpatia por essas posições e eles não podem realmente se relacionar com as mesmas. É claro que a China cresceu rapidamente por vários anos, mas começou a partir de uma base muito baixa. Com a estabilidade, era esperado que ela crescesse. A boa política para o Brasil teria sido simplesmente participar nesse processo de crescimento, mas não de se comprometer com a China como um parceiro. Não, o Brasil deveria aproveitar o máximo que puder e utilizar as suas exportações para se tornar mais competitivo. Eu acho que o período de rápido crescimento para a China passou. O país agora irá convergir para uma taxa de crescimento mais normal senão o conflito urbano-rural irá piorar e sua taxa de inflação aumentará.

O Brasil deveria desenvolver melhor a sua parceria com a Índia?

A Índia tem um processo democrático e está reformando sua economia, e por isso é provável que cresça mais rapidamente agora e no futuro. A Índia será um bom mercado para as exportações brasileiras. Muitas oportunidades podem surgir.

Onde deve ser o foco do Brasil?
O principal interesse do Brasil eu acho que é a Europa e os EUA. Eles são mercados dinâmicos com dinheiro e tecnologia. O Brasil deve se concentrar em obter recursos para crescer e esses recursos estão, principalmente, nos EUA, Europa, Japão e Canadá.

O governo brasileiro tem evitado o livre-comércio?
Essa é uma atitude típica no Brasil: "Nós somos uma economia relativamente fechada, somos grandes, nós não precisamos do mundo, temos um mercado interno grande, e não necessitamos exportar ou importar, e devemos produzir tudo aqui". Essa atitude é negativa. Seria condenar o Brasil à pobreza.

Retornando para questões domésticas, muitos à esquerda estão criticando a presidente por afastar-se de suas políticas do seu primeiro mandato. No entanto, parece que não há alternativa a um ajuste fiscal substancial para recuperar a credibilidade.
A incapacidade no ano passado de realizar um superávit fiscal substancial foi um passo errado. Então você tem um aumento da inflação que agora é superior a 8% e que assusta os investidores. O Brasil é hoje um país caro, que afeta a decisão do investidor. Além disso, não há um complexo industrial que seja competitivo. Você terá uma estrutura de preços desfavorável e você não será capaz de exportar. O mercado do Brasil é grande, mas limitado. Assim, o governo tem que mudar isso, trabalhando para obter superávits fiscais para pagar a dívida pública e ter uma política monetária para conter a inflação, tornando o país mais competitivo.

Muitos observadores dizem que pode levar dois anos de recessão ou crescimento muito baixo antes que a economia se recupere. Qual é a sua opinião?
O Brasil terá uma recessão este ano, com certeza que, provavelmente, se estenderá para o próximo ano. As medidas do governo postas em prática podem começar a ter um efeito no segundo semestre do próximo ano e a economia poderá começar a se recuperar. Depois, há o problema da Petrobras. Isso é um grande desastre.

> Se o Brasil quiser fazer parte da economia mundial precisa atrair financiamento e tecnologia de todo o mundo e ganhar acesso a mercados

As investigações sobre alegações de corrupção envolvendo a Petrobras têm estimulado a ideia de que o Brasil é completamente corrupto. Se você fosse um investidor você investiria em um país que é tão corrupto? Isso é terrível; a quantidade de dinheiro que foi roubado é horrenda. Eu nunca teria imaginado que o roubo poderia ter sido tão grande.

Como você vê a atual situação política no Brasil?
Eu acho que a presidente Dilma vai ter um momento difícil em seu segundo mandato. Ela tem que mostrar uma grande liderança e grande inovação para tornar seu segundo mandato um sucesso. O Brasil tem os recursos de que necessita para ser um sucesso, mas precisa de uma revolução política para alcançá-lo. Como eu disse antes, o Brasil tem que abrir sua economia, tem que se tornar mais eficiente e distribuir os benefícios do crescimento. Sim, o governo deve continuar tentando fazer a distribuição de renda mais igualitária, mas também deve incentivar a produção antes para que ele possa distribuir. Não siga o modelo da Venezuela de apenas tentar redistribuir a riqueza existente.

Então, aumentar a produtividade é fundamental?
Com certeza, os trabalhadores realmente têm que produzir mais, e é necessário mais capital também. A presidente Dilma deve executar medidas para estimular tanto o investimento nacional e estrangeiro no setor privado. Se ela quiser que o Brasil seja parte da economia mundial, ela precisa atrair financiamento e tecnologia de todo o mundo e ganhar acesso a mercados. O Brasil precisa de altos níveis de investimento como falamos antes para melhorar sua infraestrutura e o governo deve aproveitar o mercado internacional de capitais para obter recursos financeiros. A presidente não vai conseguir um maior nível de rendimento até que ela possua uma economia saudável e forte.

Simplicidade é a Chave do Negócio!



Encontrar a solução de tratamento de água mais adequada ao seu negócio não deveria ser complicado. Na GE, trabalhamos para encontrar as mais simples e melhores soluções de tratamento de água para ajudar nossos clientes a aumentar sua produtividade, reduzir seus custos operacionais e atender aos requisitos ambientais necessários. Nossos profissionais altamente especializados, associados ao uso de tecnologias avançadas e serviços diferenciados, são a chave para obter a qualidade e quantidade de água que você precisa, quando você precisa.

Tecnologias avançadas, associadas ao desenvolvimento de soluções de engenharia diferenciadas:

- Tecnologia de ultrafiltração para aplicações de águas e efluentes;
- Sistemas de tratamento de efluentes por bioreator a membranas;
- Filtros de cartucho e membranas para aplilcações de águas e processos;
- Skids de Osmose Reversa e sistemas Integrados com tecnologias avançadas;
- Tecnologias de eletroseparação: eletrodeionização e eletrodiálise Reversa;
- Sistemas móveis para serviços de curta duração e terceirização de tratamento de água;
- Tecnologias de evaporação e descarte zero de efluentes (ZLD);
- Instrumentos analíticos;
- Sistemas de monitoramento e diagnóstico remoto.

Saiba mais em **www.gewater.com**

GE's Water & Process Technologies
Rodovia Raposo Tavares, 22.901 – Granja Viana
Cotia – São Paulo
Telefone: (11) 2139-1007 / (11) 2139-1033

A economia da presidente Dilma: a foto e o filme

Fernando de Holanda Barbosa
Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV/EPGE

A economia brasileira teve um desempenho pífio no primeiro mandato da presidente Dilma. O Produto Interno Bruto cresceu, em média, um pouco acima de 2% ao ano. No período Lula tinha crescido, em média, 4% ao ano. A taxa de inflação oscilou em torno de uma média de 6% ao ano, enquanto o centro da meta de inflação é de 4,5% ao ano. Conclusão: tivemos mais inflação e menos crescimento econômico, ou seja, os desenvolvimentistas de plantão, do primeiro governo Dilma, aceleraram a inflação e frearam o crescimento, contrário ao que propalavam. Para isto contaram com a complacência do Banco Central que reduziu a taxa de juros numa política voluntarista, contrário ao que recomenda a teoria num programa de metas de inflação.

A tabela ao lado conta um pouco mais do que ocorreu no primeiro mandato da presidente Dilma. O superávit primário que era de 3,11% do PIB em 2011 tornou-se um déficit de 0,63% em 2014. Isto é, a política fiscal expansionista não produziu os resultados que os mentores dessa política esperavam. O outro lado da moeda da política fiscal expansionista é o déficit gêmeo do balanço de pagamentos: o déficit da conta-corrente do balanço de pagamentos aumentou em todos os anos do período 2011-2014.

A tabela não conta outras mazelas da administração econômica do primeiro mandato da presidente Dilma. O controle dos preços dos produtos derivados do petróleo não somente deu prejuízo à Petrobras, como também quebrou várias empresas que produziam etanol. A política de preços da energia elétrica deixou a Eletrobras (e suas empresas) em petição de miséria. A taxa de juros de longo prazo (TJLP) implica uma taxa de juros real negativa, que transforma o BNDES num órgão de administração de um programa de transferência de renda para empresários, agravando as injustiças sociais deste país tão perdulário com os ricos e pouco dadivoso com os pobres.

Acabamos de dar uma sinopse do primeiro capítulo do filme do governo Dilma. A foto, no momento atual, seria incapaz de revelar a trama deste filme. O segundo capítulo, começou com o segundo mandato, e prometeu um novo roteiro. Primeiro conserta-se tudo de errado que se fez no primeiro mandato. O ministro Levy encarrega-se de colocar a casa em ordem, corrigindo a irresponsabilidade fiscal. O Banco Central que tinha deixado o programa de metas de inflação de lado agora tem que corrigir a irresponsabilidade monetária. Ambas as correções produzem recessão. Existe saída indolor? A experiência histórica infelizmente mostra que não. Afinal de contas, a colheita depende do que se plantou.

Presidente Dilma – 1º mandato (%)

Ano	PIB	IPCA	Taxa de juros	Superávit primário	Déficit conta-corrente
2011	3,92	6,50	11,00	3,11	2,24
2012	1,76	5,84	7,25	2,39	2,36
2013	2,74	5,91	10,00	1,88	3,71
2014	0,15	6,41	11,75	-0,63	4,35

agência3

www.conjunturaeconomica.com.br



ENTENDA O QUE A ECONOMIA TEM A DIZER.

CONJUNTURA ECONÔMICA

FGV IBRE

Agenda repaginada

Ministro Roberto Mangabeira Unger debate na FGV sobre estratégia de desenvolvimento brasileiro após ajuste fiscal

Solange Monteiro, do Rio de Janeiro



Foto: Beto Felício

Desde fevereiro, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) voltou ao timão de Roberto Mangabeira Unger. Diferentemente de sua primeira passagem pela SAE, entre 2007 e 2009, agora o ministro tem como missão preparar uma agenda de desenvolvimento de longo prazo para nortear o Brasil após o ajuste fiscal, em um ponto de inflexão econômico. No final de maio, Unger esteve na FGV/Rio debatendo as propostas desenvolvidas pela SAE. O ponto de partida da lista do ministro é um diagnóstico conhecido: a baixa produtividade. "Durante o modelo de crescimento baseado na produção e exportação de *commodities* e no consumo, mantivemos a grande maioria dos brasileiros empregados, mas em serviços de baixíssima produtividade", afirma.

Para desatar esse nó, Unger prescreve três diretrizes que convergem a um mesmo objetivo: migrar o foco da ampliação da demanda para a democratização da oferta. A primeira é a melhora do ensino básico — "cuja qualidade permanece calamitosa", diz — capitaneada pelo projeto Pátria Educadora. A segunda, que Unger chama de "produtivismo includente", que implica, em linhas gerais, o desenvolvimento de pequenas e médias empresas intensivas em tecnologia. "O fordismo tardio brasileiro alcançou padrões de excelência, mas se mantém competitivo no mundo só com restrição de retornos ao fator trabalho. Agora estamos prensados entre economias de trabalho barato e outras de produtividade alta", diz. Para escapar pelo alto, Unger defende a adoção modelos como o *mittelstand* alemão, em que médias empresas concentram conhecimento e protagonizam inovações que, posteriormente, são absorvidas pelas grandes corporações. Já a terceira diretriz é traduzir a proposta do produtivismo em políticas regionais. Para o ministro, o país padece de uma concepção viciosa nesse âmbito, limitada a uma política de compensações para o atraso relativo. "O Nordeste não tem estratégia desde a época de Celso Furtado. E esse vazio é ocupado pelo casamento de duas ilusões: no semiárido, o 'pobrismo', o incentivo a atividades de cunho artesanal para ocupar pessoas. E fora do semiárido o 'são paulismo', o fascínio com grandes obras como siderúrgicas, refinarias como enclaves

na costa, sem alterar nada. Seria necessário mudar isso para formar uma estratégia", defende.

Frente à expectativa sobre a velocidade do retorno de sua estratégia, Unger é enfático em defender que esta não é um amontoado de ações tecnocráticas. "É uma provocação. Um ideário preliminar com o objetivo duplo de suscitar um debate e iniciar uma articulação política", diz à *Conjuntura Econômica*, em entrevista (*ver a seguir*). Mas reconhece a necessidade de se trabalhar na eliminação de algumas travas, em um movimento chamado por ele de "inovação institucional democratizante". Entre as tarefas dessa lista defendida pelo ministro estão ações no campo da legislação e no tributário. "Em relação aos agentes privados, temos a trava do não direito, que exemplifico com a área ambiental. Delegam-se poderes discricionários às autoridades administrativas, mas não se estabelecem regras. Por exemplo, regras que distinguem o tratamento das áreas antropizadas das áreas virgens. E aí o licenciamento ambiental vira um pesadelo para o produtor", afirma. Já no caso tributário, defendeu a simplificação do sistema, com a adoção de um imposto sobre o valor agregado. "Isso permite o máximo de receita com o mínimo de confusão econômica, porque não distorce os preços relativos", lembra. Para fomentar essa estrutura, Unger também apontou as correções no mercado de crédito. "Os bancos públicos tiveram papel importante na organização do crédito no longo prazo. Agora, entretanto, espero que a razão para subsidiar o crédito seja menor, e a ampliação deste ganhe importância."

> Para ter inovação, deve-se abandonar todas as restrições tarifárias e não tarifárias à importação de tecnologias

Fator fiscal

Passado o momento de ajuste, sob o cenário de um novo realismo fiscal, Unger defende o uso dos ganhos com a disciplina fiscal em gastos para impor um viés de baixa na taxa de juros ao custo de capital. Também apoia a flutuação livre do câmbio, mas com compensação aos importadores de altas tecnologias pelos efeitos da depreciação cambial. "Para ter inovação, devemos abandonar todas as restrições tarifárias e não tarifárias à importação de tecnologias", conclui.

José Roberto Afonso, pesquisador da FGV/IBRE, defendeu no debate a importância da planificação econômica e fiscal. "O ajuste não é em si a agenda da reforma, mas precisa se inserir dentro de um projeto de consolidação fiscal como a maior parte das economias desenvolvidas adotou depois da crise global do final da década passada", diz. "Sobretudo quando se tem dificuldade para entregar resultado no curto prazo, é preciso adotar medidas estruturais que garantam essa entrega no longo prazo." Afonso lembrou a importância dessas definições para nortear o plano plurianual que o governo deverá apresentar este ano. O economista também defende o fortalecimento e ampliação das instituições fiscais, para o controle da dívida pública. "Não temos um conselho de gestão que una as diferentes esferas do governo e discuta a harmonização das contas. Seria positivo para discutir experiências bem-sucedidas."

Rubens Penha Cysne, diretor da EPGE/Rio, reiterou a importância do controle fiscal. "Quando se submete o país à conjunção de leniência fiscal e câmbio flexível se gera uma doença muito diferente do infarto que era leniência fiscal com câmbio fixo, responsável pelas crises monetárias do passado", afirma. "Na medida em que se necessita elevar os juros e captar poupança externa, serão as indústrias que exportam, onde há a ponta da inovação tecnológica, que serão retiradas do mercado aos poucos. E, na medida em que se elevam os juros, será o investimento privado nacional que será descolado", diz. Cysne defende o uso do orçamento como variável de gestão macroeconômica. "É uma instituição que precisa ser redesenhada no país, com uma votação no Congresso, tirando do ministro o custo político de ter que identificar cortes ou impostos a serem aumentados." Isso, pondera o economista, implica o desafio de uma representação política mais equânime e menos focada em grupos de interesse. "Tomando o debate político de financiamento de campanhas, se não mostramos ao indivíduo quanto ele faz diferença e deixamos a representação democrática correlacionada com as forças de capital, continuaremos passando muito tempo dizendo para onde gostaríamos de ir, sem perseguir o caminho", conclui.

Democratizar a oferta

Roberto Mangabeira Unger

Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos

***Conjuntura Econômica* — Em sua apresentação na FGV o senhor retomou a crítica a modelos de desenvolvimento focados no "são paulismo", referindo-se às grandes indústrias de produção em massa, e no "pobrismo", caracterizado pelas políticas sociais centradas em mitigar os efeitos da pobreza. Esses conceitos já formavam parte do projeto de desenvolvimento para o Nordeste que liderou em 2007, e que incluiu o resgate da Sudene. Quais iniciativas criadas desde então espelham esse objetivo?**

A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) assessora a presidente não apenas para formular um plano de governo, mas também e, sobretudo, para ajudar a construir um projeto de Estado. Os projetos de Estado em qualquer país só podem ser construídos por um processo decisório aberto que engaje todas as instâncias de Estado e vozes da sociedade na construção do projeto. Essa não é nossa tradição no Brasil. Nossa tradição é a de um processo decisório fechado. O Estado delibera as políticas públicas, evita revelar desavenças dentro do governo e anuncia no final unilateralmente a decisão. Quando eu faço propostas, como foi a da estratégia de desenvolvimento para o Nordeste ou, mais recentemente, a proposta da Pátria Educadora, não é o anúncio de uma política pública. É uma provocação. É um ideário preliminar traduzido em propostas de ações concretas que também são preliminares, com o objetivo duplo de suscitar um debate e iniciar uma articulação política. No primeiro caso, muito do que está descrito ali, a título de ações concretas, já ocorre e já ocorria quando propus essas ideias. Mas continuamos a não ter uma estratégia abrangente.

A SAE tem se caracterizado pela atenção ao crescimento inclusivo. Com um panorama de aumento do desemprego e redução dos salários, como se espera manter a redução da desigualdade de renda conquistada na última década?

O básico é o seguinte: não podemos mais avançar democratizando a economia apenas do lado da demanda e do consumo. Agora só podemos avançar democratizando a economia do lado da oferta. O que precisamos, como pensamento, é uma visão progressista e transformadora do lado da oferta. Significa, na prática, organizar uma estratégia de desenvolvimento econômico calcada na ampliação das oportunidades econômicas e das capacitações educacionais. Eu vejo três grandes vertentes: a primeira vertente é um projeto audacioso de qualificação do ensino básico; a segunda é isso que tenho chamado de produtivismo includente; e a terceira é a transformação do produtivismo includente em propostas regionais. Quanto ao produtivismo includente, ele se divide em três partes: a primeira é o empreendedorismo vanguardista, que inclui temas e alvos como o fomento disso que chamei de empresa média vanguardista, mas tem por objetivo dar um choque de ciência e tecnologia em todas as escalas. O segundo elemento é evitar a precarização da força de trabalho no Brasil. Nós não podemos organizar uma escalada de produtividade no país apostando em trabalho barato, desqualificado e precarizado. E o terceiro elemento é organizar o marco legal da ação produtiva. Tem que ter regra, e não essa confusão que temos nas áreas fundiária e ambiental, e temos que ter uma maneira de organizar o Estado que não engesse a ação pública.

Como a proposta de terceirização de atividades fim das empresas se relaciona com esse conceito de precarização?

É um grande tema, que praticamente não existe no debate brasileiro, e precisa entrar. Mas não é um fenômeno só brasileiro, é mundial. A produção, que era organizada na base da reunião de uma força estável de trabalho em grandes unidades produtivas, sob a égide de grandes empresas, volta a ser organizada como antes de meados do século XIX, na forma de uma distribuição de componentes do processo produtivo para equipes e empresas agora situadas até em países diferen-

tes. O que organiza a produção não é a reunião de todos dentro de uma mesma empresa, mas um conjunto de relações contratuais. Surgem então em relação a este fenômeno duas posições convencionais, ambas inadequadas. A primeira é a posição defendida no Brasil pelas lideranças sindicais em geral e pela elite jurídica do direito do trabalho. Ela diz que essas formas contratuais são simples evasão das leis trabalhistas, que precisam ser reprimidas. E não é verdade. Não é só evasão das leis trabalhistas, mas a expressão de uma mudança profunda no paradigma da produção e não adianta reprimir, porque vai acontecer, como está acontecendo em toda a parte. A segunda posição é a muitas vezes cunhada de liberal ou neoliberal, de dizer: é isso mesmo, temos que aceitar sob o rótulo da flexibilidade, liberar geral para essas relações contratuais, sob a ameaça de jogar uma grande parte dos trabalhadores numa insegurança econômica radical. Nós não podemos prosperar no Brasil como uma China com menos gente. Tolerando uma divisão da força de trabalho em duas categorias: uma de trabalhadores relativamente estáveis, e outra categoria crescente de trabalhadores precarizados. Daí a necessidade de construir uma terceira posição, que ainda não existe, mas é indispensável, no Brasil e no mundo. Ela consiste em criar ao lado do direito de trabalho tradicional outro capaz de governar essas novas práticas de produção, organizar e representar esses trabalhadores, que de outra forma seriam precarizados. Esse direito não deve se apegar àquilo que nós juristas consideramos fetiches jurídicos precários, frágeis, como a distinção entre atividades meio e atividades fim nas empresas. É claro que a defesa dessa categorização é legítima se não há ainda uma alternativa, e se os direitos do trabalho continuam a depender dessa taxonomia. Mas muito melhor no futuro seria caminhar para uma nova conceituação de um novo direito.

Como se dá o desenvolvimento das empresas médias vanguardistas defendido pelo senhor?

Nós já aprendemos pela nossa experiência que dar mais acesso ao crédito, ao capital, não basta. O problema está num desenho institucional que combine acesso a crédito, a tecnologias avançadas, a práticas avançadas e exposição aos mercados, inclusive os globais. Essa integração nos mercados é que produz uma dinâmica de emulação e de qualificação. Temos tido tradicionalmente no Brasil, em matéria de pequenas empresas, uma agenda de simplificação. Essa agenda é meritória, é até indispensável, mas não é suficiente. Agora precisamos construir uma agenda de qualificação, que é uma tarefa muito mais difícil e que na realidade brasileira se confunde com aquilo que chamei de travessia direta do pré-fordismo ao pós-fordismo. Como é que vamos conseguir disseminar na nossa economia as práticas mais avançadas para que não se confinem a vanguardas relativamente isoladas do resto da economia? Aí vem essa ideia de um horizonte institucional que se pode descrever em dois eixos: um vertical e outro horizontal. O vertical é que entre os governos e as empresas comecemos a desenvolver uma forma de coordenação estratégica, de parceria, que seja descentralizada, pluralista e experimental. Não é o modelo americano de um Estado que apenas regula as empresas a distância. Tampouco é o modelo do nordeste asiático de imposição de uma política comercial industrial unitária de cima para baixo pelo aparato burocrático. É um Estado parceiro. E no eixo horizontal fomentar o conjunto de práticas que se podem chamar de concorrência cooperativa. Pequenas e médias empresas avançadas, não primitivas, que continuam a competir umas contra as outras, mas que ao mesmo tempo conseguem ganhar economias de escala, fazendo mutirão de certos recursos tecnológicos ou comerciais.

O problema está num desenho institucional que combine acesso a crédito, a tecnologias avançadas, a práticas avançadas e exposição aos mercados, inclusive os globais

Qual resposta vem obtendo das representações empresariais?

É muito natural que não só os empreendedores, mas também os políticos estejam preocupados com o curto prazo, com as pressões e problemas que enfrentam no dia a dia. Minha tarefa é ajudar a empurrar o país para ver um pouco mais além.



Sistema envelheceu e precisa corrigir rumos

Chico Santos, para *Conjuntura Econômica*

A caminho de completar 20 anos de existência, a opção brasileira por criar um Estado regulador que substituísse a intervenção direta do poder público no suprimento de bens e serviços de interesse público, especialmente de infraestrutura, perdeu parte do rumo traçado, precisa de aperfeiçoamentos urgentes e, como está, é um importante obstáculo à melhoria da infraestrutura do país. Essas foram as principais conclusões do seminário "Regulação e Economia no Brasil: o Papel das Agências após 20 Anos de Estado Regulador", realizado no dia 8 de maio pela Fundação Getulio Vargas (FGV), por intermédio do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE) e da FGV Direito Rio.

"Temos um grande avanço institucional que não corresponde a um avanço estrutural", resumiu Floriano Peixoto de Azevedo Marque, professor de direito da Universidade de São Paulo (USP) e da FGV São Paulo. As duas primeiras agências reguladoras criadas na década de 1990, quando se enraizou no Brasil essa concepção de Estado regulador, foram a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), nascidas, respectivamente, em 16 de julho e 6 de agosto de 1997, a primeira pela Lei nº 9.472 e a segunda, pela 9.478. Mas a ANP já estava prevista desde novembro de 1995, quando a Emenda Constitucional nº 9 flexibilizou o monopólio estatal do petróleo, permitindo a entrada no mercado de outras empresas além da Petrobras.

Vários participantes do encontro apontaram falhas graves acumuladas no sistema regulatório ao longo dos anos, como a captura das agências pelos ministérios e pelo jogo político de indicações partidárias, além da demora na definição de nomes para substituir dirigentes cujos mandatos expiraram. Uma consulta aos *sites* de algumas agências no dia 21 de maio mostrou que na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) só duas das cinco diretorias apareciam como ocupadas (o *site* informava que a última atualização fora no dia 20/3/2015). Na Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), três dos quatro diretores eram interinos e na Anatel faltava um dos cinco diretores.

O diretor do IBRE, Luiz Guilherme Schymura, presidente da Anatel de abril de 2002 a janeiro de 2004, propôs, como alternativa à atual indefinição do papel das agências federais, que elas recebam claramente a missão de "manter estáveis" as regras do setor regulado. Essas regras seriam definidas pelos ministérios a que cada setor estiver subordinado, assegurando ao governo central a prerrogativa de traçar as políticas. "As agências teriam o papel de fornecer embasamento técnico aos setores e fiscalizar o cumprimento dos contratos. Se as agências tiverem esse mandato, acho que será fantástico", avaliou.

Segundo Schymura, na origem do sistema de agências, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o arcabouço estava associado a uma concepção de que haveria um só Ministério da Infraestrutura ao qual todas as agências estariam vinculadas. Seria, no formato ideal, um modelo mais técnico, voltado para a busca de

"eficiência alocativa". Só que a realidade política não favoreceu essa formulação ideal. "O modelo não se mostrou possível na época e nem hoje", analisa o diretor do IBRE, ressaltando que o número de ministérios só cresceu, diluindo a idealizada concentração das agências.

Dentro do sistema atual em que a influência política é objeto de disputa constante dentro da base de apoio do governo, Schymura não vê nenhuma incoerência em que os partidos queiram ter influência no sistema de regulação. Ele lembra que as agências, nas quais os dirigentes escolhidos e sabatinados pelo Congresso Nacional recebem mandatos com prazos definidos, são até mais atraentes do que um cargo de ministério, sujeito a demissão a qualquer momento. "Não sei por que um partido não pleitearia uma posição na Anatel, por exemplo", pondera.

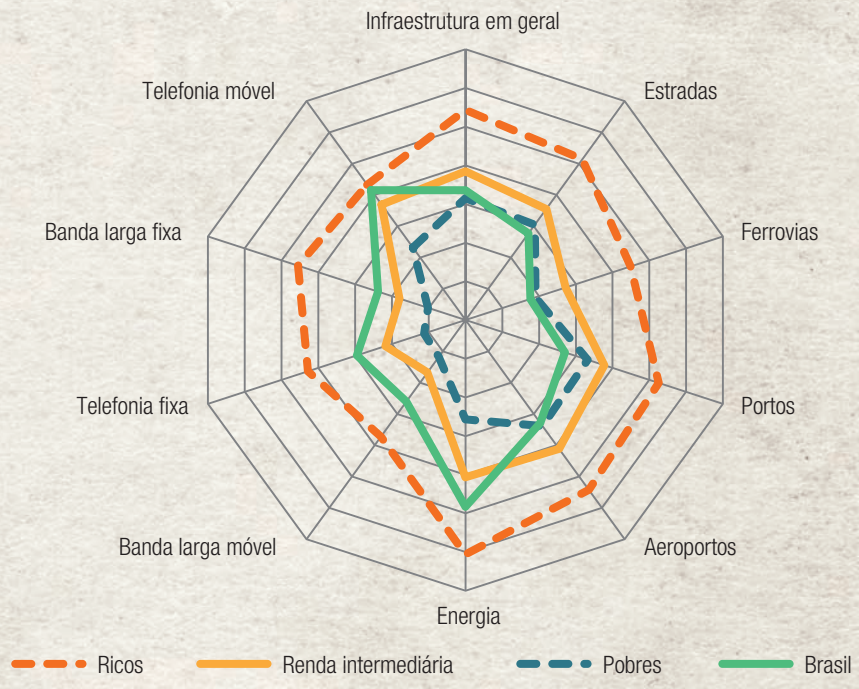
Enquanto esse quadro se perpetua, o Brasil vai ficando para trás, especialmente na área de infraestrutura de transportes. Schymura mostrou uma comparação da situação brasileira em vários segmentos de infraestrutura com a dos países ricos, de países com renda intermediária e de países considerados pobres (ver gráfico ao lado). Enquanto em telefonia móvel o país está no mesmo nível dos ricos, estando ainda logo abaixo dos ricos em outros sistemas de telecomunicações e em energia elétrica, na área de estradas, ferrovias, portos e aeroportos o Brasil está abaixo até dos considerados pobres.

"Daí o esforço para que esse gargalo (regulatório) desapareça", ressaltou, lembrando que quando essas regras não são claras, muitas vezes elas favorecem o setor privado em detrimento do poder concedente. Schymura destacou que o dilema do poder concedente é conseguir um equilíbrio entre a modicidade tarifária desejada pela sociedade e o retorno sobre o capital desejado pelo investidor privado. O governo atual vinha driblando esse dilema por meio de empréstimos a juros subsidiados feitos pelo BNDES aos investidores, algo que se tornou impossível nesta conjuntura de aperto fiscal.

> As agências teriam o papel de fornecer embasamento técnico aos setores e fiscalizar o cumprimento dos contratos. Isso seria sensacional
>
> **Luiz Guilherme Schymura**

Outro ponto ressaltado pelo diretor do IBRE como responsável pelo atraso brasileiro foi a falta de planejamento adequado, fazendo com que projetos importantes sejam falhos, feitos "a toque de caixa", sem as licenças necessárias, desaguando em problemas futuros que impedem a execução. Para Schymura, o sistema de regulação somente contribuirá para que o Brasil supere esse quadro se ele se fortalecer como instituição, ressaltando que as instituições levam tempo para amadurecer e criarem raízes, o que significa um crédito de confiança no futuro.

Retrato da infraestrutura



Fonte: Dados retirados de publicações do World Economic Forum.

Questões históricas

Em apresentação conceitual, sem emitir juízo de valor, o ministro Luiz Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal (STF), procurou mostrar aos participantes do seminário que as dificuldades enfrentadas pelas agências reguladoras para se enraizarem na sociedade brasileira derivam de três características históricas básicas da formação dessa sociedade e do Estado brasileiro: o patrimonialismo, o oficialismo e o autoritarismo.

A primeira característica, que o ministro atribuiu à colonização ibérica, tem como premissa o fato de "a fazenda do rei não ser separada da fazenda do reino". É a essa herança patrimonialista que Barroso atribui a dificuldade conhecida de separação entre o público e o privado que segue permeando a sociedade brasileira, apesar dos esforços feitos na Constituição de 1988 para superá-la.

O oficialismo, destacou o ministro, é a prática também arraigada na sociedade brasileira de buscar as bênçãos do setor público para todo projeto pessoal ou empresarial. "Somos viciados nas bênçãos do setor público", disse Barroso, enfatizando que esse hábito produz como sequela a "ingerência indevida do setor público nos negócios privados".

Finalmente, a quebra da normalidade constitucional por meio de ação autoritária, segundo o ministro, tem suas raízes fincadas na decisão do presidente da República Floriano Peixoto, vice-presidente e sucessor do marechal Deodoro da Fonseca quando este renunciou sob ameaça em novembro de 1891 (assumira, constitucionalmente, o cargo em fevereiro do mesmo ano), de não convocar eleições gerais, mesmo a medida estando prevista no artigo 42 da Constituição de 1891 sempre que a renúncia ocorresse com menos de dois anos de mandato. Barroso lembrou que o atual período de 30 anos de normalidade democrática é o mais longo da história republicana do país, iniciada em novembro de 1889.

> Outra característica do Estado brasileiro, "não atípica em economias de capitalismo tardio" é o intervencionismo na vida econômica
>
> **Luiz Roberto Barroso**

Outra característica histórica do Estado brasileiro, "não atípica em economias de capitalismo tardio", destacada pelo ministro do STF, é o intervencionismo do Estado na vida econômica, a partir de uma concepção de que "o Estado é que tinha capacidade para investir na infraestrutura". Foi assim que na década de 1940, quando se desenvolveu no país o conceito de substituição de importações, nasceram as estatais Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale) e Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), ambas privatizadas na década de 1990, para cuidar, respectivamente, da mineração e da siderurgia.

Nos anos 1950 foram criados a Petrobras e o BNDES, ambos ainda estatais, e na década de 1970 foram criadas no Brasil mais de 300 estatais, segundo dados do ministro, a partir da concepção nacional-desenvolvimentista implantada pelo regime militar que tomou o poder em março de 1964. "Na década de 1990 surge o ímpeto da criação de um Estado menos intervencionista e mais regulador", historia Barroso.

O ministro ressaltou ainda que, apesar de ser inspirado no modelo norte-americano, o sistema de agências reguladoras que se desenvolveu no Brasil a partir dos anos 1990 nasce em conjuntura oposta à que motivou seu surgimento nos Estados Unidos. Lá, explicou Barroso, as agências voltadas para regular os serviços públicos historicamente prestados pelo setor privado nasceram durante a década de 1930, em meio à recessão trazida pela crise financeira de 1929, quando estava em vigor o New Deal.

O New Deal era o plano de recuperação econômica lançado pelo presidente Franklin Delano Roosevelt (1882-1945), inspirado nas ideias do economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946), que se constituiu no período mais intervencionista da história econômica americana. Já no Brasil as agências surgem em um ambiente de desestatização iniciado no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992).

Barroso ressaltou ainda que as agências brasileiras nasceram com um viés de autonomia política, expresso na condição de autarquias especiais, com autonomia econômico-financeira, cujos diretores teriam mandatos fixos, nomeados pelo Exe-

cutivo sob aprovação do Senado, como ocorre com os próprios ministros do STF, e com prazo de quarentena na hora de trocarem o serviço público pelo privado.

Judicialização

Para o diretor da FGV Direito Rio, Joaquim Falcão, um dos problemas que comprovam as dificuldades por que passa o sistema regulatório brasileiro é a insatisfação geral da sociedade com a qualidade dos serviços prestados pelas empresas de infraestrutura. Essa insatisfação, segundo o professor da FGV, acabou desaguando em uma intensa judicialização desses serviços regulados.

"Nos últimos anos o que mais cresceu no Supremo [Tribunal Federal] foram os processos vindos dos Juizados [de Pequenas Causas]. Alguma coisa está errada, esses juizados foram feitos para decidir na hora", alertou Falcão, realçando que a principal origem desses recursos são os processos impetrados contra empresas de infraestrutura, como as de telecomunicações e de energia elétrica, que deveriam começar e terminar na primeira instância.

Para o professor da FGV, o aperfeiçoamento do sistema de regulação dos serviços de infraestrutura é essencial para que o Brasil complete o ciclo democrático iniciado com a instituição do voto do analfabeto pela Constituição de 1988, medida que representou a universalização da cidadania. Agora, na sua avaliação, é necessária a universalização dos bens econômicos e dos serviços que a cidadania se julga no direito de ter.

"A questão central é: será que esse sistema de agências como está aí hoje é capaz de continuar com o que a Constituição disparou com a universalização do voto ou esse sistema precisa ser repensado e aperfeiçoado?", pergunta. Para Falcão, mesmo que as reformas no sistema sejam pontuais, é essencial que elas se desenvolvam dentro de uma ampla "visão de país, de democracia, de equilíbrio e de desenvolvimento".

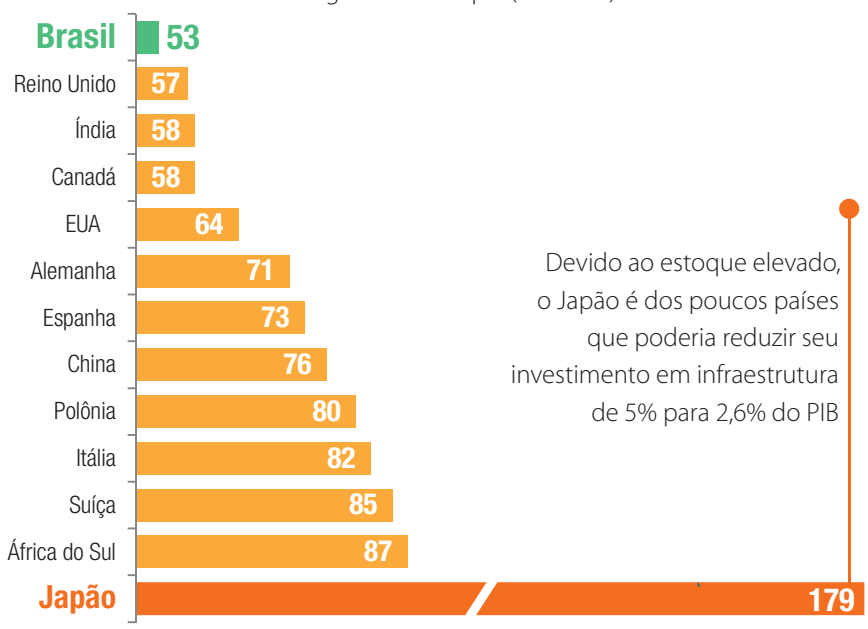
> Será que esse sistema de agências como está aí hoje é capaz de continuar com o que a Constituição disparou com a universalização do voto?
>
> **Joaquim Falcão**

A economista Elena Landau, que na condição de diretora de Desestatização do BNDES (1994-1996) comandou uma fatia importante das privatizações ocorridas na década de 1990, considera que a judicialização dos temas ligados aos serviços de infraestrutura é um ponto importante por espelhar o aumento da cidadania.

O problema das agências reguladoras, na sua avaliação, é que elas nasceram para dar base a um programa fiscal e não como uma verdadeira mudança conceitual, vindo daí parte das imperfeições do sistema. Para Landau, mesmo o governo Fernando Henrique Cardoso, para o qual trabalhou, parou a venda da Eletrobras quando a crise fiscal vivida pelo Estado brasileiro naquela época estava se normali-

Estoque de infraestrutura

Média global – estoque (% do PIB)



Fonte: McKinsey Global Institute.

zando. Hoje, ela enxerga a mesma preocupação fiscal quando a presidente Dilma Rousseff fala em "privatização" de empresas federais de distribuição de energia elétrica. "É preciso reformular as agências para que esse vazio não permaneça", defendeu.

A coordenadora do Centro de Regulação da FGV, Joísa Dutra, ex-diretora da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que atuou no seminário como moderadora, ressaltou que a concepção original das agências reguladoras estava ligada ao "princípio da busca da eficiência" e disse que a atual crise de legitimidade vivida pelo sistema regulatório não é um privilégio brasileiro. "Há vários países que têm convivido com mudanças [no sistema]. Esse modelo tem tido dificuldades para se manter legitimado não só no Brasil", destacou.

Regulação e política

Carlos Ari Sundfeld, professor de Direito Administrativo da FGV São Paulo, entende que o sistema regulatório brasileiro tem um problema sério de origem que precisa ser corrigido já. Com a autoridade de quem participou diretamente da definição do modelo, ele afirmou, corroborando de certo modo a observação de Elena Landau, que quando as agências foram criadas o Poder Executivo não estava convicto da importância que elas deveriam ter.

"Era importante que o sistema previsse o que era regulação e o que era política [setorial], mas não foi feito. Está aí uma falha na legislação", apontou. Mas, segundo a avaliação de Sundfeld, essa não foi uma falha resultante de um erro. "A indefinição do que era fixação de política era algo desejado pelo Executivo como uma cláusula de reserva", afirmou, ressaltando que essa falha proposital não aconteceu apenas no setor de telecomunicações, graças à ação individual do então ministro das Comunicações Sergio Motta.

> Há vários países que têm convivido com mudanças. Esse modelo tem tido dificuldades para se manter legitimado não só no Brasil
>
> **Joísa Dutra**

De acordo com o professor de Direito da FGV, a "cláusula de reserva" serviu muitas vezes para que o governo transformasse em questões de política coisas que não tinham essa característica. Ele cita exemplos: "Quem decidiu, nas concessões dos aeroportos, que participantes da primeira rodada não poderiam participar da segunda? Quem decidiu que não se faria mais hidrelétrica com reservatório? Não se decidiu, não se faz porque não se está fazendo".

Sundfeld disse que também nas concessões rodoviárias não há uma política geral a ser seguida e as decisões são tomadas caso a caso pela autoridade mais alta. "Não foi construído o modelo porque ninguém quer, inclusive os empresários que querem reverter vantagens que seus concorrentes tiveram nas rodadas anteriores", apontou.

Para o professor, "há uma percepção geral de que o sistema está em risco", especialmente por causa das indicações políticas para os cargos. A demora em indicação e aprovação de diretores em várias agências – "nem o Executivo indica e nem o Legislativo aprova" – seria outra face dessa captura política das agências. Sundfeld propôs que seja previsto na legislação que o Ministério Público (MP) terá o direito de indicar os diretores de agência sempre que o Executivo não o fizer nem o Legislativo aprovar. "Nunca mais vai ocorrer vacância", previu.

Virtudes e vícios

Para Floriano de Azevedo Marques, professor da USP e da FGV, há virtudes e vícios a serem colocados na conta do sistema de regulação nesses seus primeiros quase 20 anos. Ele acha que a sociedade brasileira, além de patrimonialista, como aqui já foi destacado, sofre também do mal do imediatismo, do desejo por soluções rápidas, incompatíveis com o Estado regulador.

Ele entende que a resistência do arcabouço do modelo regulador é um dos avanços a serem computados, bem como a timidez do esforço por destruir o modelo no âmbito das relações interestatais e a atuação do Judiciário, especialmente dos tribunais superiores, no julgamento das ações das agências.

Marques também entende que se enraizou o conceito de que "quem regula não opera e quem opera não regula", que o discurso da estabilidade regulatória ganhou o debate no ambiente de negócios, que foi criada uma "burocracia regulatória" no país, bem estruturada em alguns casos, e que a prática da transparência ganhou destaque com a ação regulatória, destacando-se o surgimento das consultas públicas.

Já do lado dos vícios a serem corrigidos, o professor da USP e da FGV inclui a colocação dos cargos de direção das agências no mercado de trocas políticas no "presidencialismo de coalizão", o fato de a responsabilidade fiscal se sobrepor à responsabilidade regulatória, mesmo quando não há interesse de amesquinhar a agência, o apequenamento das agências diante dos ministérios, o foco excessivo na punição, esquecendo que quem precisa punir muito é porque está falhando na regulação, e o ímpeto que às vezes aparece de o regulador querer dirigir o regulado.

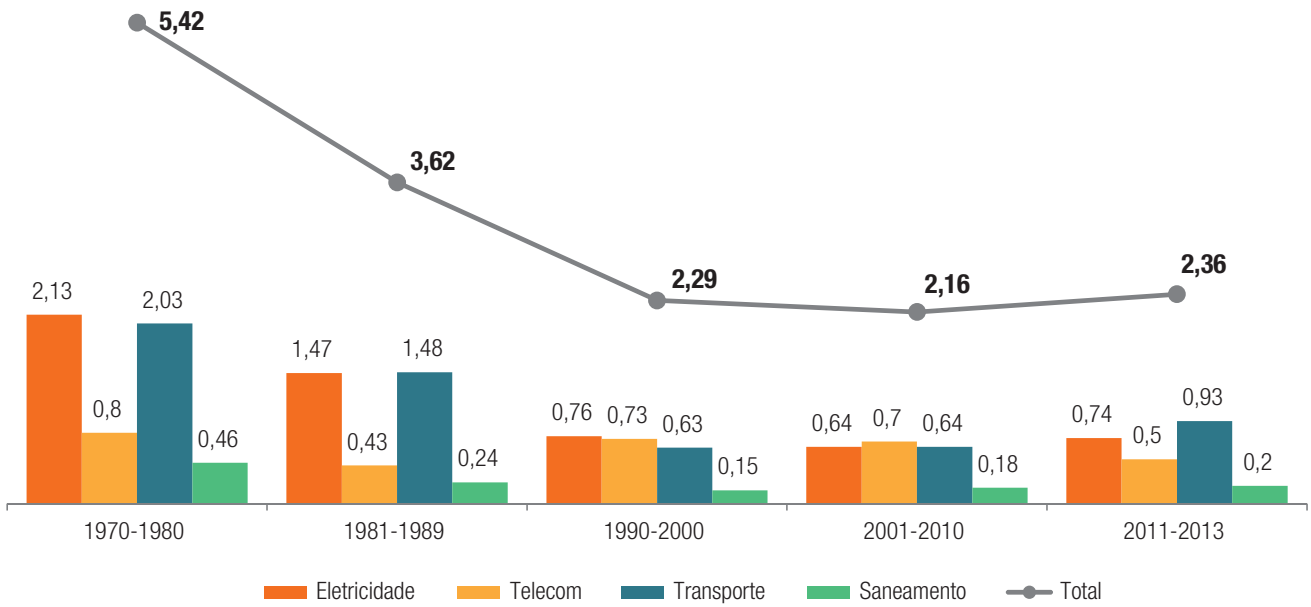
> O sistema regulatório no atual estágio não apenas está dificultando o avanço da infraestrutura como prejudicando o acesso aos mercados regulados
>
> **Carlos Ivan Simonsen Leal**

O presidente da FGV, Carlos Ivan Simonsen, já havia apontado outros problemas graves em rápida intervenção nos debates. "Para ele, colocar agências reguladoras para controlar estatais [ANP controlando a Petrobras e a Aneel controlando a Eletrobras, por exemplo] é uma demonstração absoluta de falta de autoridade." "Se a estatal é do governo, ela obedece ao governo", acrescentou. Para Simonsen, o sistema regulatório no atual estágio não apenas está dificultando o avanço da infraestrutura como está dificultando o acesso aos mercados regulados, o que favorece os oligopólios.

Já Egon Bockmann Moreira, professor de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), questionou se novas iniciativas que estão sendo tomadas não estariam buscando "sepultar" o que já foi construído no campo regulatório. Ele citou especificamente a criação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), cuja atuação, no seu

Há três décadas o Brasil investe pouco mais de 2% do PIB em infraestrutura

(investimentos como percentual do PIB de 1970 a 2013 por período e por setor)



Fonte: Giambiagi e Pinheiro (2012) e Frischtak (2013).

"Não há histórico de quebra de contratos"

Para o economista Nivalde de Castro, coordenador do Grupo de Estudos do Setor Elétrico (Gesel) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), a crítica de que as agências reguladoras foram capturadas pelos ministérios e pelos partidos políticos a partir de 2003, perdendo independência e capacidade técnica para atuar não é procedente. "Não concordo com essa visão, pois desde o início as diretorias das agências reguladoras no Brasil são sabatinadas e aprovadas pelo Congresso Nacional, o que não ocorre na maioria dos países onde é o Poder Executivo que escolhe seus diretores", afirmou.

Para Castro, "as agências reguladoras estão legalmente subordinadas à política do governo, respeitando os contratos que são firmados no ato da outorga da concessão". O pesquisador da UFRJ disse ainda que "no Brasil não há histórico de quebra de contratos, como, por exemplo, ocorreu em Portugal e na Espanha após a crise financeira e econômica de 2008". Castro considera que os maiores problemas do setor de regulação no Brasil estão relacionados com a estrutura produtiva do setor de infraestrutura que acaba dificultando e "podendo capturar as agências".

"Dois exemplos de como é difícil a atuação das agências reguladoras: no setor de aviação civil existem dois grandes grupos, tendo fortes condições de atuar em conluio. No setor de telecomunicações, há três grandes grupos", ressaltou. Na sua avaliação, o setor elétrico apresenta uma situação completamente diferente, graças à diferenciação das atividades produtivas (geração, transmissão, comercialização e distribuição) e à existência de uma grande quantidade de agentes atuando no mercado. "Possivelmente, esta é a razão de a Aneel ser considerada pelo TCU [Tribunal de Contas da União] como agência modelo".

Castro também discordou da crítica segundo a qual não só as agências foram enfraquecidas como esse enfraquecimento estaria contribuindo para emperrar a evolução da infraestrutura de serviços públicos brasileira. "Essa crítica não nos parece muito consistente, ao menos nos setores de telecomunicações, de aviação civil e de energia elétrica. Em realidade, o baixo nível de investimentos em infraestrutura, *vis-à-vis* a enorme necessidade para suprir a carência desses setores, está relacionada a uma prévia definição dos editais dos leilões e seus respectivos contratos, como é possível observar nos setores de rodovias, aeroportos, ferrovias e portos.

Especificamente sobre o setor elétrico, sua especialidade, o economista da UFRJ considera, concordando com o TCU, que a Aneel "é um paradigma de sucesso para todas as agências reguladoras do Brasil e, possivelmente, da América Latina". Em atuação conjunta com o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e com a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), ele entende que a agência está sendo decisiva para que o Brasil enfrente "a pior seca dos últimos 60 anos".

entendimento, suprime a necessidade da ANTT, da Anac e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antac).

O consultor Mario Veiga, diretor da PSR, uma das mais importantes consultorias em energia do país, fez uma abordagem mais setorial. Disse que no setor elétrico "a derrapada foi grande", mas manifestou otimismo com a escolha de Luiz Eduardo Barata, ex-presidente da Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), para ocupar a Secretaria Executiva do Ministério de Minas e Energia (MME). "Sinaliza que o governo está retomando o bom caminho", afirmou.

O economista Armando Castelar Pinheiro, pesquisador do FGV/IBRE, também em abordagem mais voltada para os efeitos microeconômicos do estágio atual do sistema regulatório, disse que o déficit de infraestrutura brasileiro não tem regredido e que o problema maior não é falta de dinheiro, mas as falhas de gestão e de regulação. "No Brasil o problema não é falta de dinheiro. Temos dinheiro, mas não se consegue gastar", afirmou.

Segundo Castelar, problema ainda maior é que o pouco que o país consegue gastar não se transforma em capacidade de infraestrutura na mesma proporção. São obras interrompidas no meio, como a construção do novo aeroporto de Vitória (ES) ou que se arrastam por vários anos, duplicando os custos, como a transposição do rio São Francisco, prevista para estar pronta em 2010, ao custo de R$ 4,5 bilhões, e que já está orçada em mais de R$ 8 bilhões sem que uma gota de água tenha fluído por seus canais.


FGV IBRE
Pesquisas, produção e disseminação de indicadores fundamentais para compreensão do desempenho econômico e social.
O **Instituto Brasileiro de Economia** é a unidade da Fundação Getulio Vargas que analisa e pesquisa a economia, impulsionando e estimulando o desenvolvimento de negócios públicos e privados de todo o país. As estatísticas do instituto antecipam as principais tendências de curto prazo da economia, consistindo em excelente subsídio para projeções e tomada de decisões estratégicas.
Atuação em **100%** das capitais brasileiras
Solidez e conhecimento da **Dinâmica de Práticas do Mercado**
Alta competência do **corpo técnico**
Tradição e Experiência em Pesquisas de Preços e em aplicação de Sondagens
Fale Conosco: ibre@fgv.br | 3799-6799 | www.fgv.br/ibre



Acesso restrito

Escassez hídrica mobiliza empresas e governos em busca de eficiência no uso da água e na gestão do saneamento básico

Solange Monteiro, *Rio de Janeiro*

Conhecidas como PCJ, as bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí abastecem um território que sedia 62 municípios, 58 deles paulistas e quatro mineiros, responsáveis por 7% do PIB nacional. Devido à escassez hídrica registrada em 2014, a partir de janeiro alguns rios dessas bacias e seus respectivos afluentes ganharam regras especiais quanto à captação de água. Desde então, indústrias, empresas de saneamento e usuários do meio rural são obrigados a restringir de 20% a 30% o volume de retirada autorizado caso esses rios atinjam um nível crítico de vazão.

Até o final de maio, o estado de restrição ainda não tinha sido anunciado. "Mas temos que estar preparados", diz José Claudio Moreira, gerente de engenharia da Papirus, fabricante de papel-cartão para embalagens, instalada há 40 anos na cidade paulista de Limeira. Moreira, que acompanha a atualização do estado das vazões todas as segundas e quintas, ecoa o temor de industriais de várias partes da Região Sudeste: como sobreviver ao período seco, de maio a novembro, partindo de uma hidrologia já desfavorável. "Em maio, o limite de retirada para essas bacias do PCJ era de 2,5 m^3/s, enquanto em períodos de estiagem anteriores foi de 12 m^3/s. Quanto aos níveis dos reservatórios do Sistema Cantareira, espera-se que novamente seja necessário utilizar o volume morto dois, aumentando significativamente o risco. Será um ano muito difícil", afirma Alexandre Villela, representante da Fiesp na Câmara Técnica da Indústria do Comitê de Bacia do PCJ.

Com uma outorga de captação de 300 m^3/h para alimentar a produção diária de 350 toneladas de papel-cartão, desde o ano passado a Papirus passou a intensificar seus esforços para limitar a captação. "Há anos já vínhamos trabalhando para consumir a menor quantidade de água possível, o que resultou em uma redução da retirada de 300 para 250 m^3/h. Em 2014, também começamos o fechamento do circuito e investimos para fazer reúso de parte da água, levando o volume captado para 210 m^3/h", conta Antonio Valdovino Pupim, diretor industrial da Papirus. Com isso, a empresa já cumpre, em sua rotina, o limite que lhe seria exigido em caso de restrição. "Mas não sabemos quanto o nível dos rios poderá baixar", diz Moreira. Por isso, a empresa também buscou autorização para explorar quatro poços artesianos, um dos quais já está perfurado. "Uma queda acima do esperado implicaria não só risco de falta de água, mas também o comprometimento de sua qualidade, o que nos obrigaria a misturá-la com a do poço", afirma, lembrando que com pouca água o rio perde capacidade de diluir a carga orgânica proveniente do esgoto.

> Estamos acostumados à ideia equivocada da abundância hídrica no Brasil. Essa só existe na região amazônica, que detém 81% da disponibilidade de água

As consequências da carência de chuvas, que também atinge a população urbana de várias cidades, têm provocado uma aterrissagem forçada de empresas e famílias na real situação do país. "Estamos acostumados à ideia equivocada da abundância hídrica no Brasil. Essa só existe na região amazônica, que detém 81% da disponibilidade de água", lembra Gesner Oliveira, presidente da consultoria GO Associados. Por sua vez, a Região Sudeste, que concentra a produção industrial do país, detém menos de 10%. A isso, somam-se os graves problemas que persistem no país, de cobertura e gestão dos serviços de saneamento, acarretando perdas na distribuição de água e baixo nível de tratamento do esgoto, agravando ainda mais um quadro já castigado pela falta de chuvas.

Para as indústrias, o alerta de 2014 intensificou uma preocupação que não é nova. Quanto mais dependentes de água em seu sistema produtivo – como os setores de papel e celulose, alimentos, têxtil, siderúrgico e petroquímico –, mais sensíveis essas empresas são ao tema. "Nossas metas de consumo, reutilização e recirculação são atualizadas anualmente de forma progressiva", diz Tatiana Finamore de Paula, gerente de Qualidade da ArcelorMittal Piracicaba. A unidade da siderúrgica localizada no interior paulista processa sucata para a fabricação de vergalhões usados na construção civil. "Espe-



cificamente em Piracicaba, a demanda de água para produzir uma tonelada de aço bruto foi reduzida de 2 m^3 em 2004 para 1,5 m^3 em 2014 em função de investimentos em automação de processos industriais, controle de processo, monitoramento *on-line*, entre outros", conta Tatiana, lembrando que, por trabalhar com temperaturas elevadas, o processo de fabricação do aço demanda uma capacidade proporcional de resfriamento dos equipamentos. Com a crise de 2014, os investimentos complementares incluíram da substituição do sistema trocador de calor das torres de resfriamento a um mecanismo de coleta de água da chuva para autossuficiência no abastecimento de água dos sanitários do prédio administrativo da empresa.

"O ano passado deixou ao sistema público, à indústria e à agricultura um conjunto de ensinamentos que ajudarão a enfrentar esse período seco de 2015", diz Jorge Peron, especialista em meio ambiente da Firjan. Peron afirma que entre as empresas cariocas abastecidas pela Bacia do Paraíba do Sul – que abrange 184 municípios, sendo 88 em Minas Gerais, 57 no Rio de Janeiro e 39 em São Paulo – houve uma redução média de consumo de água de 26% nos últimos dois anos. "É um caminho necessário. Se observarmos o histórico das crises hídricas, veremos que levamos 50 anos entre as duas primeiras (1954-2003), e apenas uma década entre a segunda e agora. Temos que saber sair dessa e nos preparar para a próxima", afirma. No final de maio, o volume útil do reservatório equivalente dessa bacia era de 17,69% do volume útil total, contra 34,6% no mesmo período de 2014. Segundo Peron, as projeções para esse volume no final de outubro variam de 10%, caso se verifique o mesmo nível de chuvas do ano passado, a 3%, no caso de chover 60% do registrado nesse período de 2014. "Do ponto de vista hidrológico, este ano poderá nos apresentar desafios que até agora não enfrentamos", afirma.

Inovação

A mesma região paulista que hoje sofre com a escassez hídrica também hospeda um dos sistemas mais modernos de tratamento de água da América Latina. Em Campinas (SP), a concessionária pública de saneamento construiu a primeira planta de tratamento biológico de esgoto municipal com tecnologia de membranas de ultrafiltração (conhecida por MBR) em larga escala do continente.

A Estação Produtora de Água de Reúso (Epar) Capivari II foi desenvolvida em parceria com o consórcio formado entre as empresas GE e CNO. Sua capacidade de tratamento é de 360 litros por segundo, o que corresponde ao gasto de uma população de 180 mil pessoas. Essa produção é vendida a clientes industriais e comerciais e deverá atender também ao Aeroporto de Viracopos, em processo de ampliação de suas operações.

O sistema barra a passagem de bactérias, parasitas e outros micro-organismos nocivos à saúde. "Agora o que se quer é potabilizar a água dessa estação produtora, colocando-a diretamente na rede de abastecimento", diz Marcus Vallero, da GE. "Isso envolve muita regulação, discussão, mas os passos estão sendo dados."



Foto: Divulgação GE

Dilemas de Belíndia

Para as indústrias, o problema da falta de chuva só não é mais grave por acontecer sob um cenário macroeconômico de desaceleração. No longo prazo, entretanto, os agentes do setor reconhecem que as restrições hídricas poderão se converter em mais um entrave no caminho do crescimento e da competitividade, principalmente se não forem atacadas por todas as partes envolvidas. "Precisamos tornar a gestão do saneamento uma política pública prioritária. Não adianta buscar fonte nova se hoje estamos perdendo na rede. E temos tecnologia para mudar isso", diz Anícia Pio, gerente de Meio Ambiente da Fiesp.

Anícia foi uma das especialistas presentes no seminário Saneamento e Tratamento da Água, promovido pela FGV/IBRE e pela revista *Conjuntura Econômica* em maio, em Campinas. No evento, os palestrantes destacaram os principais problemas de gestão do lado da oferta. O primeiro é o alto nível de perdas no sistema de abastecimento de água. Estudo da GO Associados para o Instituto Trata, com dados de 2013, aponta que as perdas na distribuição no país chegam a 37%, e as perdas financeiras totais, 39%. Isso significa um volume anual de 6,53 bilhões de m³ de água tratada não faturada pelas empresas – ou 6,5 vezes a capacidade do Sistema Cantareira –, gerando uma perda financeira estimada em R$ 8 bilhões. "Isso é 80% do que o país investe em água e esgoto por ano. Se em cinco anos houvesse uma queda de 15% nas perdas, de 39% para 33%, ganharíamos R$ 3,85 bilhões. O setor tem esse potencial na mão, enquanto luta desesperadamente pela redução do PIS/Cofins para ganhar R$ 2 bilhões", diz Édison Carlos, presidente executivo do Instituto Trata.

O segundo vilão desse jogo são os números de coleta e tratamento de esgoto, incompatíveis, lembra Carlos, com uma economia entre as dez maiores do mundo. Dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS-2013) indicam que 51% da população brasileira não possui coleta de esgoto e que, do esgoto coletado, apenas 39% são tratados. "Junto a cidades que praticamente universalizaram essa questão, ainda temos capitais do país, no caso, Porto Velho, com 2% de coleta", diz exemplificando as perdas presentes e o comprometimento futuro. "Temos estudos que apontam a valorização imobiliária representada pela oferta de saneamento; bem como a ampliação do potencial turístico de cidades brasileiras caso houvesse a atenção a esses serviços. Basta imaginar: que rede hoteleira vai querer expandir sua operação numa praia poluída?", questiona. Outro levantamento do Instituto Trata aponta que a universalização do saneamento poderia



implicar um aumento de 20% no rendimento escolar, demonstrando o impacto da falta de esgoto e água potável na frequência escolar e na saúde dos alunos.

Filtrar barreiras

De acordo ao Plano Nacional de Saneamento Básico, para alcançar metas de universalização do saneamento em 18 anos, o Brasil terá de somar um investimento de R$ 508 bilhões entre 2013 e 2033. Com isso, alcançaria 99% em cobertura de água (contra os atuais 82,5%), 93% de tratamento de esgoto (hoje em 39%) e reduziria as perdas na distribuição de 39,9% para 31%. Levantamento feito pela CNI estima esse montante em R$ 274,8 bilhões. Mesmo tomando a estimativa menos onerosa, o país ainda não conseguiu alcançar a meta em termos anuais. Em 2013 e 2014, a projeção da GO Associados é de que os investimentos tenham ficado em torno de R$ 10 bilhões. "Teremos que aumentar em pelo menos 50% o valor investido. Caso contrário, não chegaremos à universalização antes de 2050", afirma Oliveira, da GO Associados.

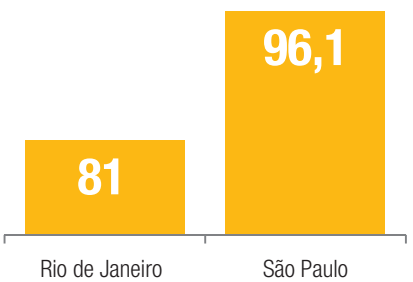
Frente à imposição de um ajuste fiscal, o cumprimento dessa agenda de investimento pode ficar ainda mais distante. Do lado da oferta de crédito, Fernando Ciotti, gerente regional da Superintendência de Grandes Empresas de Infraestrutura da Caixa Econômica Federal, afirma que não há contingenciamento. A expectativa para 2015, diz, é manter um volume de financiamento próximo ao de 2014, de R$ 33,8 bilhões. "Diferentemente do setor habitação, não há sinalização de limitação de recursos dada pelo contexto macroeconômico", afirma. Ele ressalta, entretanto, que o valor contratado pode demorar entre quatro e cinco anos para ser desembolsado. "No ano passado, os desembolsos foram de R$ 20 bilhões e não representaram, necessariamente, valores contratados no mesmo ano", exemplifica. Ob-

MELHORES E PIORES ENTRE AS CEM MAIORES CIDADES

População atendida em coleta de esgoto (%)

Belo Horizonte/MG	100
Franca/SP	100
Limeira/SP	100
Piracicaba/SP	99,9
Curitiba/PR	99,1

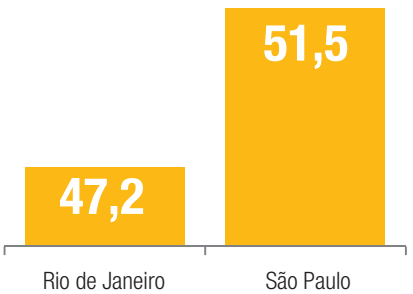
Ananindeua/PA	0
Santarém/PA	0
Porto Velho/RO	2,7
Macapá/AP	6
Jaboatão dos Guararapes/PE	6,9



Volume de esgoto tratado por água consumida (%)

Jundiaí/SP	98,3
Maringá/PR	93,6
São José do Rio Preto/SP	93,2
Uberlândia/MG	92,9
Niterói/RJ	92,8

Ananindeua/PA	0
Santarém/PA	0
Porto Velho/RO	0
São João do Meriti/RJ	0
Governador Valadares/MG	0



servando a execução orçamentária do FGTS dos últimos anos, principal fonte de financiamento do setor, observa-se a mesma tendência, com grande flutuação entre os valores orçados pelo fundo e os aplicados pelos agentes financeiros. De 21,8% de aplicação do total orçado em 2011, esse percentual caiu para 10,92% em 2012, disparando para 87,5% em 2013.

Por essa fotografia, percebe-se que o país só não topou ainda com a limitação de financiamento necessária para atingir a meta do Plansab devido à incapacidade de executar o montante que já tem disponível. Ilana Ferreira, analista de Políticas e Indústria da Confederação Nacional da Indústria (CNI), defende o diagnóstico de que, no caso do saneamento, a burocracia para a liberação de recursos ainda supera as restrições quanto à disponibilidade. "O Ministério das Cidades abre chamada pública com o pacote de recursos para projetos, mas não há previsibilidade de quando os pacotes vão sair, quando essas chamadas públicas irão ocorrer e, quando ocorrem os processos de avaliação dos projetos, são muito burocráticos, dificultando a liberação dos recursos. Se a companhia pode, chega a pagar o investimento para depois receber os recursos", diz. Johnny Ferreira dos Santos, secretário nacional de Abastecimento Substituto

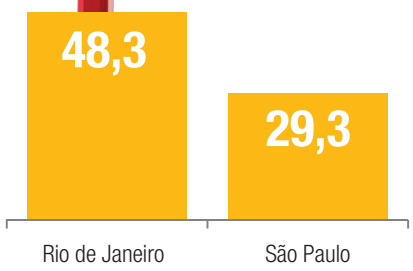


Perdas de água

Perdas de faturamento total (%)

Pelotas/RS	2,5
Vitória da Conquista/BA	2,8
Serra/ES	10,6
Limeira/SP	11,1
Praia Grande/SP	12,3

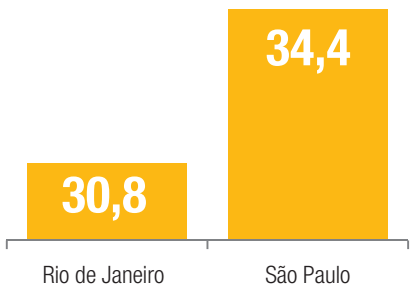
Manaus/AM	75,5
Macapá/AP	73,9
Porto Velho/RO	68,8
São Luís/MA	68,6
Belford Roxo/RJ	68,1



Perdas da distribuição (%)

Limeira/SP	14,4
Campinas/SP	19,1
Santos/SP	20,8
Goiânia/GO	21,3
Maringá/PR	22,5

Macapá/AP	73,5
Jaboatão dos Guararapes/PE	70,6
Porto Velho/PO	70,3
Paulista/PE	67,4
Cuiabá/MT	67,2



Fontes: Instituto Trata Brasil, elaborado por GO Associados com dados SNIS 2013.

do Ministério das Cidades, pondera que a restrição não passa apenas pelos trâmites de sua pasta. "No caso do mutuário público, é preciso lembrar que não basta ter orçamento. É preciso saber se o projeto se encaixa no teto de endividamento do setor público dado pelo Conselho Monetário Nacional. E, num contexto de restrição de endividamento, isso se torna uma negociação mais difícil", afirma.

Outro espelho desse descompasso são os números relativos à situação das obras de saneamento do PAC. Levantamento da consultoria Inter.B aponta que, em dezembro de 2014, 13% das obras estavam atrasadas, e 42% sequer haviam sido iniciadas. Ilana afirma que problemas na qualidade do projeto também podem ser fonte de demora, mas que a burocracia tende a agravar esse quadro. "Um projeto que foi feito e leva mais de um ano para ter obra liberada vai ter muitas mudanças porque saneamento está dentro das cidades e estas são dinâmicas, demandam alterações", afirma. Na agenda da CNI, as propostas defendidas são de redução de burocracia e melhoria da gestão das companhias de saneamento. "Não podemos pensar em recursos antes de cumprir essa tarefa", afirma.

> No saneamento, a iniciativa privada atende direta ou indiretamente 27 milhões de brasileiros em 297 municípios, devendo investir R$ 12 bilhões até 2018

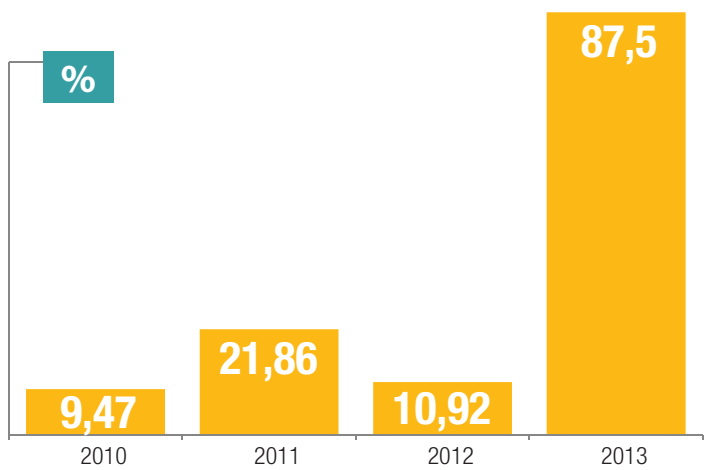
Dinâmica da lentidão

Reinaldo Nogueira, prefeito de Indaiatuba e presidente do Comitê do PCJ, lembra que a lentidão é parte da dinâmica brasileira em todos os processos. "Os projetos existem, mas para saírem do papel e sobreviverem à burocracia é preciso vontade política", diz, apontando ainda que os prazos nem sempre coincidem com os governos de turno. "Falta executar o que precisa ser aplicado." A região do PCJ, exemplifica, poderia ter sua crise hídrica amenizada caso projetos de barragens projetados há anos tivessem sido concretizados. À vontade política, Edson, do Instituto Trata, soma a necessidade de formar quadros técnicos tanto nas prefeituras quanto nas agências reguladoras do setor. "A regulação no país ainda engatinha e nesse setor é preciso lidar com empresas públicas de saneamento muito mais antigas, que sempre foram autorreguladas. Existem dificuldades em encontrar técnicos para fazer frente às demandas para melhorar a prestação de serviços", reconhece Alberto Bovo, coordenador da Câmara Técnica da Associação Brasileira das Agências de Regulação (Abar).

Ritmos distintos

Evolução da aplicação de recursos do FGTS em saneamento básico, em R$ mil

	Orçamento final	Contratado pelos agentes financeiros
2010	4.600.000	435.419
2011	4.800.000	1.049.341
2012	5.000.000	546.170
2013	5.200.000	4.549.903



Fonte: Relatórios de Administração FGTS.

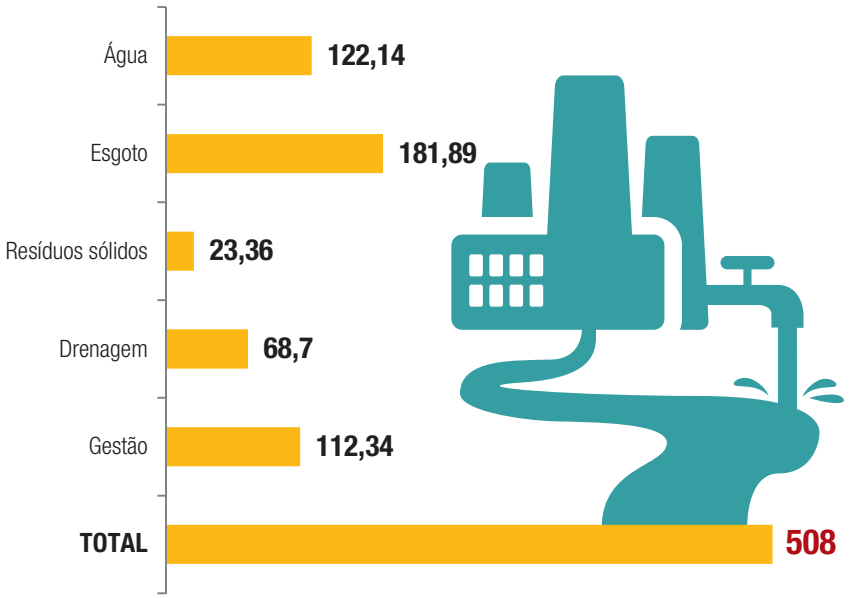
Carlos lembra que o prazo de adequação dos municípios ao Plansab já foi adiado três vezes, e até o final deste ano estes terão que entregar seus planos de gestão de saneamento, sob pena de corte de recursos federais. "No melhor cenário, teremos cerca de 1/3 do país que não conseguirá entregar seu plano", estima. "Há cerca de dois mil municípios muito pequenos sem capacidade técnica para elaborá-lo, ou até de articular uma ação conjunta." As iniciativas de apoio nem sempre resultam frutíferas. Por um lado, no Ceará, um convênio do governo estadual com a companhia de água e esgoto e agência reguladora local conseguiu impulsionar a confecção de planos para municípios com menos de 20 mil habitantes. Já na região do Paraíba do Sul, a Agevap (Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Paraíba do Sul) chegou a preparar planos de saneamento para 111 municípios, com levantamento financeiro, projetos, bastando ao município se apropriar, validar e apresentar ao ministério. Desses, apenas 30 levaram a proposta adiante.

Para Gesner de Oliveira, o choque necessário para acelerar a dinâmica do setor passa por duas vias: a melhoria da gestão nas empresas de saneamento que atendem aos municípios – mais de 80% de domínio público – e pelo estímulo às parcerias público-privadas. "Vários pontos podem melhorar com uma concessão, seja em gestão, seja em financiamento", afirma. Levantamento da Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Abcon) e do Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (Sindcon), aponta que a iniciativa privada no saneamento atende hoje direta ou indiretamente 27 milhões de brasileiros em 297 municípios. De 2014 a 2018, essas empresas deverão investir R$ 12 bilhões no setor.

A Aegea segue essa trilha. Atualmente com atuação em 38 municípios, abrangendo três milhões de habitantes, a empresa representa 17% do mercado privado. Entre suas últimas aquisições, conquistou a concessão de serviços de água e esgoto de cidades do Norte e Nordeste – no Maranhão (em Timon), em Rondônia (no município de Buritis), e no Pará (Barcarena) – abrindo frentes nas regiões menos visadas do país. "Estamos testando nosso modelo operacional em mu-

Mais investimento

Demanda do setor de saneamento de 2013 a 2033, em R$ bilhões



Fonte: Ministério das Cidades.

Longe da meta

Evolução dos investimentos em saneamento no Brasil - R$ bilhões

2007	6,2
2008	7,6
2009	10,1
2010	11
2011	9,7
2012	10,6
2013	10,4
2014	10,7
2015	9,6

Fonte: SNIS; projeção 2014-2015 GO Associados.
R$ bilhões de dezembro de 2013, atualizado pela GO Associados pelo IPCA/IBGE.

Racionalidade e eficiência

A necessidade de racionamento frente à falta de água impulsionou vários esforços de conscientização sobre seu uso, do incentivo ao investimento em hidrômetros individuais em condomínios residenciais a iniciativas de comunicação. Em Uberlândia, cidade mineira posicionada entre as dez com melhor cobertura de saneamento, as ações promovidas a partir do ano passado incluem um disque-denúncia de ligações clandestinas e agentes educativos que circulam em motocicleta pela cidade orientando a população e fiscalizando o desperdício de água na limpeza de passeios e ruas. "Faltou água, mas os moradores sentiram pouco. A população incorporou no seu cotidiano medidas de economia de água de forma bem-sucedida, a ponto de agora planejarmos iniciativas semelhantes para o manejo de lixo", diz Orlando Resende, diretor geral do Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE) de Uberlândia.

Hamilton Amadeo, presidente da empresa Aegea, afirma que a maior parte da equipe das concessionárias operadas pela empresa é focada na detecção de fraudes e vazamentos. No caso das fraudes, Amadeo afirma que a mais comum é a reconexão ilegal do abastecimento cortado por inadimplência, que representa 48% dos casos, seguida por danos no hidrômetro, com o objetivo de comprometer o registro do consumo, com 24%. "Água que não é paga é consumida sem critério, e precisamos induzir o conceito de que este é um bem caro, que demanda uso responsável e racional", diz. Através de um sistema eletrônico, a empresa consegue detectar saltos no consumo, que são informados ao consumidor. "Pedimos autorização para detectar o vazamento e não cobramos o valor excepcional, dando dois meses para o consumidor corrigir o problema. Quando deixamos claro que não vamos extrapolar o direito de cobrar, mantemos o respeito ao nosso trabalho", afirma. Amadeo exemplifica o resultado desses esforços com a operação sul-matogrossense da empresa, Águas Guariroba. "Em 2000, o volume de água produzido por habitante/ano em Campo Grande era de 123 metros cúbicos; quando assumimos a operação, em 2007, reduzimos esse valor para 113 metros cúbicos e, em 2014, chegamos a 98%", diz.

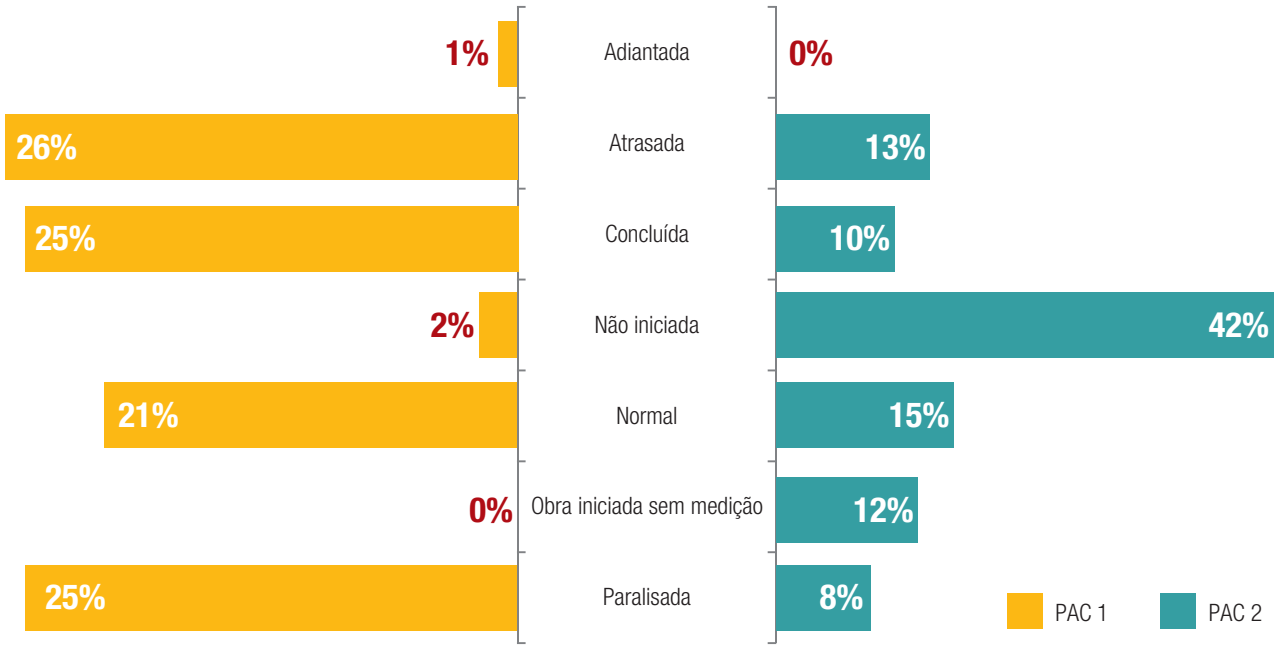


Centro de Controle de Operações da Águas Guariroba. Foto: Divulgação Aegea

nicípios mais pobres, adaptando-o à realidade local. Com tecnologia e treinamento de mão de obra, esperamos chegar a um nível de rentabilidade adequado que nos leve a ampliar nossa ação", diz Hamilton Amadeo, presidente da Aegea. A empresa já conta com fontes de financiamento internacionais, o IFC (Banco Mundial) e o Fundo Soberano de Cingapura, que hoje representam 15% da captação da empresa. "Mas não tomamos risco em moeda estrangeira. Isso acaba limitando tamanho e tipo de operação, porque precisamos viabilizar mecanismos de *hedge*, mas evita que um descasamento cambial atrapalhe nosso desenvolvimento", afirma. "E a decisão de atrair investidores estrangeiros não se relaciona ao momento de crise, veio antes, pela constatação de que o país não tem historicamente capacidade de formar poupança suficiente para fazer frente à demanda de investimento", afirma.

"O importante, agora, é entender a urgência de se alavancar esse setor", diz Anícia, da Fiesp. "Temos as concessões, os Planos de Manifestação de Interesse (PMIs), e outros arranjos que podem ser usados mesmo quando há pouca capacidade de investir", diz, citando os contratos de *performance*, feitos através de sociedades de propósito específico em que o investimento é remunerado a partir das economias geradas pelo projeto quando concluído. Para Valdir Folgosi, presidente do Sindicato Nacional das Indústrias de Equipamentos para Saneamento Básico e Ambiental (Sindesam), o momento é oportuno para se facilitar a abertura do mercado à adoção

Situação das obras de saneamento do PAC



Fonte: Inter.B Consultoria Internacional de Negócios, com base balanço do PAC dez/2014.

de tecnologias de ponta. "O fato é que a Lei nº 8.666, de licitações, privilegia a compra pelo menor preço, o que dificulta a aquisição de tecnologia", afirma. "Defendemos a tese de que, para se comprar um equipamento ou sistema, é preciso avaliar a qualidade, tecnologia, o custo de energia. Temos empresas no Brasil em condições de atender ao mercado, e não faz sentido ter que adotar tecnologias antigas em projetos novos se é possível melhorar", diz.

Marcus Vallero, da GE Water & Process Technologies, desfia a quantidade de alternativas presentes para o setor de saneamento: de osmose reversa e sistemas eletrolíticos a membranas, ultrafiltração e remoção avançada de metais por processos biológicos. "Não existe tecnologia adequada para tudo. E ninguém rasga dinheiro. Se alguém se dispõe a colocar membrana para estabilizar efluente, é porque faz sentido econômico. E esse deve ser o norte", diz.

Santos, do Ministério das Cidades, reconhece que os planos e possibilidades são maiores que o ritmo com que o país tem respondido ao desafio do saneamento. "Mas temos que considerar o avanço institucional, a começar pela própria criação do ministério (em 2003), ainda em fase de estruturação, mas focado em um corpo técnico para conduzir a política de saneamento, habitação, desenvolvimento urbano e mobilidade", afirma. "Temos que passar por uma aprendizagem para ampliar capacidade técnica e institucional das reguladoras e reduzir o ciclo de planejamento e execução. É realmente desgastante levar sete a oito anos em alguns casos para executar determinados empreendimentos. E há espaço muito grande para melhorar qualidade das intervenções, dos próprios projetos de engenharia. A cadeia produtiva como um todo tem aspectos a serem desenvolvidos e aprimorados", afirma. A realidade do país, entretanto, realçada pela crise hídrica, pede pressa. "Precisamos que os governos não percam o foco", diz Carlos, do Trata. "Em nossos estudos, tomamos como análise as 100 maiores cidades do país, e vemos que hoje esses grandes municípios puxam os índices do Brasil para baixo, devido a um desequilíbrio entre expansão da cidade e saneamento. Corremos atrás da construção civil", afirma. "Se uma cidade com os recursos de São Paulo trata 53% do esgoto produzido, como vou convencer outros municípios a acelerar? Precisamos que todos os entes façam sua parte." Pois já não dá mais para contar só com a chuva.

FGV IBRE

CONJUNTURA ECONÔMICA

PARALELOS HISTÓRICOS
ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO

Veja outras edições da Conjuntura Econômica que abordaram o tema nos últimos 20 anos.
São mais de 700 números disponíveis para consulta.
Desenvolva sua própria busca obtendo resultados em segundos.

www.fgv.br/ibre/bibliotecavirtual

SUGESTÃO DE PESQUISA #1
Veja a primeira matéria da revista exclusivamente dedicada ao investimento em saneamento básico.

Pesquise por: saneamento básico + 1968

SUGESTÃO DE PESQUISA #2
Maio de 2012 - "Com água na bica, mas sem esgoto". Brasil apresenta números deficiências na área.

Pesquise por: saneamento básico + água tratada

COMO PESQUISAR:

Nessas sugestões de pesquisas, as palavras indicadas no parágrafo "Pesquise por:" devem ser digitadas na página de "Pesquisa Livre" no "passo 1" mostrado aqui à direita, ou se preferir diretamente no campo de busca dentro da ferramenta de pesquisa (DocReader), como vemos também ao lado, no passo 3.
Para uma pesquisa mais ágil e eficaz, assista aos vídeos de orientação disponíveis na "ajuda" localizada no site ou no DocReader.

Powered by: docpro

PESQUISE LIVREMENTE...

...em mais de 700 edições da revista, (exceto a edição em banca e as 2 anteriores) de forma rápida e simples, em apenas 3 passos.

1 Acesse a página de pesquisa pelo portal IBRE ou diretamente pelo link www.fgv.br / ibre / bibliotecavirtual



2 Escolha o período e digite as palavras que deseja pesquisar.



2b Na tela inicial, caso tenha escolhido TODOS os períodos escolha agora um deles para filtrar os resultados.

3 O resultado da sua busca aparece com as palavras da pesquisa destacadas em verde. O mesmo destaque aparece nas demas ocorrências das páginas do acervo.



VOCÊ PODE
ter estes recursos disponíveis em seus documentos!

Acesse agora www.docpro.com.br e veja como é simples e rápido encontrar a informação que precisa, dentro dos seus documentos. Excelente para acervos privados ou públicos, tanto de uso interno como na Web. Acessível para consulta no computador, tablet ou smartphone. Surpreenda-se com as possibilidades, inclusive de obter receita extra.

Para não dizer que não falei de conteúdo local

Mauricio Canêdo Pinheiro
Pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE

Recentemente o ministro das Minas e Energia, Eduardo Braga, levantou a possibilidade de promover mudanças na política de conteúdo local no setor de petróleo e gás (P&G). Dias depois, a presidente Dilma Rousseff descartou essa ideia. Não está clara a direção das mudanças. Tampouco se elas realmente serão feitas. Mas não resta dúvida de que são necessárias.

De modo resumido, a orientação da política de conteúdo local tem sido a de que tudo que puder ser produzido no Brasil deve ser produzido aqui. A grande questão é: a qualquer custo? Porque aos requerimentos de conteúdo local também estão associados custos. Sem esses requerimentos, as empresas optariam por comprar uma parcela menor de insumos e equipamentos no mercado doméstico. A política de conteúdo local implica forçar as empresas a avançar mais nas compras locais e, portanto, arcar com custos associados à aquisição de insumos relativamente mais caros (ou de menor qualidade, ou com atraso no cronograma de entrega). Se não fosse esse o caso, a política de conteúdo local seria inócua.

Ressalte-se que esses custos se materializam mesmo quando a política de desenvolvimento de fornecedores locais é bem-sucedida. Nesse sentido, o paradigma de sucesso no setor de P&G é a Noruega. E, mesmo para o caso norueguês, existem amplas evidências de que, após o relaxamento da política de conteúdo local, houve grandes ganhos de produtividade associados a maiores graus de liberdade para compra de insumos. Estes ganhos são um indicador de que há custos associados a essa política, mesmo quando os requisitos de conteúdo local não são muito altos, como no caso norueguês.



istockphoto.com/leofrancini

O argumento não é que não haja benefícios associados à política de conteúdo local no setor de P&G. Há exemplos de sucesso em gerar renda e empregos em diversos setores. E este é inclusive um dos objetivos declarados da política. O ponto é que esses benefícios devem ser contrapostos aos custos. Desse modo, a política de conteúdo local é desejável enquanto os benefícios associados a ela forem maiores que as perdas resultantes do aumento nos custos de produção. Sendo assim, do ponto de vista da sociedade, existe um nível ótimo de conteúdo local, a partir do qual as perdas superam os ganhos. Em outras palavras, o objetivo não deveria ser maximizar o conteúdo local, mas os ganhos para a sociedade. Avançar em demasia nos requerimentos de conteúdo local tende a gerar resultados negativos e colocar em risco a competitividade internacional dos setores que são objeto da política.

Nesse ponto outra pergunta se impõe: como fazer para maximizar a chance de os benefícios serem superiores aos custos? O segredo está em fazer com que os setores objeto da política alcancem competitividade internacional em um horizonte razoável de tempo. Nesse caso, a política de conteúdo local se torna desnecessária, perenizando seus benefícios e eliminando os seus custos. Para tanto, é necessário que os incentivos sejam construídos de forma adequada. Em particular, a literatura teórica e as experiências in-

ternacionais indicam que políticas desse tipo devem ser transitórias, e que a proteção ao mercado doméstico deve ser gradualmente reduzida.

A contraposição das experiências brasileiras a de países do Leste Asiático em política industrial ajuda a ilustrar o ponto. Tome-se o exemplo da Coreia do Sul. As empresas e setores objeto de política industrial sempre foram expostos a mecanismos que combinavam incentivos e punições. Algum tipo de meta sempre era fixado, normalmente associado à exportação, que caso não fosse atingida implicava penalidades ou retirada de benefícios. Além disso, o governo sinalizou, de forma crível, que a proteção seria reduzida ao longo dos anos (o que efetivamente ocorreu). Os dois mecanismos levaram a ganhos significativos de produtividade, necessários para se conseguir atingir as metas de exportação e para se defender no mercado doméstico, diante do prognóstico de retirada da proteção. No Brasil, ao contrário, o mercado doméstico se manteve durante muito tempo isolado da competição internacional e nenhuma sinalização de redução da proteção foi emitida para as empresas. Desse modo, com honrosas exceções, embora tenha conseguido diversificar sua economia, o país não conseguiu alcançar competitividade internacional em boa parte dos setores contemplados pela política industrial.

Nesse sentido, a política de conteúdo local no setor de P&G, ao fornecer proteção excessiva e por tempo indeterminado a determinados setores, tende a desestimular investimentos em inovação, cruciais para que sejam alcançados padrões internacionais de competitividade. Assim, corre-se o risco de condenar os setores contemplados pela política a se desenvolverem com tecnologias defasadas, o que impediria o aproveitamento das externalidades associadas ao aprendizado e à inserção nas cadeias produtivas globais. Aliás, não por acaso, as empresas do setor de P&G localizadas no Brasil investem menos do que a de outros países. As evidências empíricas confirmam esse entendimento, indicando que uma das principais alavancas do investimento em inovação é a pressão competitiva exercida pelos concorrentes.

> A política de conteúdo local no setor de P&G, ao fornecer proteção excessiva e por tempo indeterminado, tende a desestimular investimentos em inovação

Novamente, tome-se o exemplo da Coreia do Sul. O foco da política industrial naquele país foi atingir competitividade internacional em determinados setores. Se fosse possível atingir esse objetivo com algum encadeamento da economia doméstica na direção dos insumos, melhor. Se não, nenhum tipo de barreira à importação dos insumos era imposta. Pelo contrário, muitas vezes a importação de determinados insumos recebia incentivos. Não por acaso, a relevância das importações, em especial de bens de capital, para o aumento da produtividade da indústria sul-coreana é ressaltada por diversos autores. O mesmo pode ser dito para o Japão. Mesmo a China tem uma postura bastante pragmática quanto ao encadeamento local de suas indústrias, induzindo a compra doméstica somente se esta não ameaça a competitividade internacional da economia.

Ressalte-se que as prescrições para a política de conteúdo local em P&G se aplicam à política industrial brasileira recente de forma geral. A evidência empírica disponível indica que reduções de proteção em bens de capital e insumos intermediários geram incrementos na taxa de crescimento, especialmente para países em desenvolvimento. As evidências específicas para o caso brasileiro apontam no mesmo sentido. Ou seja, ter acesso restrito a insumos intermediários implica desvantagem competitiva importante.

A proteção demasiada e por tempo indeterminado também tende a reduzir os incentivos para investimento em inovação. Embora políticas voltadas para a redução do custo dessa atividade sejam importantes, é preciso que a inovação seja um imperativo para as empresas brasileiras. Nesse sentido, a exposição gradual das empresas brasileiras à competição é uma ferramenta poderosa para atingir esse objetivo e evitar que os setores objeto da política se desenvolvam com tecnologias defasadas. Já cometemos esses erros antes. Ainda está em tempo de mudar o fim dessa história.

Para uma exposição mais detalhada dos argumentos aqui desenvolvidos o leitor pode consultar o artigo "A recente política industrial brasileira foi bem desenhada?", de minha autoria. Trata-se de um dos capítulos do recém-lançado livro *Indústria e desenvolvimento no Brasil*, organizado por mim, Nelson Barbosa, Nelson Marconi e Laura Carvalho.

Sindicalização e liberdade econômica no mundo

Rodrigo Leandro de Moura
Pesquisador Pleno – FGV/IBRE

Tiago Cabral Barreira
Pesquisador Júnior – FGV/IBRE

Para os sindicatos, medidas de flexibilização trabalhista — como a terceirização das atividades fim — leva à precarização do trabalho e redução do poder de organização e reivindicação. A medida é criticada em meio a mudanças estruturais na economia mundial nas últimas décadas, que levou a uma queda da participação dos trabalhadores no movimento sindical, desde os anos 80 (de 43,7% em 1980 para 25,5% em 2013, segundo o gráfico 1).

Nesse sentido, pesquisa empírica comprova que a participação dos trabalhadores em sindicatos é maior quanto menor a liberdade econômica em um país, a qual é mensurada por quatro indicadores:[1] flexibilização das leis trabalhistas, grau de abertura comercial, menor participação do Estado na economia e liberdade de negócios.

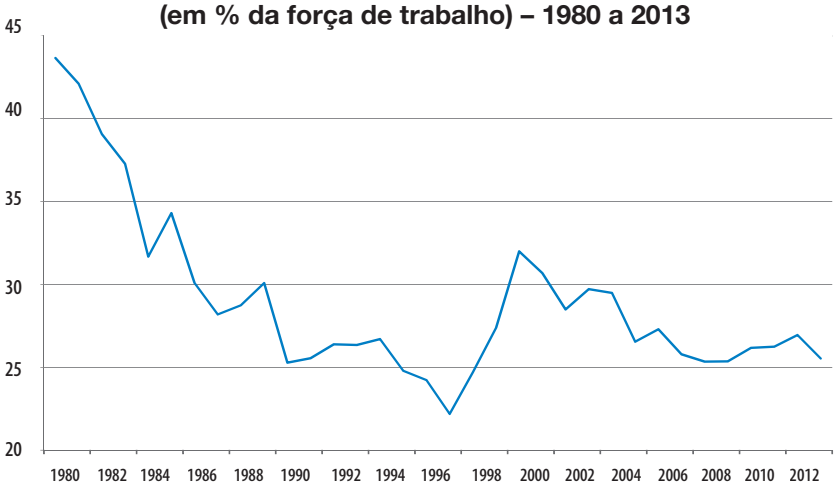
Segundo a teoria econômica, em um mercado competitivo, não haveria incentivos para os trabalhadores associarem-se coletivamente em sindicatos. Isso se deve a não haver espaço para barganhas salariais coletivas em um mercado com baixas margens de lucro, em que a empresa opera com preço baixo e próximo ao seu custo de produção. Nesse contexto, uma melhoria nas condições de vida dos trabalhadores ocorreria somente a partir da redução de custos e aumento dos lucros em uma economia em expansão. Assim, isso se converteria em ganhos salariais uma vez que trabalhadores sairiam do seu emprego em busca de salários mais elevados oferecidos por empresas rivais mais lucrativas e em expansão, forçando-as a competirem entre si para retê-los.

Entretanto, a teoria econômica não descarta a possibilidade de formação de sindicatos e de barganhas coletivas, que emergiriam em situações de mercados oligopolísticos, com baixo número de empresas entrantes e que detêm uma participação considerável de margens de lucro. Assim, haveria espaço para trabalhadores organizarem-se para capturar uma fatia maior desses rendimentos na forma de salários, em um processo conhecido como *rent-seeking*.[2]

Os sindicatos não operam de maneira muito diferente do de um cartel empresarial. Sindicalistas pressionam o preço de venda (salário por hora trabalhada) através da reivindicação por uma jornada de trabalho menor e reajustes maiores. O seu êxito depende da disponibilidade de rendimentos excedentes (*rents*) nas empresas para que possam capturar para si e transferi-los aos trabalhadores.

Além disso, o protecionismo comercial e o grau de intervenção econômica do setor público tendem a gerar distorções alocativas na economia de um país, aproximando-o também da situação de um mercado oligopolístico. De um lado, o fechamento comercial de um país a competidores estrangeiros incentivaria a sindicalização interna, dado que levaria à formação de *rents* nos mercados protegidos. De outro, uma política intervencionista que conceda subsídios e crédito a certos setores ou empresas "campeãs nacionais", também estimularia a formação de *rents* nos setores favorecidos, e consequentemente, de sindicatos interessados em capturá-los.

Gráfico 1 — Taxa de sindicalização mundial (em % da força de trabalho) – 1980 a 2013



Fonte: OIT. Elaboração: FGV/IBRE.

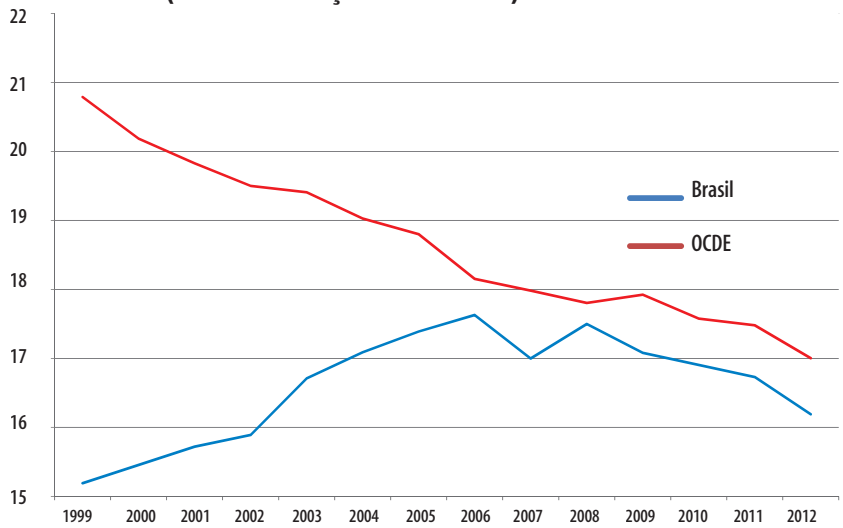
Como exemplo histórico, no período dos anos 30 e 40, em meio à escalada do protecionismo comercial e do intervencionismo estatal do New Deal, os EUA assistiram a um crescimento expressivo do grau de sindicalização, que somente na década de 80 voltou a cair. O mesmo se verificaria na Argentina durante o mesmo período, com o colapso do regime de câmbio livre e a ascensão de um novo modelo de substituição de importações conduzido pelo Estado. Ao mesmo tempo, os sindicatos desempenhariam um papel crescente na sociedade argentina a partir do governo Perón (1946-55).

A maior liberdade de negócios (menor burocracia, maior proteção aos direitos de propriedade, atividades desregulamentadas etc.) também impacta negativamente na organização coletiva dos trabalhadores, pois impõe barreiras à entrada de empresas e às atividades empreendedoras, tornando o mercado menos competitivo internamente.

Leis trabalhistas mais flexíveis, com baixos custos trabalhistas, que tragam facilidade de contratação e demissão e com jornadas de trabalho menos rígidas tendem a impactar negativamente a taxa de sindicalização. Sindicatos serão mais fracos onde houver maior liberdade de negociação salarial entre empregador e empregado, e tenderão a se fortalecer onde houver uma legislação que estimule as negociações coletivas. Segundo indicadores de liberdade econômica do Fraser Institute, países europeus do sul (Portugal, Espanha, Itália), que apresentam maior rigidez trabalhista, possuem um percentual da força de trabalho muito mais sindicalizada do que países como os anglo-saxões (Inglaterra, Estados Unidos, Canadá), que são mais flexíveis.

Vale ressaltar que outros países constituem exceção à regra. Países escandinavos detêm cerca de 70-80% de sua força de trabalho sindicalizada e elevado grau de flexibilidade no mercado de trabalho, o que nos leva a crer que aspectos culturais também podem constituir fatores importantíssimos na decisão de um trabalhador se sindicalizar.

Gráfico 2 — Taxa de sindicalização OCDE x Brasil (em % da força de trabalho) – 1999 a 2013



Fontes: OCDE e PNAD. Elaboração: FGV/IBRE.

Deve-se ressaltar que o baixo grau de sindicalização não significa necessariamente baixo poder dos sindicatos. A França detém um número relativamente baixo de sindicatos, mas que estão concentrados em sua maioria no setor público, com elevado poder de barganha.

No caso brasileiro, seu posicionamento baixo no *ranking* de liberdade econômica, com legislação trabalhista rígida, burocracia excessiva e baixa abertura comercial, indicaria um grau elevado de sindicalização. No entanto, a taxa de sindicalização brasileira (16,2% em 2013, gráfico 2), próxima à registrada nos países da OCDE (17%), é baixa quando comparada à média mundial (25,5%). Entretanto, como no caso francês, a alta capacidade de coordenação através das centrais sindicais, a ocupação de postos estratégicos na administração pública, bem como a forte influência política em pressionar medidas legislativas e negociações na justiça, evidencia o elevado poder de atuação dos sindicatos brasileiros.

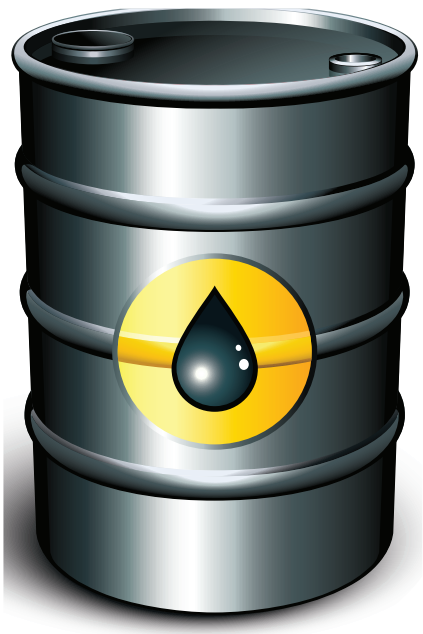
As centrais tiveram um papel importante na crise de 2009, que conjuntamente com o governo, foram intermediárias entre o trabalhador e o empregador na negociação de cortes de demissão na indústria. Ao mesmo tempo, é uma das principais forças de resistência às medidas de austeridade fiscal adotadas recentemente pelo governo e às mudanças na lei de terceirização, bem como a um projeto mais amplo de reforma trabalhista. Assim, sindicatos podem exercer uma força institucional importante para os rumos de uma economia.

Análise baseada no nosso estudo "Determinantes do grau de sindicalização no mundo". Texto de Discussão do IBRE, a sair. [1]Heritage Foundation e Fraser Institute. [2]Um dos exemplos mais comuns se encontra no setor automobilístico.

O controle de preços e a importância do pré-sal

Wagner Freire
Engenheiro e consultor sênior da FGV Energia

O segmento *upstream* da indústria de petróleo passou por grande desenvolvimento nos anos 60 graças aos investimentos das companhias de petróleo no Mar do Norte e no Golfo do México. Isso trouxe extraordinárias inovações tecnológicas e mudanças na forma de atuação das empresas que passaram a se associar em parcerias na busca das melhores tecnologias e redução de custos e na diminuição dos riscos exploratórios. No Brasil, com a quebra do monopólio da Petrobras e a implantação da Lei nº 9.478/1998, a chamada Lei do Petróleo e a criação da ANP, lançou-se em 2000 a primeira Rodada de Licitações da Agência, que atraiu um grande número de empresas internacionais e nacionais. A Lei do Petróleo criou um tributo adicional, semelhante aos *royalties* e com destinação igualmente idêntica à desse tributo, chamado de Participação Especial, aplicável aos campos com grande produção ou grande produtividade. Ao longo dos últimos anos a receita da Participação Especial atingiu nível semelhante à dos *royalties*. Descobertas significativas ocorridas entre 20005 e 2008 em diversos blocos da Bacia



de Santos, em reservatórios do Aptiano, que passaram a ser referidos como pré-sal, provocaram ação precipitada e, a nosso ver, mal avaliada pelo governo do presidente Lula que resultou em uma série de medidas do Congresso, em 2010, cumprindo destacar: 1) a definição geográfica de uma área de 149 mil km², do litoral de São Paulo ao Espírito Santo, onde estão os reservatórios do pré-sal; 2) a mudança do marco regulatório para as áreas do pré-sal onde só poderia haver investimentos de E&P com o modelo de Partilha da Produção, então estruturado com particularidades só existentes no Brasil em relação às práticas de outros países que usam esse modelo; 3) a introdução de um modelo de contrato batizado de Cessão Onerosa que só poderia ser concedido à Petrobras, ao arrepio de disposições constitucionais, em blocos do pré-sal por ela escolhidos, onde ela poderia produzir, com investimentos em E&P até cinco bilhões de barris de petróleo-equivalente mediante pronto pagamento à União do equivalente, em termos do valor presente do petróleo a ser produzido por esse contrato, conforme avaliação procedida por companhias especializadas, contratadas pela Petrobras e pela União e acordo entre as partes contratantes.

A propósito, as novas disposições inibiam a associação da Petrobras com outras empresas e, de certo modo, embutiam uma clara tendência de retorno ao monopólio da Petrobras. Uma das ações do governo relacionada aos tributos incidentes

nos contratos de Cessão Onerosa foi a exclusão da incidência da Participação Especial nesses contratos. Em consequência, o estado do Rio de Janeiro, ao sentir-se prejudicado, entrou com ação contra essa decisão junto ao STF que ainda se encontra em processo de julgamento. Cabe observar, ainda, restrições de outra natureza como as que impedem as empresas de passar parte dos seus direitos nos blocos a outras companhias, a exemplo do que ocorre, com frequência, nos contratos de concessão. A rigor, não há diferença entre os dois modelos de contrato com base na Lei do Petróleo. A questão é que a Petrobras, detentora de vários blocos no pré-sal, poderia fazer *farmout* (cessão) parcial de seus interesses nesses blocos com o objetivo de auferir vantagens econômicas como um meio muito oportuno e imediato de aliviá-la da grave crise econômica em que se encontra.

Questões dessa natureza, de certo modo idênticas à questão da Participação Especial, também poderiam ser resolvidas, em tempo, pelo STF desde que fosse acionado. Entretanto, pendências dessa natureza inibem a Petrobras de sequer iniciar negociações em busca de seus objetivos, pois não é possível à companhia prosseguir em busca dessa meta com pendências judiciais básicas não resolvidas. Outra questão importante é que a comercialização do petróleo está indexada à cotação internacional do Brent, conforme cotação publicada pelo Platts. Já a comercialização dos derivados, tendo em vista que o mercado brasileiro não é competitivo, teve sua comercialização regulamentada pela portaria MME-MF 03/27/07/98, que indexou o preço dos derivados produzidos no Brasil ou importados aos preços médios praticados no mercado do Golfo dos EUA, que é muito competitivo. Essa portaria, entretanto, deixou de vigorar em 2002 e, daí em diante, o governo passou a definir, com forte componente político, o preço que poderia ser praticado pelas companhias, prejudicando a Petrobras que se viu obrigada a manter preços abaixo do mercado, com altos prejuízos para sua situação financeira e seu desempenho. Está na hora de se promulgar nova portaria, semelhante à de 1998, de modo a garantir às companhias e ao mercado os critérios que precisam disciplinar essa política de preços.

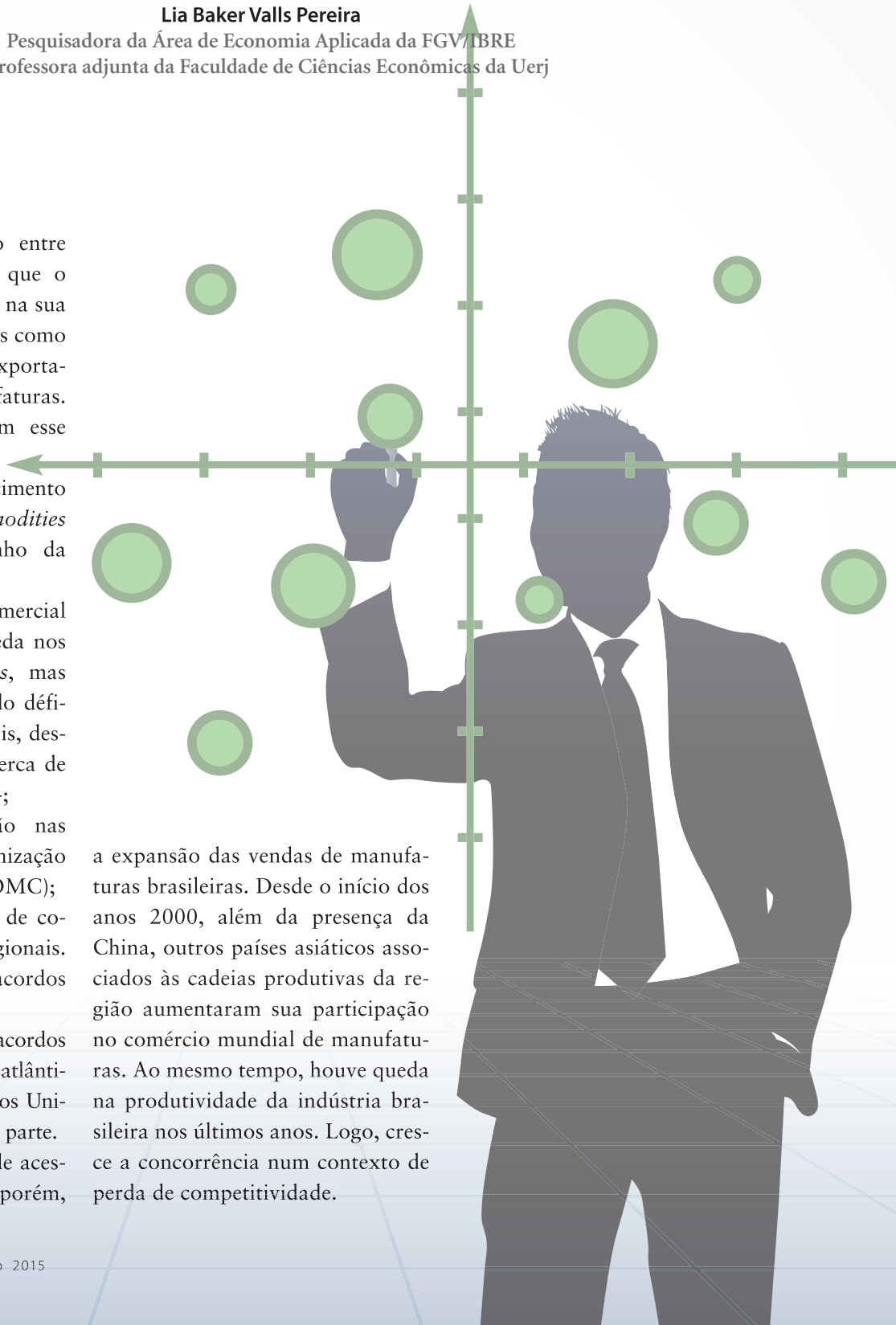
> Por questões políticas, a Petrobras foi obrigada a praticar preços abaixo do mercado, com altos prejuízos para sua situação financeira e seu desempenho

Em fins de abril deste ano o mercado corporativo, em nível global, foi surpreendido com a decisão da Shell de adquirir por US$ 70 bilhões a British Gas. Tal decisão teve ampla repercussão como se pode verificar no enfoque da revista *The Economist* de 18/4/2015. O fato tem, evidentemente, grandes implicações no mercado brasileiro, na Petrobras e em inúmeras companhias que investem no Brasil. Afinal, como é de amplo conhecimento, Petrobras, Shell, BG e muitas outras companhias, desde as primeiras rodadas de licitações como a Partex, Petrogal, Repsol, ExxonMobil, Total e Hess, detêm participação nos blocos do pré-sal de Santos, nas áreas de concessão ou mesmo de Cessão Onerosa, algumas até com produção corrente. Assim, abre-se um enorme potencial para a compra e venda de interesses e associação dessas companhias em j*oint ventures* que abrirão melhores oportunidades de investimentos com grande potencial para avanços tecnológicos e inovações que, sem dúvida, aumentarão o potencial de produção da área. Ressalte-se, no entanto, que, no momento, somente dois campos têm produção corrente no pré-sal de Santos: Lula e Sapinhoá que produziram em dezembro do ano passado 299 e 180 mil boe/d, respectivamente, quando a produção total do país atingiu 3.096 mil boe/d. Ou seja: esses campos foram responsáveis por quase 15% da produção do país, ressaltando de forma clara a importância do pré-sal de Santos.

As proposições feitas neste artigo não só garantem certos direitos importantes à Petrobras como indicam ao mercado, uma vez regulamentadas pelo governo, suporte adequado para investimentos. De resto, a regulamentação é muito importante com vistas à 13ª Rodada de Licitações da ANP, em andamento, e com o leilão previsto para 7 de outubro de 2015, muito embora essa rodada não inclua blocos do pré-sal de Santos.

Novo rumo para a agenda de acordos comerciais

Lia Baker Valls Pereira
Pesquisadora da Área de Economia Aplicada da FGV/IBRE
e professora adjunta da Faculdade de Ciências Econômicas da Uerj



Cresce o consenso, mesmo entre representantes do governo, que o Brasil deve procurar avançar na sua agenda de acordos comerciais como forma de alavancar suas exportações, em especial das manufaturas. Os seguintes fatos norteiam esse diagnóstico:

- a desaceleração do crescimento da demanda por *commodities* associada ao desempenho da economia chinesa;
- déficit na balança comercial puxado não só pela queda nos preços das *commodities*, mas também pelo aumento do déficit de produtos industriais, desde 2007 e que atingiu cerca de US$ 60 bilhões, em 2014;
- a morosidade/estagnação nas negociações da Organização Mundial de Comércio (OMC);
- o aumento dos acordos de comércio bilaterais e regionais. Segundo a OMC 262 acordos estão em vigor;
- a negociação dos mega acordos (Trans-Pacífico e o Transatlântico) liderados pelos Estados Unidos e que o Brasil não faz parte.

A realização de acordos de acesso a mercados não garante, porém, a expansão das vendas de manufaturas brasileiras. Desde o início dos anos 2000, além da presença da China, outros países asiáticos associados às cadeias produtivas da região aumentaram sua participação no comércio mundial de manufaturas. Ao mesmo tempo, houve queda na produtividade da indústria brasileira nos últimos anos. Logo, cresce a concorrência num contexto de perda de competitividade.

Entretanto se a realização de acordos não é garantia de expansão das manufaturas, o acesso a mercados é uma condição necessária. Não se resume, no entanto, essa questão a uma proposição mercantilista. Acordos dão também acesso a insumos e bens de capital mais baratos, que têm efeito positivo sobre a competitividade.

Nesse contexto, a visita da presidente Dilma ao México em final de maio e aos Estados Unidos em junho pode abrir oportunidades para o início de novas diretrizes para os acordos comerciais. Os dois países estão entre os cinco principais mercados das exportações de manufaturas brasileiras se identificarmos o mercado único da União Europeia como "um país" (gráfico 1).

Ressalta-se que este texto foi escrito antes da divulgação dos possíveis acordos assinados entre o Brasil e o México, mas consideramos que as observações aqui realizadas não devem mudar.

A participação dos Estados Unidos nas exportações totais caiu de 25% para 12% e nas importações de 22% para 15% entre 2002 e 2014

As relações comerciais

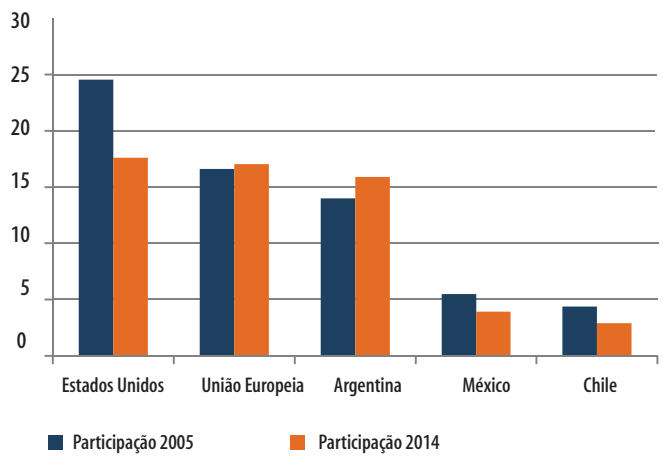
O comércio mexicano está concentrado nos Estados Unidos — 80% de suas exportações e 50% das importações —, mas o país tem uma carteira extensa de acordos comerciais que incluem a União Europeia, Japão, Colômbia, Peru, entre outros.

Em 2002, o Brasil, como membro do Mercosul, assinou um acordo que regula o comércio automotivo e outro de alcance parcial (não cobre todos os produtos), mas que visa criar uma área de livre-comércio. Desde a sua vigência, o acordo automotivo passou por revisões. A última de março de 2015 estabeleceu que a partir de março de 2019, o comércio será livre entre os parceiros. A ampliação do acordo parcial também foi alvo de várias negociações que intercalam momentos de ofertas amplas com posições de relutância para avançar em direção a uma área de livre-comércio por todos os países envolvidos, inclusive o México.

O país é o segundo principal mercado das exportações de manufaturas do Brasil, após a Argentina, na região latina (gráfico 2). No entanto, se considerarmos as exportações totais, a posição do país caiu na pauta brasileira de 5º colocado para 14º em 2014. Na direção inversa, aumentou a participação nas importações levando a que o México passasse de 19º para 11º colocado entre os principais mercados de origem das importações do Brasil. Essa mudança se reflete na balança comercial que passou de superavitária para deficitária a partir de 2008, e uma parte da explicação é que o comércio automotivo passou a ser favorável para o México. Em 2014, o déficit total da balança bilateral Brasil-México foi de US$ 1,6 bilhão e do setor de automóveis de passageiros de US$ 1,4 bilhão. Em 2005, o Brasil acumulava um superávit favorável de US$ 1,3 bilhão nesse setor.

Os Estados Unidos possuem acordos de livre-comércio com 20

Gráfico 1— Principais mercados de exportação das manufaturas do Brasil



Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: FGV/IBRE.

países e estão negociando o acordo do Trans-Pacífico (Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura e Vietnã) e o Acordo Transatlântico (União Europeia). Com o Brasil não há uma proposta em negociação de um acordo de livre-comércio. No entanto, há um amplo conjunto de memorandos de entendimento e acordos que fazem parte do Diálogo Econômico-Financeiro Brasil-Estados Unidos em 2011. Alguns temas como acordos de bitributação, facilitação de vistos, parcerias na área de biocombustíveis são parte de uma agenda que ficou em suspenso com o episódio da escuta telefônica pela National Security Agency que levou à suspensão da viagem da presidente para os Estados Unidos em 2013. Passado esse episódio, a agenda foi retomada como indica a viagem de Dilma para junho do corrente ano.

Os Estados Unidos são o segundo principal parceiro comercial do Brasil e diferente da China são um importante mercado para as manufaturas brasileiras, conforme já mencionado. Entretanto, a participação do país nas exportações totais caiu de 25% para 12% e nas importações de 22% para 15% entre 2002 e 2014. Desde 2009, a balança bilateral Brasil-Estados Unidos é deficitária e o saldo negativo foi de US$ 7,9 bilhões, em 2014.

> A balança comercial brasileira que era superavitária com o México passou, a partir de 2008, a ser deficitária em função do setor automobilístico

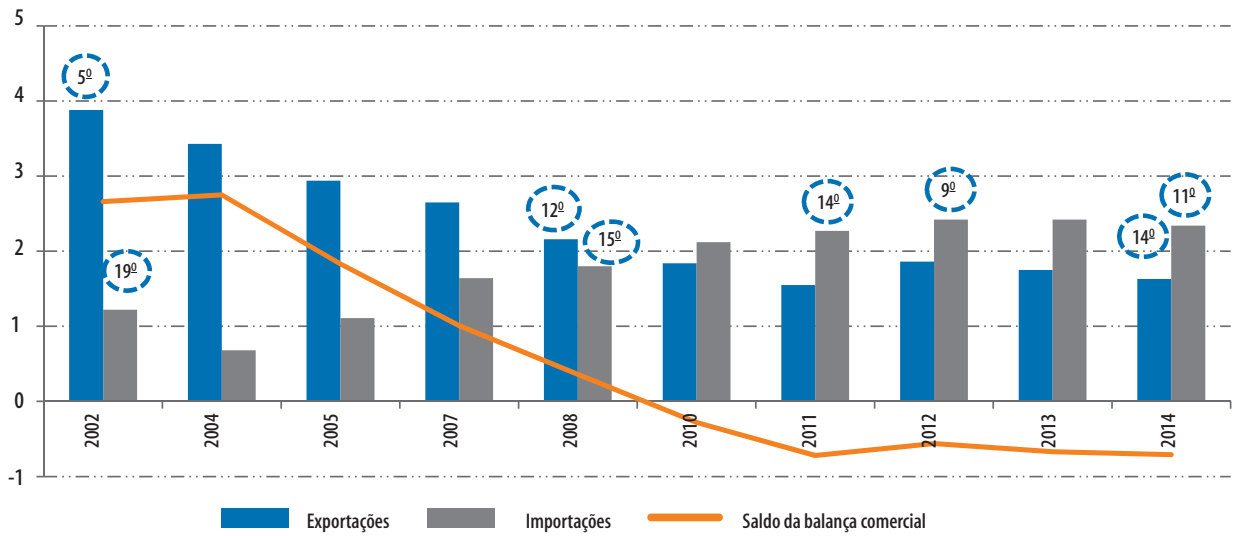
No caso do México, já existe um acordo em negociação, mas é pouco provável que seja anunciado o término das negociações. Mais distante ainda é a possibilidade de um acordo de livre-comércio com os Estados Unidos, no momento atual. No entanto, as duas visitas da presidente do Brasil podem sinalizar o início de um processo de retomada de negociações que estavam em compasso de espera.

Os cenários possíveis

Iniciamos o artigo citando o crescente consenso sobre o papel dos acordos para impulsionar as exportações de manufaturas. No entanto, essa afirmativa não exclui cenários distintos que são debatidos na sociedade.

O Brasil assinou acordos de livre-comércio com todos os países da América do Sul. Em 2019, o crono-

Gráfico 2— Relação bilateral Brasil-México



Fonte: Secex/MDIC. Elaboração: FGV/IBRE.

grama de liberalização tarifária terá sido completado e sobrarão poucas exceções. Mesmo com esses acordos, porém, a realização de acordos de livre-comércio dos países sul-americanos com Estados Unidos, União Europeia e China levaram à erosão das preferências de acesso a mercado pelos exportadores brasileiros de manufaturas. Logo, uma leitura leva a ressaltar a importância de procurar diversificar a pauta dos acordos para os outros grandes mercados de exportação do Brasil. Uma segunda leitura é que deve ser estimulada a integração regional. Essas questões nos levam a sugerir três possíveis cenários.

Cenário A
Aprofundar a integração sul-americana

Nesse cenário, a política comercial deve privilegiar os fóruns sul-americanos como a Unasul e o Mercosul. Em relação a este último, a possível entrada da Bolívia no Mercosul (falta a aprovação do Congresso do Brasil e do Paraguai) ilustraria essa diretriz. No entanto, a realização desse cenário encontra alguns problemas. Como já mencionado a liberalização comercial será quase plena na região, em 2019. Avançar a agenda no campo econômico requer a ampliação das negociações para outras áreas como serviços, investimentos, compras governamentais, entre outras. O histórico do Mercosul mostra a dificuldade de se negociar quando temas regulatórios estão presentes. Uma questão que se torna mais complicada quando são incorporados os países da Aliança do Pacífico que negociaram marcos regulatórios com os Estados Unidos e a União Europeia. É possível avançar em outros campos, como infraestrutura, o que é importante para a região. No entanto, o risco é continuarmos num cenário de negociações estagnadas.

Cenário B
Integração sul-americana e ampliação da rede de acordos

Avançar a integração sul-americana, em especial incorporar os outros temas da agenda de comércio no Mercosul. A diferença em relação ao cenário A é a inclusão da ampliação da rede de acordos fora da região sul-americana. O que está implícito é que as dificuldades de acordos amplos na região não devem paralisar a política comercial do Brasil. O país deve procurar esses novos acordos independente do Mercosul. Isso não significa abandonar o projeto Mercosul, mas dar uma trégua que poderá ou não ser permanente para a tarifa externa comum. Pelo Protocolo de Ouro Preto de 1994, o Mercosul seria uma união aduaneira com a plena vigência da tarifa externa comum em 2006. Ao longo do tempo esse prazo foi sendo estendido e não é certo quando a plena união irá vigorar. Além disso, interpretações sobre a resolução do Mercosul que obriga os países a negociarem em conjunto têm sido contestadas.

Em relação ao México, o Brasil deve propor um cronograma de liberalização plena da tarifa e incorporar no acordo temas como o comércio de serviços. Além disso, a assinatura de acordos de investimentos como os já assinados com Angola e Moçambique devem ser considerados. Há interesse por parte das empresas brasileiras que se internacionalizam nesses acordos que as protegem de expropriações inesperadas.

No caso dos Estados Unidos uma revisão no conjunto de memorandos, cartas de intenção e acordos deveria ser revista e elencada uma lista de prioridades, além das já conhecidas (acordo de bitributação, vistos, barreiras fitossanitárias). A conformação de marcos regulatórios em áreas de comum interesse pode auxiliar no debate sobre abertura de mercados.

Cenário C
Baixa prioridade para a integração sul-americana

Parte-se da premissa de que o projeto da integração sul-americana tem excluído as questões econômicas e afasta o Brasil das principais economias mundiais. O país precisa garantir acesso aos mercados dos países desenvolvidos e participar das negociações sobre os novos marcos regulatórios. Uma maior aproximação com os países da Aliança do Pacífico, acordos com a União Europeia e os Estados Unidos são priorizados.

Dado o caráter multilateral do comércio brasileiro, o cenário B deveria ser privilegiado. Ressalta-se que a negociação em separado não deve ser identificada com o fim do Mercosul. A integração sul-americana e do Mercosul não deve ser resumida ao tema das trocas comerciais. Assegurar um cenário favorável para a internacionalização das empresas brasileiras na região pode criar comércio através do aumento dos investimentos.

O mínimo possível

Livro do IBRE e da EESP debate a regra de ajuste do salário mínimo



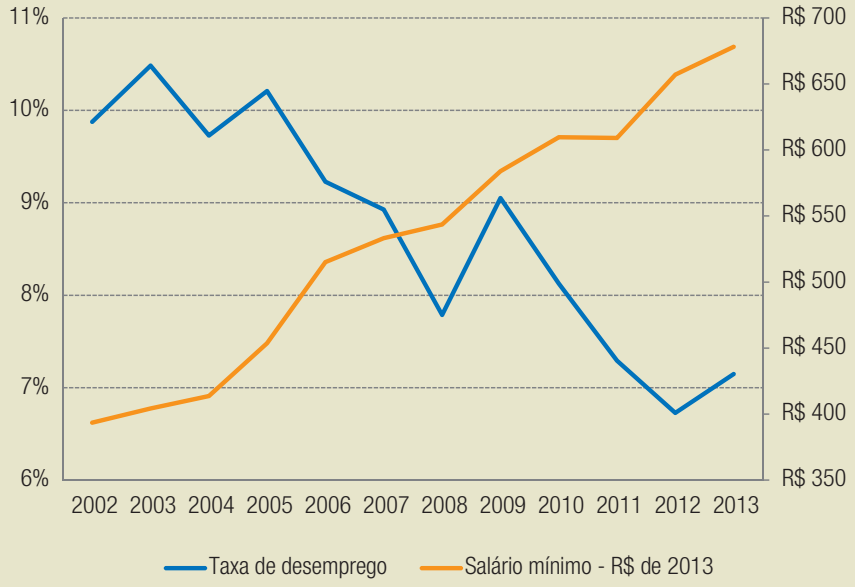
Solange Monteiro, do Rio de Janeiro

A garantia de uma remuneração mínima para os trabalhadores é um tema polêmico que vem provocando debates em todo o mundo. No Brasil, o peso do salário mínimo já variou significativamente. Atingiu seu pico na década de 50, quando então trilhou um caminho descendente, até chegar a seu mínimo histórico em 1995, época que marca uma nova inflexão. Com a ajuda de uma forte pressão sindical, o valor do mínimo passou então a se recompor, registrando uma valoração média real de mais de 8,7% ao ano entre 2004 e 2007, de 4% entre 2008 e 2011, e de 3,4% desde então. Isso significou ganhos reais superiores a 150% entre 1994 e 2014. Em 2013, a razão do salário mínimo brasileiro em relação ao salário médio dos trabalhadores de tempo integral era de quase 42%, próximo de Canadá (40%) e Reino Unido (39%), e acima de países como Estados Unidos (27%), Coreia do Sul (35%) e Espanha (35%).

A atual regra de reajuste do salário mínimo brasileiro – que também é o piso previdenciário e de diversos benefícios assistenciais – vige formalmente desde 2011, e deveria ser revisada este ano. Pela Medida Provisória nº 672, assinada pela presidente em março, o cálculo de reajuste pela inflação do ano anterior medida pelo INPC mais a taxa de crescimento do PIB de dois anos antes deverá vigorar até janeiro de 2019. Essa decisão, entretanto, não minimizou a polêmica sobre a sustentabilidade do modelo e como equilibrar os benefícios sociais com o impacto fiscal por ele gerado.

No ano passado, a Escola de Economia de São Paulo (FGV/EESP) e o Instituto Brasileiro de Economia (FGV/IBRE) promoveram um extenso debate sobre o tema, que se converteu em livro,

Evolução do salário mínimo real e da taxa de desemprego no Brasil



Fonte: Elaboração de Carlos Henrique Corseuil e Miguel Foguel com base nos dados da Pnad/IBGE (desemprego) e do Ipeadata (salário mínimo).

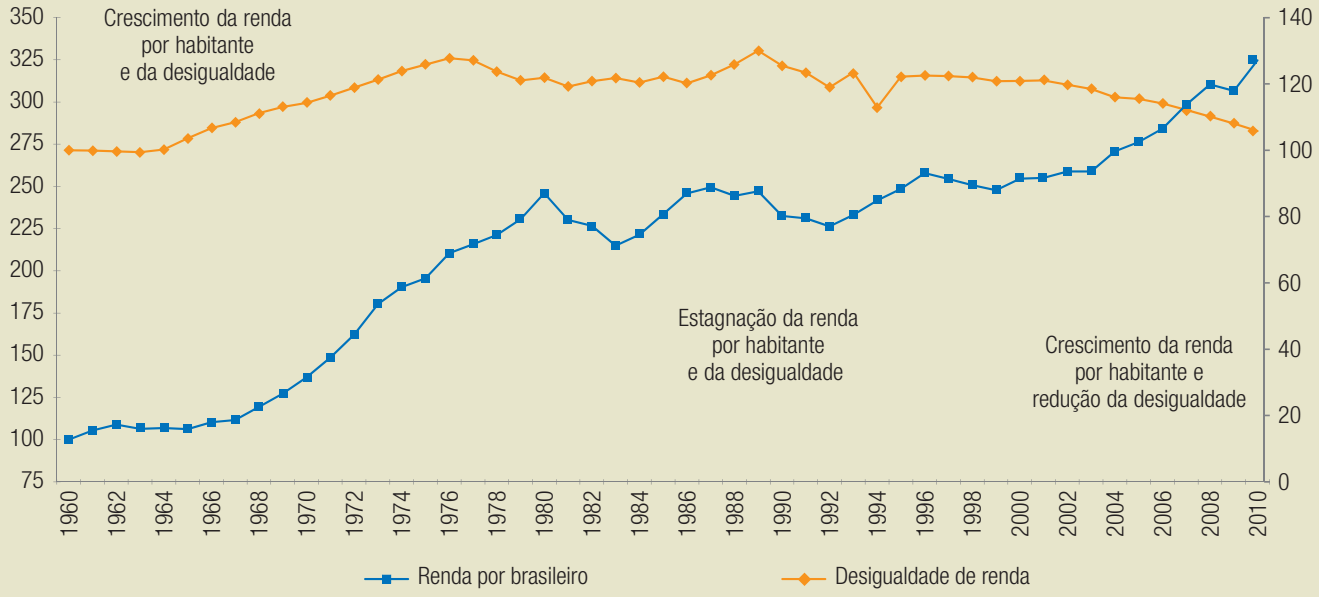
a ser lançado em julho. *Política de salário mínimo para 2015-2018: avaliações de impacto econômico e social* é organizado pelos especialistas do IBRE Samuel Pessôa, Rodrigo Leandro de Moura e Nelson Barbosa, atual ministro do Planejamento. A obra inclui a análise de 23 pesquisadores de instituições como Dieese, Ipea, BNDES, PUC-Rio, UFF, UFRJ, Unicamp e Insper, que desenvolveram o tema a partir de cinco blocos temáticos.

O primeiro bloco trata do efeito do reajuste do salário mínimo no mercado de trabalho. A partir de um histórico da política de valorização, os autores dos artigos dessa seção avaliam que, em linhas gerais, o modelo não gerou pressão negativa sobre o nível de emprego, mas que deve ter influenciado a composição do mesmo. Carlos Henrique Corseuil e Miguel Foguel, do Ipea, mostram que os reajustes do salário mínimo podem afetar negativamente o aumento da taxa de formalização da economia. Eles também apontam que o salário mínimo passou a se tornar um piso cada vez mais efetivo e relevante no mercado, migrando, entretanto, de ser referência de remuneração dos menos qualificados para a de trabalhadores medianamente qualificados. Os pesquisadores lembram que, se a produtividade do trabalho não melhorar, a tendência é de que esse movimento se intensifique. Fernando de Holanda Barbosa Filho, da Economia Aplicada do IBRE, ainda indica em seu capítulo evidências de que a valorização do salário mínimo poderia estar expulsando os trabalhadores menos produtivos – que são, em geral, os de baixa escolaridade – do mercado de trabalho, e que isso aconteceria sobretudo entre os mais jovens.

> Em 2013, a razão do salário mínimo brasileiro em relação ao salário médio dos trabalhadores de tempo integral era de quase 42%, próximo de Canadá (40%) e Reino Unido (39%)

No segundo bloco, os autores constataram a forte relação do aumento do salário mínimo com a expansão da distribuição de renda.

Brasil – evolução dos índices da renda por habitante e da desigualdade na distribuição pessoal da renda* (1960 = 100)



Fonte: IBGE/Contas Nacionais (elaboração Ipea).
*Índice de Gini.

"Nesse caso, o contexto institucional brasileiro faz uma diferença importante, já que ele corresponde ao piso dos benefícios previdenciários e assistenciais, elevando os rendimentos e o bem-estar das pessoas que os recebem", diz Rodrigo Leandro de Moura, um dos organizadores do livro. Marcio Pochmann, da Unicamp, lembra em seu artigo que a recuperação do valor real do salário mínimo, associada à expansão das vagas de trabalho com salário de base, favoreceu a sensível redução da taxa de pobreza em todo o país. João Saboia, do Instituto de Economia da UFRJ, descreve, entretanto, que os efeitos distributivos dessa política são nulos ou limitados quando se trata das pessoas mais pobres, classificadas nos três primeiros décimos de renda familiar. Para estas, adverte, programas distributivos como o Bolsa Família são mais efetivos.

O terceiro bloco do livro é dedicado à relação do reajuste do salário mínimo com as finanças públicas, destacando seu grau de impacto nos gastos previdenciários e assistenciais, que subiram de 1,42% do PIB em 1997 para 3,73% do PIB em 2013. "Também é preciso destacar que o salário mínimo afeta diretamente os gastos de estados e municípios, onde se concentra a parcela do funcionalismo que recebe o piso salarial, vinculado ao mínimo", diz Moura. Denise Gentil, da UFRJ e Victor Araújo, da Universidade Federal Fluminense, ponderam que esse aumento do gasto público implicou uma retomada do dinamismo no consumo, com a recuperação do poder de compra, que gerou crescimento da arrecadação de tributos que devem ser compatíveis com finanças superavitárias no conceito primário. Um dos problemas destacados nessa seção, entretanto, é de que o equilíbrio do setor previdenciário estará comprometido cada vez mais no futuro. De acordo ao IBGE, a proporção de idosos dentro da população brasileira deverá triplicar até 2050. "Na levada que estamos, isso poderá gerar insolvência do sistema, pressionando a um aumento da alíquota de contribuição, ou a taxar inativos, que é algo ruim", diz Moura. No livro, os especialistas debatem de que forma esse ajuste deveria passar pelo salário mínimo, sugerindo alternativas. O ministro Nelson Barbosa Filho e Manoel de Castro Pires, chefe de assessoria econômica do Ministério da Fazenda, defendem que é possível manter a regra do salário mínimo em termos reais desde que haja reforma em programas sociais, mitigando dessa forma uma elevação explosiva dos gastos primários da União. Em seu capítulo, Barbosa e Pires apontam a necessidade de mudanças no abono salarial, que hoje estão espelhadas na MP nº 665, bem como a retomada do Fórum da Previdência Social, para definir uma reforma do setor.

O equilíbrio do setor previdenciário estará comprometido cada vez mais. De acordo com o IBGE, até 2050 a proporção de idosos deverá triplicar no Brasil

Impacto do aumento de R$ 1 do salário mínimo sobre a despesa governamental*

	Quantidade de beneficiários (A)	Número de meses de recebimento (B)	Impacto sobre a despesa em R$ milhões x (B)
Loas e Renda Mensal Vitalícia	4.238.580	12	50,9
Abono salarial	21.352.500	1	21,4
Previdência	16.966.120	13	220,6
Seguro-desemprego	2.964.687	4,2	12,5
Estados e municípios	2.460.553	13	32,0
Total			**337,2**

Fontes: MPS (2014), IBGE (2013a), Dieese (2011). Elaboração de Marcelo Abi-Ramia Caetano.
*Estimativa para estados e municípios foi realizada a partir de IBGE (2013a). Estimativa para o seguro-desemprego realizada pelo autor a partir de Dieese (2011). Demais informações foram retiradas diretamente das suas fontes primárias.

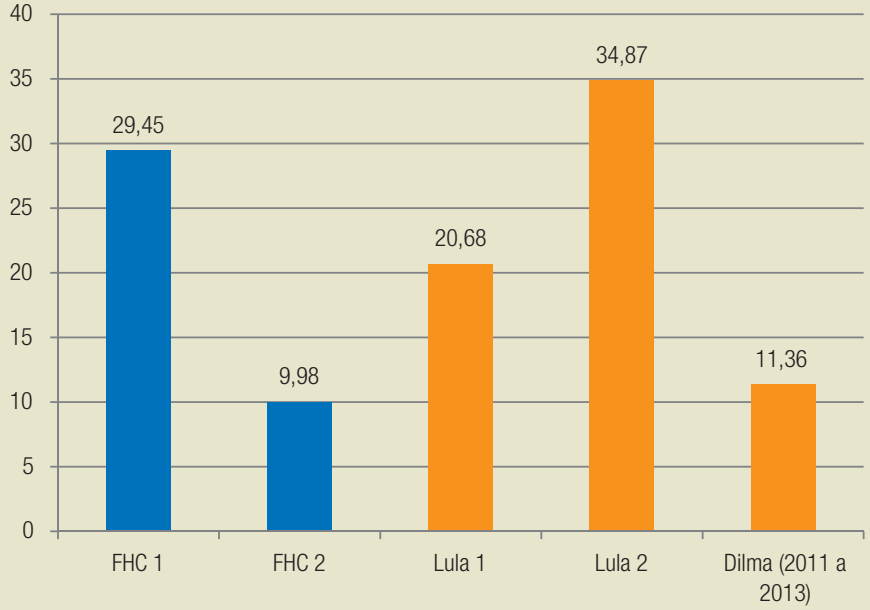
Já Fabio Giambiagi e Marcio Gold, economistas do BNDES, apresentam outra proposta. Em seu capítulo, para o qual tomaram como base uma mudança da regra a partir de 2016, eles defendem uma transição em etapas. A primeira seria a fixação do piso assistencial no valor real do salário mínimo de 2015; logo, uma redução do incremento do salário mínimo entre 2015-19 tomando como base o PIB *per capita* e, entre 2020 e 2030, a fixação do reajuste em 1% ao ano. Esse processo seria concluída com a total desvinculação do piso previdenciário ao SM depois de 2023.

No último bloco do livro, os autores foram convidados a analisar a relação do reajuste do salário mínimo com a inflação, seja pelo impacto sobre a demanda agregada ao elevar o poder de compra de trabalhadores ou beneficiários de transferências de renda, seja pela pressão sobre o custo da mão de obra. Neste último caso, os salários valorizados em ritmos diferentes do da produtividade gerariam uma inflação de custos. Ainda poderia haver o risco de a regra de reajuste servir como uma indexação de preços, servindo como balizador do reajuste do mínimo, gerando expectativas inflacionárias. Mesmo com tantas frentes potenciais para pressionar a inflação, entretanto, os três especialistas que trataram do tema apontaram que a relação não é tão forte. O único destaque mais significativo ficou para a inflação de serviços, setor que incorporou grande quantidade de mão de obra nos últimos anos, em geral menos qualificada que a média.

> Até 2019, a manutenção da regra de reajuste não deverá implicar ganhos significativos; as estimativas são de um aumento do mínimo de cerca de 1,2% ao ano

Pela projeção apresentada no livro, a manutenção da regra de reajuste até 2019 não implicará ganhos reais significativos, já que estes estão diretamente relacionados à variação do PIB. Até lá, segundo cálculo dos autores, o aumento do salário mínimo não deverá ultrapassar 1,2% ao ano. Moura ressalta, entretanto, a importância da manutenção do debate, permitindo a consolidação de uma nova proposta até a data da próxima revisão, em 2018. "Dessa forma, poderemos preparar o terreno para se buscar um sistema equilibrado que permita a retomada do crescimento sem gerar desequilíbrios", afirma. Reunindo grande parte do debate qualificado feito até agora, o livro é um bom ponto de partida para isso.

Salário mínimo real: taxa de crescimento por governo (1995-2013, em %)



Fonte: Ipeadata. Elaboração de Denise Lobato Gentil e Victor Leonardo Araújo.

Ficha técnica: *Política de salário mínimo para 2015-2018: avaliações de impacto econômico e social.*

Realização: FGV/EESP/IBRE.

Organizadores: Nelson Barbosa, Samuel Pessôa e Rodrigo Leandro de Moura.

Editora: Elsevier.

Previsão de lançamento: julho.

FGV IBRE

Pesquisas, Estudos e Indicadores para suporte às decisões táticas e estratégicas do seu negócio.

O Instituto Brasileiro de Economia é a unidade da Fundação Getulio Vargas que analisa e pesquisa a economia, impulsionando e estimulando o desenvolvimento de negócios públicos e privados de todo o país. A instituição customiza serviços conforme a necessidade de cada cliente, e disponibiliza consulta sistemática *on-line* da sua produção estatística em forma de banco de dados.

SERVIÇOS CUSTOMIZADOS

- **Preços de Referência** - suporte às áreas de compras na definição de critérios de fixação de preços de referência;
- **Índice de Preços** - suporte aos reajustes de contratos;
- **Projeções** de variações de preços permitindo viabilizar estratégias relacionadas à dinâmica do mercado;
- **Fórmulas Paramétricas** - suporte à construção de indicadores da evolução de custos em função do comportamento dos preços de insumos;
- **Estudos Especiais** - construção de cenários para planejamentos estratégicos e orçamentos.

SERVIÇOS – BANCOS DE DADOS *ON-LINE*

- **FGV Dados** - banco de dados *on-line* que disponibiliza o Índice Geral de Preços (IGP) bem como sua composição;
- **Monitor da Inflação** - um aliado na análise e previsão dos índices oficiais da inflação;
- **Sondagens Econômicas** - antecipa tendências da Indústria, do Comércio, da Construção, de Serviços e do Consumidor;
- **Setorial Automobilístico** - direcionado para o acompanhamento da dinâmica de preços relacionados à cadeia produtiva específica deste setor.



Fale Conosco: ibre@fgv.br | (21) 3799-6799 | www.fgv.br/ibre


agência3
O que é liberdade pra você?
MBA FGV
O MBA *online*, voltado para quem busca sucesso na carreira e na vida, aliando conhecimento e *networking*.
APERFEIÇOAMENTO
Cursos que desenvolvem competências estratégicas, com aplicação imediata no dia a dia do profissional.
ATUALIZAÇÃO
Cursos com duração de 30 e 60 horas, em 14 áreas de conhecimento, focados no mercado de trabalho.
CURSOS GRATUITOS
Iniciativa inovadora da FGV, com cursos em diversas áreas de conhecimento.
Liberdade para você ser uma referência.
FGV ONLINE
fgv.br/fgvonline


agência3
ÀS VEZES, TUDO QUE VOCÊ
PRECISA É DE UM AUMENTO.
DE QUALIDADE DE VIDA.
O que é ser bem-sucedido?
Para sua carreira, é fazer o MBA
de uma das maiores geradoras
de conteúdo econômico do Brasil.
Para sua vida, é ter sua própria
definição do que é sucesso.
REFERÊNCIA PARA SUA CARREIRA.
REFERÊNCIA PARA SUA VIDA.
MBA FGV
PRESENCIAL • ONLINE • CUSTOMIZADO
fgv.br/mba