

## análise de conjuntura

### Mercado de Trabalho

VERA MARTINS DA SILVA

## temas de economia aplicada

### O Comportamento do Mercado de Trabalho no Estado de São Paulo - 2011/2016

JOSÉ PAULO ZEETANO CHAHAD

### Uma Greve e Suas Condicionantes: o Caso da Chery em 2015

WILSON APARECIDO COSTA DE AMORIM ET AL.

### Análise Sintética das Reformas Previdenciárias no Mundo

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI

### A Pesquisa Histórica Sobre a Introdução de Novos Cultivos

IRACI DEL NERO DA COSTA

### Poupatempo – Uma Avaliação de Impacto com o Olhar no cidadão

ANDERS FREDRIKSSON

### Da Estratégia de Lisboa à Economia de Dados: a Agenda Digital e Competividade Europeia

JULIO LUCCHESI MORAES

### Ciclos Econômicos e Rotação de Ativos: Uma Introdução

RODRIGO OCTAVIO MARQUES DE ALMEIDA

### Antecedentes e Mecanismos de Políticas Habitacionais no Brasil e no Estado de São Paulo: da Fundação Casa Popular ao Programa Minha Casa, Minha Vida e CDHU

RODGER BARROS ANTUNES CAMPOS

p. 3 Vera Martins da Silva faz uma reflexão sobre os novos tempos do mercado de trabalho brasileiro e apresenta dados recentes de desemprego utilizando a PNAD Contínua.

p. 7 José Paulo Zeetano Chahad analisa o desempenho do mercado de trabalho paulista durante a administração Dilma, marcado pela deterioração dos principais indicadores de emprego.

p. 14 Wilson Aparecido Costa de Amorim e demais autores investigam a greve dos funcionários da montadora chinesa Chery a partir das negociações coletivas entre a empresa e o sindicato.

p. 27 Rogério Nagamine Costanzi apresenta as reformas recentes nos sistemas previdenciários nos principais países da OCDE e da Europa, caracterizadas pelo aumento da idade legal de aposentadoria.

p. 32 Iraci Del Nero da Costa propõe uma tipologia de análise histórica em relação ao estabelecimento de uma nova cultura agrícola.

p. 34 Anders Fredriksson comenta os principais resultados de uma avaliação de impacto do serviço do Poupatempo com foco na renovação da CNH.

p. 38 Julio Lucchesi Moraes inicia uma série de reflexões sobre a agenda da Economia Digital em regiões ou países específicos, iniciando pela União Europeia.

p. 42 Rodrigo Octavio Marques de Almeida analisa os estágios dos ciclos econômicos em relação aos retornos dos distintos setores da economia.

p. 45 Rodger Barros Antunes Campos faz um resgate histórico das políticas habitacionais no Brasil e discute as políticas de habitação social do Estado de São Paulo.

**Produtividade, Carga Tributária e Setor Informal: Uma Abordagem da Década de 90 no Brasil**

JULIA PASSABOM ARAUJO

**Ciclo Político: Uma Revisão Literária**

FERNANDO FARIA DE SIQUEIRA

**Mercosul e Acordos Preferenciais de Comércio: Uma Resenha da Literatura**

BRUNO CORDEIRO

**Política Fiscal e Taxas de Juros – Parte II**

VICTOR CEZARINI

## economia & história

**“Vanguarda do Progresso” A Era Ferroviária no Brasil, da Estrada de Mauá às Ferrovias do Café**

LUCIANA SUAREZ LOPES, JOSÉ FLÁVIO MOTTA,

**Receitas e Despesas: Sobre as Finanças Públicas Municipais Paratienses**

LUCIANA SUAREZ LOPES

- p. 52 Julia Passabom Araujo examina a evolução da Produtividade Total dos Fatores (PTF) até a década de 1990, que pode estar relacionada com o aumento da informalidade no período.
- p. 57 Fernando Faria de Siqueira faz uma revisão da literatura sobre os modelos de ciclos políticos, bem como dos principais resultados empíricos dessa agenda de pesquisa.
- p. 67 Bruno Cordeiro apresenta uma resenha da literatura sobre os impactos dos acordos comerciais, com foco nos efeitos do Mercosul em termos de comércio e bem-estar.
- p. 72 Victor Cezarini, em segundo artigo da série, discute os principais estudos que investigam os efeitos da política fiscal sobre a taxa de juros.
- p. 82 Luciana Suarez Lopes e José Flávio Motta revisitam a construção das primeiras ferrovias no Brasil na segunda metade do século XIX.
- p. 91 Luciana Suarez Lopes tece considerações sobre as finanças públicas do município de Paraty no século XIX.

INFORMAÇÕES FIPE É UMA PUBLICAÇÃO MENSAL DE CONJUNTURA ECONÔMICA DA FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS – ISSN 1678-6335

**Conselho Curador**

Juarez A. Baldini Rizzieri  
(Presidente)  
Andrea Sandro Calabi  
Denisard C. de Oliveira Alves  
Eduardo Amaral Haddad  
Francisco Vidal Luna  
Hélio Nogueira da Cruz  
José Paulo Zeetano Chahad  
Simão Davi Silber  
Vera Lucia Fava

**Diretoria**

**Diretor Presidente**  
Carlos Antonio Luque  
**Diretora de Pesquisa**  
Maria Helena Garcia  
Pallares Zockun  
**Diretor de Cursos**  
José Carlos de Souza  
Santos

**Pós-Graduação**

Pedro Garcia Duarte  
**Secretaria Executiva**  
Domingos Pimentel  
Bortoletto  
**Conselho Editorial**  
Heron Carlos E. do  
Carmo  
Lenina Pomeranz



Luiz Martins Lopes  
José Paulo Z.  
Chahad  
Maria Cristina  
Cacciamali  
Maria Helena G.  
Pallares Zockun  
Simão Davi Silber

**Preparação de  
Originais e Revisão**

Alina Gasparello de Araujo <http://www.fipe.org.br>

**Editores-Chefe**  
Fabiana F. Rocha

**Produção Editorial**  
Sandra Vilas Boas

# análise de conjuntura



## Mercado de Trabalho: Sombras e Esperança

VERA MARTINS DA SILVA (\*)

O mercado de trabalho, pujante até alguns anos atrás e fonte de lamentações por parte do empresariado – que na época afirmava que seu problema fundamental era a subida sistemática dos salários – mudou e mudou radicalmente. Agora, em meio a uma recessão sem precedentes, os salários param de subir, e em termos reais até decrescem, a produção em geral cai e a taxa de desocupação aumenta. Bons tempos em que os empregadores podiam reclamar dos aumentos salariais, pois se estes estavam subindo, era sinal de que as vendas ainda comportavam essa subida de custos. Neste novo e triste capítulo da economia brasileira, as vendas vão derretendo, os estoques au-

mentando e, dada a compressão de margens de lucro, quando não o aumento das dívidas corporativas cada vez menos gerenciáveis, há redução de quadro de pessoal das firmas e o aumento de desocupados em busca de novas ocupações. E a perspectiva não é nada animadora, com a possibilidade (otimista) de retomada da economia entre um e dois anos, situação nada fácil para quem perdeu o emprego e está enfrentando aumentos expressivos nos preços de bens e serviços. A queda da renda real tem impacto negativo sobre todas as pessoas, pois mais pessoas desocupadas passam a comprar menos bens e serviços essenciais, passam a excluir os itens de consumo menos

relevantes e toda a cadeia de geração de renda vai afundando.

Essa é a recessão, bem conhecida nos livros de macroeconomia, mas que tem atingido fortemente a economia brasileira de uma forma mais contundente do que qualquer outra nas décadas precedentes. As razões do desastre econômico são conhecidas, apesar de cada analista dar um peso diferente a cada uma delas. Há quem considere que a raiz do problema seja o desequilíbrio fiscal que impacta diretamente a confiança dos agentes econômicos na capacidade de o governo saldar suas obrigações, fragilizando a eficácia das políticas econômicas. Há quem ressalte

o papel da falta de reformas institucionais para garantir o bom desempenho econômico de longo prazo. Outra versão, mais frequentemente usada pelo governo federal, é a crise externa como fonte do problema da desaceleração econômica, e a mais recente das explicações oficiais é a Operação Lava Jato, em que os principais agentes do setor de empreiteiras no País simplesmente pararam de trabalhar. E de fato pararam, na cadeia. Convenhamos que a administração de um setor que envolve milhões de trabalhadores na cadeia, direta ou indiretamente, dificulta seriamente o andamento “normal” da economia brasileira. E assim, a partir das diversas causas e desastros institucionais brasileiros, o modelo colapsou. Bons tempos em que se dizia que o País estava em pleno emprego (*sic*), os empresários reclamavam dos aumentos dos salários e da dificuldade de se encontrar bons trabalhadores. Aliás, os melhores trabalhadores eram “roubados” pelos concorrentes. Bons tempos mesmo, já que agora boa parte da concorrência entrou em recuperação judicial ou fechou as portas. E os trabalhadores, sendo os melhores ou não, passam a procurar novos postos de trabalho ou quiçá uma nova vida de “empreendedorismo” tupiniquim.

Mas, mesmo em momentos sombrios, se há quem perde, há também quem ganha. Quem vive de rendimentos financeiros, em geral, mantém sua renda. E há que se destacar que apesar de os juros nominais serem altos (comparativamente ao resto do mundo), os juros reais não são tão formidáveis, pois a própria inflação, taxas cobradas pelas instituições financeiras e os impostos subtraem boa parte do rendimento nominal, deixando um rendimento real positivo mas nem sempre significativo como fonte principal de renda. Apenas uma minoria, talvez 1% da população, teria um volume de aplicações financeiras capaz de suportar as despesas familiares. Por outro lado, há os especuladores, mas um alto rendimento normalmente está associado a um alto risco e talvez, no longo prazo, essa atuação não tenha resultados cumulativos positivos, ou seja, pode-se ganhar muito, mas também perder muito. E essa oscilação da renda real ao longo da vida ocorre também com muitos trabalhadores, o que fica muito evidente com o desempenho econômico de “celebridades”, em que a renda oscila e a vida pode ser também muito difícil. Entre os empresários produtivos, a recessão leva a uma redução de negócios, ao aumento de inadimplência e são raros os que conseguem ter um bom desempenho.

Entre os grupos de interesse, há um seletos e agora famoso grupo de pessoas ligadas ao Poder Público. E não são os servidores, normalmente apontados como fonte principal do famigerado déficit público, ou mesmo os beneficiários do sistema previdenciário, que por mais generoso que seja relativamente aos demais países, não é a raiz do déficit total, mesmo porque boa parte desse déficit previdenciário diz respeito muito mais à redistribuição de renda do que à questão previdenciária em si – mas esse é um tema complexo e deve ser analisado em outro espaço. Aqui gostaria de destacar toda uma gama de beneficiários da receita pública, sejam eles lícitos ou não, que têm sido grandes absorvedores dos fundos públicos e a eles devemos o famigerado déficit fiscal. São eles os fornecedores dos governos, cujas práticas de preços e concorrência tornam o Estado caro e ineficiente. A quebra do modelo “fiscal-político-partidário” paralisou um núcleo central da economia e os efeitos passaram a se disseminar por todo o País como um surto virulento e, como este tipo de problema, pode ser desagradável e passageiro, mas pode também matar.

Foram, realmente, bons tempos do dito “pleno emprego”. E interessante como muitas pessoas estavam otimistas, encantadas com o fenô-

meno da nova classe média, sentindo que finalmente o país do futuro havia chegado para os menos favorecidos. Encantamento que durou um bom tempo e permitiu a manutenção do grupo político no poder. Mas, de repente, o encantamento terminou, a supercrise se manifestou e boa parte da população acabou se esfarelado – até mesmo os grupos de interesse mais próximos ao centro decisório da política.

Para o trabalhador mediano, o tempo das vacas gordas passou e, pelo visto, demorará para voltar. Enquanto isso, vamos olhar os indicadores mais recentes disponíveis do mercado de trabalho. A Taxa de Desocupação do IBGE, segundo a metodologia da PNAD Contínua, foi estimada em 9,5% no trimestre de novembro/dezembro/janeiro de 2016, numa trajetória ascendente desde o mesmo período do ano anterior, quando foi de 6,8%. A Tabela 1 mostra a Taxa de Desocupação crescente e o rendimento real habitual declinante desde o trimestre móvel de nov/dez/jan. de 2015.

*Tabela 1 - Indicadores do Mercado de Trabalho*

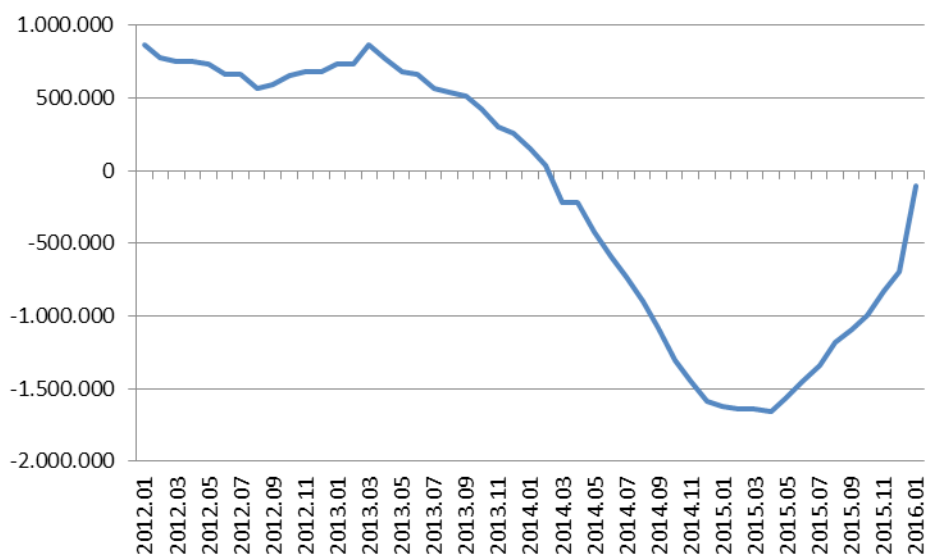
	nov/dez/jan de 2016	ago/set/out de 2015	nov/dez/jan de 2015
Taxa de Desocupação	9,5%	9,0%	6,8%
Rendimento Real Habitual	R\$ 1.939,00	R\$ 1.948,00	R\$ 1.988,00

Fonte: PNADC, IBGE, 24/03/2016.

Houve um aumento de 545 mil pessoas desocupadas no País no trimestre móvel novembro/dezembro/janeiro de 2016 em relação a agosto/setembro/outubro de 2015 e a população desocupada atingiu espantosos 9,6 milhões de pessoas. Já a população ocupada foi estimada em 91,7 milhões, um declínio de 656 mil pessoas em relação ao trimestre móvel de agosto/setembro/outubro de 2015. Como a economia está bem difícil para os trabalhadores, ocorreu um aumento de 622 mil pessoas que trabalham por conta própria na comparação dos dois trimestres, assim como uma redução de 161 mil empregadores. Se é que é possível destacar uma notícia menos ruim, houve uma estabilidade no número de ocupados no setor privado com carteira assinada, apesar de ter havido uma redução de 425 mil pessoas sem carteira assinada no setor privado.

Será que no caso do emprego formal o pior já passou? Parece que sim, pois a partir de maio de 2015 o saldo acumulado da geração de postos de trabalho formais passou a uma trajetória ascendente (ver Gráfico 1). E uma pista da origem da recuperação do mercado formal pode ser o aumento do número de ocupados na construção, de 3,3% no trimestre novembro/dezembro/janeiro de 2016 contra o trimestre imediatamente anterior.<sup>1</sup> Neste momento complicado, qualquer sopro de otimismo é bem-vindo, especialmente no mercado de trabalho.

Gráfico 1 – Saldo Acumulado de Geração de Postos de Trabalho Formais no Brasil – Jan/2012 a Jan/2016



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (MTE/CAGED).

1 Mesmo assim, houve uma queda do pessoal ocupado de 4,1% na indústria geral e redução de 4,1% nos principais setores privados de serviços na comparação desses trimestres móveis.

(\*) Economista e doutora pela USP.  
(E-mail: veramartins2702@gmail.com).



# temas de economia aplicada



## O Comportamento do Mercado de Trabalho no Estado de São Paulo - 2011/2016

JOSÉ PAULO ZEETANO CHAHAD (\*)

### 1 Introdução

Em recente artigo publicado neste Boletim analisamos o comportamento do mercado de trabalho brasileiro no período do governo do PT, sob a Presidência de Dilma Rousseff.<sup>1</sup> Verificou-se um quadro de completa deterioração deste mercado, com tendência a piorar devido ao comportamento bastante negativo de seus indicadores.

Neste texto, de forma semelhante, mas de abrangência menor, abordaremos o mercado de trabalho no Estado de São Paulo, elegendo como variáveis representativas o PIB paulista, o emprego formal, o total dos ocupados, o desemprego

e a informalidade. A conclusão é a mesma à que chegamos anteriormente: os indicadores desse mercado, no caso paulista, vêm se deteriorando em período recente, e, infelizmente só tendem a piorar diante do quadro político, da crise econômica e do cenário internacional.

A seção 2 examina o emprego formal associando-o à evolução do PIB paulista. A seção seguinte apresenta o comportamento da ocupação total fazendo a mesma associação. A seção 4 mostra a abrupta subida do desemprego em tempos atuais. A seção 5 traz a evolução da informalidade das relações de trabalho, que está retornando ao mercado de

trabalho paulista. A última seção contempla algumas considerações finais.

### 2 O Mercado de Trabalho Formal

Os empregos formais despertam interesse especial, pois são aqueles considerados de melhor qualidade, com amplo sistema de proteção das leis trabalhistas, inclusive o seguro-desemprego, bem como maior acesso ao sistema de Seguridade Social do País, em particular a Previdência Social. Desfrutar de um emprego formal é o desejo maior de praticamente todo trabalhador que se encontra na força de trabalho desta nação.

Contudo, observando-se o Gráfico 1, verifica-se que a queda acelerada da produção global no período 2011/2016 (em seu início) tem levado à queda sistemática da absorção de mão de obra formal. A queda contínua do PIB, verificada aqui em seu nível estadual, deve-se aos descabros da política econômica a nível federal, que contagiam a atividade produtiva em todas as regiões e setores brasileiros. A chamada “nova matriz econômica”, cunhada no primeiro mandato da Presidente, só trouxe crise, falta de perspectivas, deterioração geral das expectativas futuras para todos os agentes econômicos e inexistência de marco regulatório

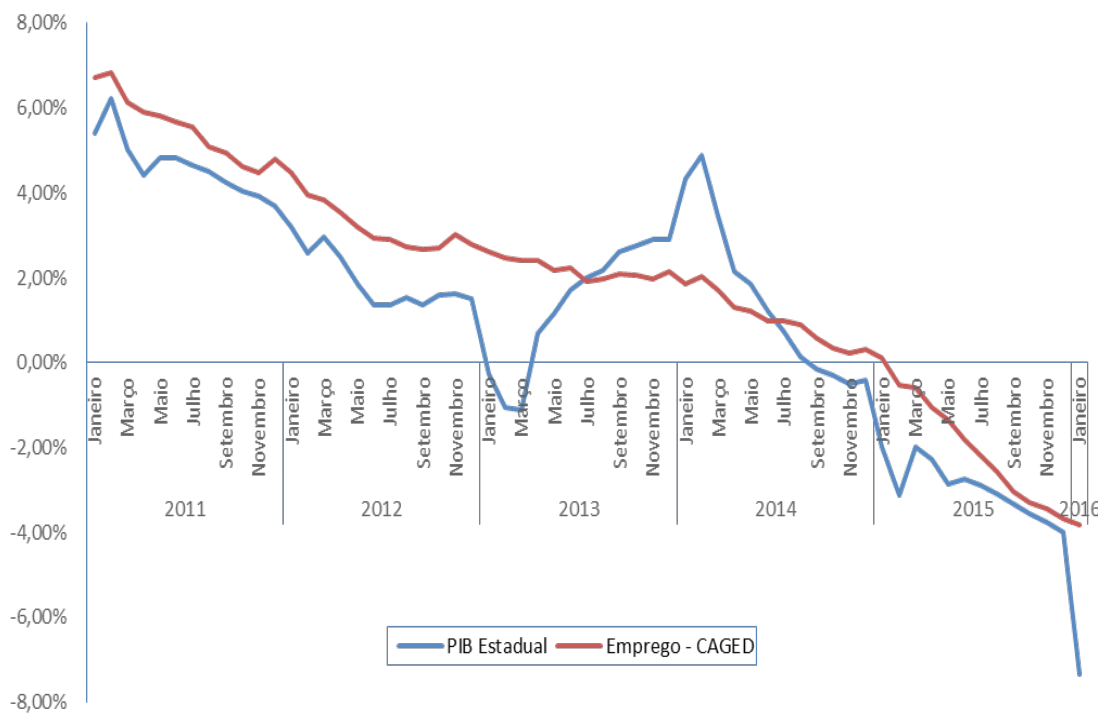
claro e saudável para o setor produtivo. Tudo que essa matriz produziu foi um enorme rombo nas finanças públicas, seja pelas dificuldades de arrecadação, seja pelo estouro dos gastos públicos, devido a uma política populista na forma de se fazer especialmente políticas sociais.

Do ponto de vista prático dos equívocos dessa política econômica tudo que ela produziu foi uma queda na relação investimentos/PIB nacional, na qual o Estado de São Paulo não foi exceção. Nesse sentido, pode-se utilizar um parágrafo do texto mencionado na In-

rodução do artigo, onde se conclui que:

É nítido que esta relação tem declinado drasticamente, fruto da condução equivocada das políticas econômicas, produzindo expectativas negativas (ou mesmo falta de expectativas) ao setor empresarial, tornando assim obscuro qual o verdadeiro marco regulatório da economia brasileira. Como são os investimentos que geram o emprego de melhor qualidade, parece-nos óbvio que sua retração em relação ao PIB seja uma das forças que contribuem com a rápida queda do emprego formal. (CHAHAD, 2016, p.17)

Gráfico 1 – Estado de São Paulo - Evolução das Taxas de Crescimento do PIB e do Emprego Formal Acumulados nos Últimos 12 Meses. 2011-2016 (%)



Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional; Convênio Seade – Dieese e TE/FAT e Fundação Seade.

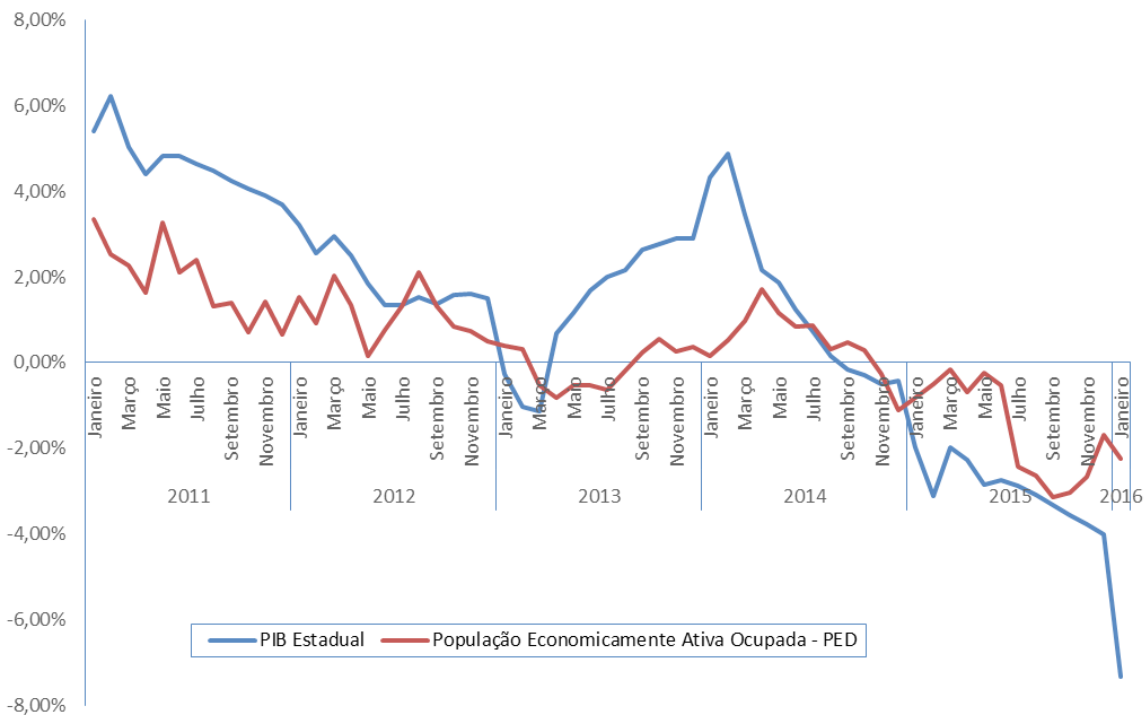


### 3 Evolução do Total dos Ocupados

A evolução da ocupação total é importante, pois inclui não somente os empregos formais como também todas as demais formas de ocupação existentes no mercado de trabalho.<sup>2</sup> O Gráfico 2 revela que a redução do PIB traz os mesmos efeitos sobre a ocupação

total: ambos vêm caindo sistematicamente durante a era Dilma Rousseff. E se a tendência de queda do PIB (nacional e estadual) continuar, como indicam todas as evidências, haverá piora considerável no volume de ocupados em São Paulo (Estado e Região Metropolitana de São Paulo).

**Gráfico 2 – São Paulo – Evolução das Taxas de Crescimento do PIB Estadual e da População Ocupada na Região Metropolitana, Acumuladas nos Últimos 12 Meses – 2011-2016 (%)**



Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional; Convênio Seade – Dieese e MTE/FAT e Fundação Seade.

### 4 A Rápida Subida do Desemprego Aberto

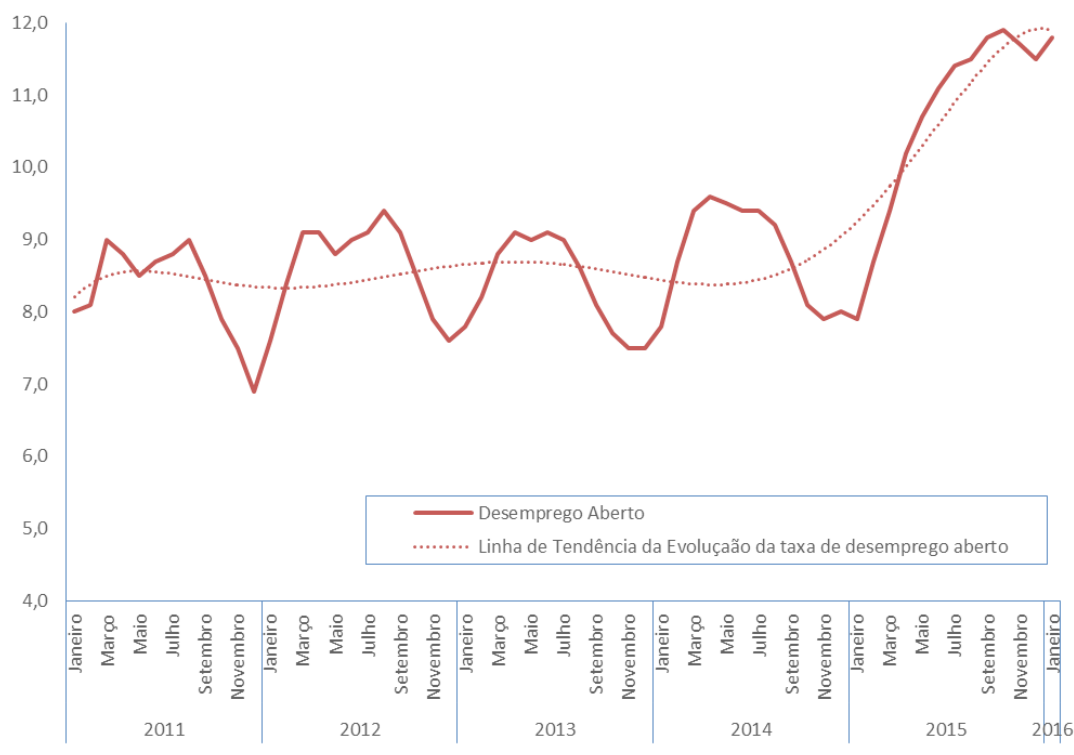
Com a queda do emprego em geral (formal e não formal) assiste-se em São Paulo ao mesmo quadro verificado em nível nacional: uma tendência de crescimento da desocupação de mão de obra, desde 2011, com forte elevação a partir do final de 2013.

Esta afirmação pode ser constatada no Gráfico 3. Estas estatísticas indicam a crescente redução das oportunidades de emprego, mesmo em um Estado da Federação com atividade produtiva pujante e vigorosa como São Paulo, o que fornece uma clara indicação da gravidade da crise econômica na qual os sucessivos governos do PT jogaram este País.

Deve-se observar que se permanecer a tendência observada ao final de 2015, o que hoje parece ser uma situação perfeitamente previsível, no final de 2016 o desemprego assumirá cifras dramáticas. Se ao final

deste ano a taxa de desemprego aberto elevar-se no mesmo montante de pontos percentuais observados entre 2014 e 2015, ela atingirá o patamar próximo de 15,5%, número realmente assustador.

**Gráfico 3** – Região Metropolitana de São Paulo – Evolução da Taxa de Desemprego Aberto – 2011-2016 (%)



Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional; Convênio Seade – Dieese e MTE/FAT e Fundação Seade.

## 5 A Informalidade nas Relações de Trabalho Parou de Cair

Desde meados da década de 2000, paralelamente ao vigoroso aumento do emprego formal e da ocupação em geral (ainda que apresentando baixos níveis de produtividade), o fenômeno da informalidade no trabalho estava em declínio. Infelizmente, esta constatação positiva no mercado de trabalho foi outra das conquistas sociais colocada a pique pela maneira peculiar

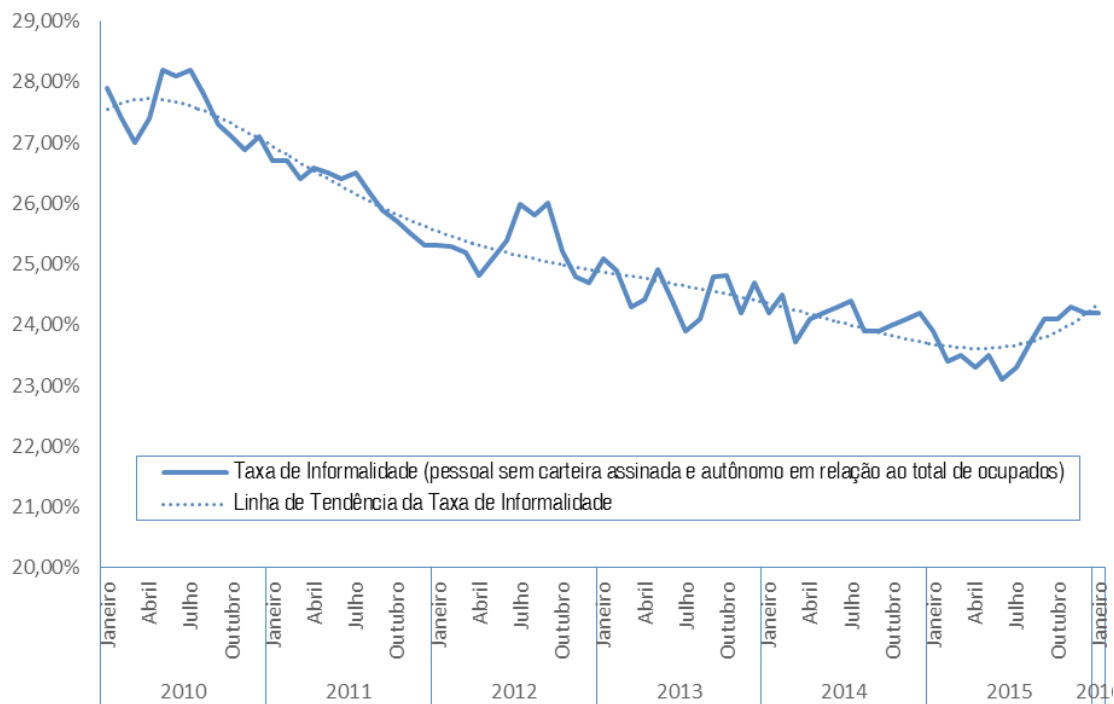
e equivocada do governo do PT de dirigir a economia e as relações de trabalho.

Assim, além da elevação do desemprego, assiste-se também a uma lenta, mas segura elevação da informalidade, conforme atesta o Gráfico 4. Verifica-se que, a partir de meados de 2014, há reversão na taxa de informalidade na Região Metropolitana de São Paulo, fato que também tem sido observado no mercado de trabalho nacional.

A subida desta taxa parece não ser tão vigorosa quanto a elevação do desemprego. Ocorre, porém, que leva tempo entre a dispensa do trabalhador e sua percepção da nova realidade, ou seja, que o trabalhador não encontrará rapidamente uma nova ocupação. A decisão de se voltar para as relações informais de tra-

balho demora um certo tempo, especialmente tendo em vista a facilidade de elegibilidade do programa de seguro-desemprego brasileiro, bem como outras benesses do sistema trabalhista nacional (FGTS, aviso prévio, entre outros).

Gráfico 4 – Região Metropolitana de São Paulo - Taxa de Informalidade – 2010-2016 (%)



Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Convênio Seade – Dieese e MTE/FAT.

## 6 Considerações Finais

Neste texto, examinamos a evolução do mercado paulista entre 2011-2016, período que contempla a administração federal petista de Dilma Rousseff. Verificamos que a tragédia observada a nível nacional se repete no Estado de São Paulo: queda acentuada da ocupação total, redução significativa no emprego formal, elevação abrupta do desemprego aberto a partir de meados de 2014 e volta da informalidade das relações de trabalho.

Esses resultados danosos para São Paulo refletem a força da crise econômica generalizada, beirando a paralisia da atividade produtiva, promovida pelo governo federal gerido pelo PT, especialmente a partir da crise internacional de 2008 – quando o tsunami internacional foi interpretado como “marolinha” pelo então presidente Lula.

Com ele, implantou-se uma política populista voltada para os mais pobres, na forma de dar peixe para comer, em vez de ensinar ao indivíduo como pescá-lo.

Teve início, então, um festival de gastança desenfreada, sem a existência dos recursos necessários para tal, sacramentado na adoção da “nova matriz econômica” de Dilma Rousseff, e sua incrível incapacidade de gerir o País, bem como a tentativa de conduzi-lo por meio de estatização e de governar na base do grito.

É preciso, entretanto, qualificar um pouco mais esta deterioração da produção e do emprego no Estado de São Paulo. Ela é certamente impulsionada pelo que ocorre no plano federal, e nem a força econômica deste Estado consegue amenizar. Por outro lado, ao não

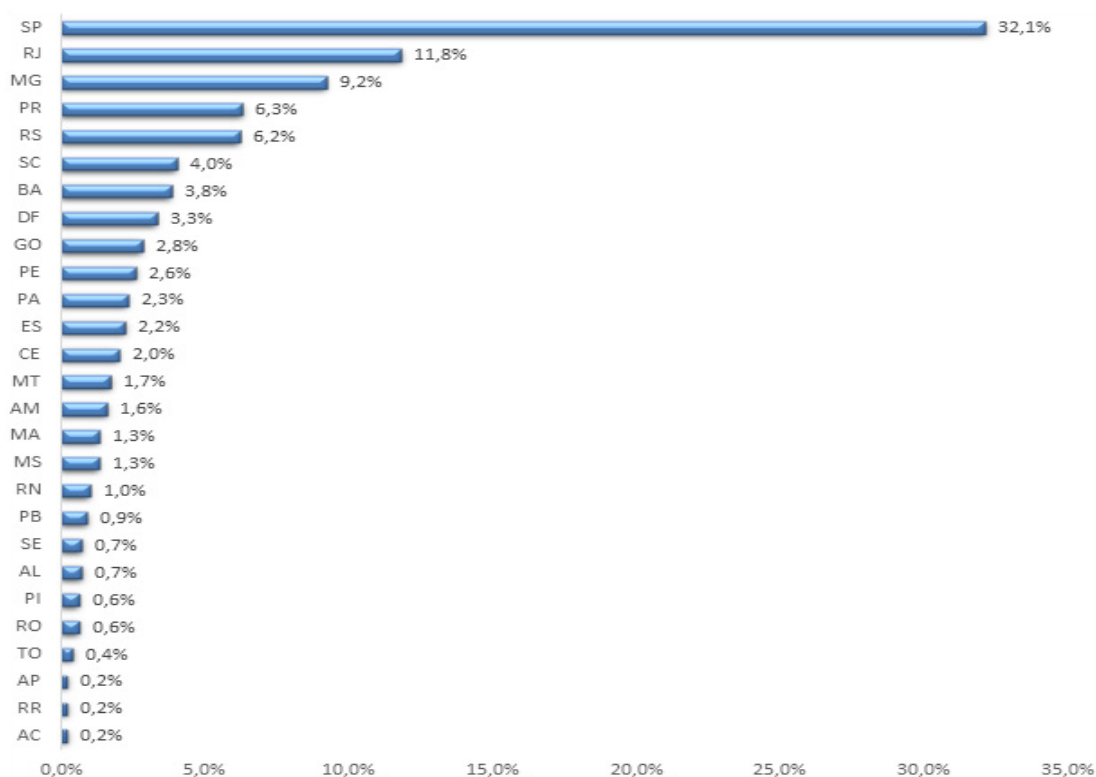
conseguir amenizar os efeitos regionais da crise nacional, o Estado de São Paulo acaba contribuindo para agravá-la, em função da enorme participação do PIB paulista no PIB nacional, conforme indica o Gráfico 5.

Se a economia e o mercado de trabalho paulista sofrem com a má administração do governo federal, o resultado para o Brasil tende a ser ainda pior em decorrência do tamanho da economia deste Estado no conjunto do Brasil.

E quais são as perspectivas de recuperação deste mercado em nível regional? São tão ruins para São

Paulo quanto para o País. A atual gestão do PT não só nos levou a uma crise econômica extremamente grave como também a uma crise política sem precedentes, como nunca vista na história desse País. De quebra, promoveu um impasse institucional que tem deixado a nação paralisada. Enquanto o nó político-institucional não for desatado não haverá qualquer solução para a recessão que hoje vivemos. E, quando este impasse se resolver, a tarefa de reativar a economia e o mercado de trabalho será hercúlea e para mãos muito mais competentes do que aquelas dos governos petistas.

**Gráfico 5 – Brasil - Participação dos Estados no PIB Nacional – 2013 (%)**



Fonte: IBGE, Contas Nacionais.

## Referência

---

CHAHAD, J. P. Z. O Mercado de Trabalho em 2016: o que já está ruim ainda vai piorar. *Informações Fipe*, n. 425, fev.2016.

---

1 Ver Chahad (2016, p. 14).

2 A seguir, compararemos a evolução do PIB paulista com o total dos ocupados na Região Metropolitana de São Paulo obtido pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) produzidos pela Fundação SEADE. Ainda que não sejam o ideal, os resultados observados devem estar revelando a tendência correta dos indicadores, dado o peso da região metropolitana no total de ocupados do Estado de São Paulo.

*(\*) Professor Titular da FEA/USP e pesquisador senior da FIPE. O conteúdo deste texto é de responsabilidade do autor. Coube à bacharelada de Ciências Econômicas Anna Costola Pede a elaboração de gráficos, tabelas e pesquisa bibliográfica, a quem o autor agradece.  
(E-mail: jpchahad@usp.br).*

# Uma Greve e Suas Condicionantes: o Caso da Chery em 2015<sup>1</sup>

WILSON APARECIDO COSTA DE AMORIM (\*)  
ANNE CATHERINE ALMEIDA; CAMILA CÁRDENAS; DAYSE NAOMI; GIOVANNA RANUCCI (\*\*)

## 1 Introdução

A partir de um enfoque exclusivamente econômico, o estudo das relações de trabalho em períodos de crise e recessão toma como esperada a queda do poder de barganha dos sindicatos e, consequentemente, a redução dos custos individuais e gerais de contratação de trabalhadores. O ajuste de custos por parte das empresas pode ser viabilizado pela negociação de reajustes salariais em percentuais abaixo da variação da inflação, promoção de *turnover*, redução de efetivos empregados entre outras possibilidades.

Nestas condições, a postura dos sindicatos tende a ser defensiva e mais preocupada com a manutenção das condições já estipuladas do que com a expansão de direitos dos trabalhadores nos acordos coletivos. A recessão traz menor demanda por produtos e, com isso, as empresas também passam a ter menor procura por trabalho. Ao final do processo, mantendo-se a mesma oferta de trabalho, observa-se queda no preço do trabalho e, então, consolida-se o ajuste de custos das empresas.

Esta linha de raciocínio aponta de forma simples como se ajustam demanda e oferta em um mercado qualquer, mas não chega a ser suficiente para explicar plenamente o funcionamento do mercado de trabalho, em especial quando o preço em jogo é discutido no âmbito das negociações coletivas. A melhor compreensão deste mercado específico que é o mercado de trabalho pede mais elaboração conceitual. A escola de relações industriais postula que a compreensão das relações entre empresas e empregados envolve conceitos como condicionantes internas e externas, regras estabelecidas entre as partes e valores e/ou ideologia (aqui um conceito próximo do sentido de cultura) assumidos pelos atores envolvidos. Além disso, estes atores constituem estruturas de representação a partir das quais são desenvolvidos os processos de negociação nos conteúdos de seus interesses (DUNLOP, 1972).

Estes conceitos referem-se, de maneira geral, às variáveis de natureza institucional, indispensáveis ao melhor entendimento do que está em jogo e o que influencia o próprio jogo das relações de trabalho

tanto no seu sentido mais amplo quanto no âmbito mais restrito dos mercados internos de trabalho das organizações (KAUFMAN, 2010).

A observação do Brasil de 2015 revela o prosseguimento de uma trajetória de desaquecimento econômico na qual se juntaram recessão, inflação e crise política. Do ponto de vista das relações de trabalho, este cenário provocou o enfraquecimento do poder de barganha dos sindicatos, constatado a partir da queda do ganho real dos trabalhadores, processos de demissões e férias coletivas de trabalhadores (DIEESE, 2016). Em poucas palavras, um quadro no qual as iniciativas de redução de custos de contratação ou manutenção de baixos salários deveriam prevalecer sobre a posição dos sindicatos.

A greve dos metalúrgicos da montadora chinesa Chery, em abril de 2015, contrariou esta expectativa, pois se trata de um episódio que resultou bem-sucedido para os trabalhadores a despeito das condições adversas para maiores mobilizações. Este artigo tem como objetivo analisar aspectos relativos à greve e às negociações entre a



montadora chinesa Chery e o Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos e Região<sup>2</sup> entre fins de março e início de maio de 2015.

Para este trabalho, além dos dados buscados junto a fontes oficiais (IBGE, Ministério de Trabalho e Emprego), também foram utilizadas informações obtidas nos sites do sindicato e da empresa, bem como, quando necessário, contatos junto a pessoas diretamente envolvidas nas negociações. Por meio dos recursos utilizados para desenvolver o artigo foi possível compreender melhor os motivos que levaram à greve, às reivindicações dos trabalhadores e como elas foram recebidas pela empresa.

Para tanto, além desta introdução, este artigo contará com uma breve contextualização sobre o setor das montadoras e também a respeito do mercado de trabalho da região e sobre as negociações relacionadas à greve na empresa (estrutura e processo), além das considerações finais.

## 2 Contexto

A análise do contexto acerca do caso da montadora chinesa Chery tomará por base o mercado do segmento automotivo no Brasil e o mercado de trabalho, mais especificamente, da região de São José dos Campos na qual se encontra a cidade de Jacareí, que sedia a plan-

ta em foco. O segmento automotivo é caracterizado pelo conjunto formado por montadoras – empresas fabricantes de automóveis comerciais leves, caminhões e ônibus – e indústrias de autopeças.

Desde meados dos anos 1950, o setor automotivo no Brasil possui expressiva relevância na economia nacional. Sua influência alcança diretamente 5% do PIB total e 23% do PIB industrial no ano de 2014, com uma produção de 3,1 milhões de unidades, que inclui o País entre os oito maiores produtores de veículos do mundo (MDIC, 2015).

A produção nacional resulta da combinação de interesse das empresas e também de uma série histórica de políticas de estímulo à indústria desde a época do segundo governo de Getúlio Vargas. De formas variadas, tais políticas, mais recentemente, interferem na proporção de conteúdo local e pesquisa e desenvolvimento no País em relação a esse segmento, já que também em termos de mercado interno o brasileiro é um dos maiores do mundo. O regime automotivo brasileiro – criado em 2012 para vigorar no período de 2013 até 2017 – é o InovarAuto (Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores), com estimativas que poderiam totalizar mais de R\$ 50 bilhões em investimentos no setor (DIEESE, 2015).

Mesmo com a economia já em crise, em 2014, o País foi o quarto maior mercado doméstico automotivo do mundo, e esse atraente mercado interno forneceu condições para que dez das maiores montadoras mundiais instalassem fábricas no Brasil. Para atender a uma demanda nacional e internacional, o setor de veículos conta com complexos industriais e processos sofisticados de produção nas montadoras e empresas de autopeças situadas em todas as regiões brasileiras (DIEESE, 2015).

A região Sudeste, em 2014, abrigava a maior parte da produção nacional de veículos, com participação de 72,20%, e São Paulo representava 45,3% da produção regional (ANFAVEA, 2015). Além de sustentar um grande mercado doméstico, o segmento automotivo também participa significativamente no mercado regional da América do Sul – Mercosul. Os maiores volumes de exportação e importação de veículos em 2014 foram com a Argentina, e os dois países possuem acordos comerciais especiais em relação a esse setor. Além da Argentina e México como grandes provedores de veículos ao Brasil, também EUA e UE surgem como exportadores de automóveis para o País (DIEESE, 2015).

As empresas líderes no mercado brasileiro são Fiat, Ford, General Motors e Volkswagen, e nas duas últimas décadas novas montado-

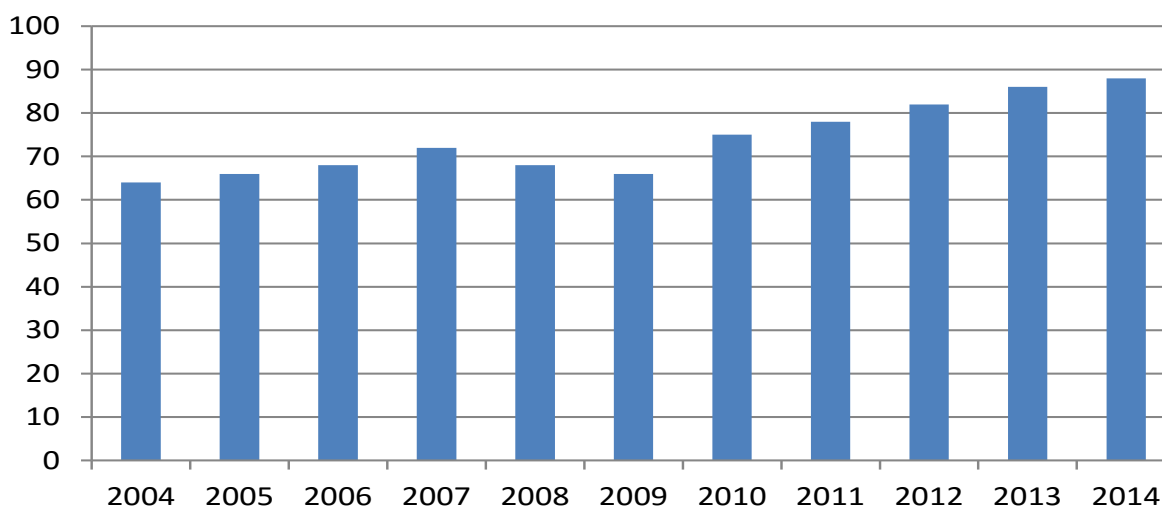
ras entraram no mercado brasileiro. Como resultado desta maior competição houve a relativa diminuição da participação das maiores empresas líderes.

Dados da Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles (OICA) mostram que no período

de 2004 a 2014 houve um aumento de cerca de 40% na produção anual acumulada de veículos. A queda na produção nos anos de 2008 e 2009 relacionou-se aos efeitos da crise econômica mundial. O Brasil representa entre 3% e 4% da produção mundial, indicando sua importância no segmento automotivo.

Gráfico 1 – Produção Mundial Anual de Veículos

### Produção Anual de Veículos - 2004 a 2014



Fonte: OICA, 2015.

No que se refere ao mercado de trabalho, o setor automotivo como um todo no Brasil gera em torno de 1,5 milhões de empregos diretos e indiretos (MDIC, 2015). No âmbito do mercado de trabalho formal, na última década houve crescimento expressivo do emprego no segmento: em 2004, havia quase 351 mil trabalhadores, evoluindo para em torno de 532 mil postos em 2013. O setor automotivo representa 21,76% do total de postos de trabalho na área metalúrgica no País, sendo o terceiro maior segmento do ramo (DIEESE, 2015).

Em âmbito nacional, embora se verifique elevação do número de postos de trabalho no setor entre 2004 e 2014, houve queda no período de 2013 e 2014 por

conta da conjuntura nacional bastante desfavorável. Deste ponto de vista, um conjunto de fatores negativos se acumulou. Houve baixo crescimento econômico, alta inflação e diminuição da demanda por bens de consumo. Com relação ao consumo interno de bens de consumo duráveis, a elevação das taxas de juros (por conta da Taxa SELIC de 14,25% patrocinada pelas decisões de política monetária do Banco Central) elevou também o risco de endividamento e, como consequência, trouxe a diminuição da concessão de crédito ao consumidor. A partir daí, as perspectivas de vendas no âmbito interno restringiram-se. Adicionalmente, a perspectiva da indústria com relação às vendas no mercado internacional também se mostrou desfavorável, dada a estratégia das montadoras de alinhamento ao mercado

nacional e ao Mercosul também de-saquecido neste período. Por todos estes elementos, o período iniciado em 2013 caracteriza-se por um arrefecimento do setor automotivo no Brasil e consequente queda no estoque de postos de trabalho nesta indústria.

A empresa chinesa Chery inclui-se no subsegmento das montadoras e tem sua sede administrativa na cidade de Salto, interior de São Paulo, desde 2009. A chegada desta montadora chinesa ao Brasil decorreu de sua estratégia de participação no mercado automotivo em escala global, a partir de sua participação no mercado chinês que produz em torno de 24 milhões de veículos ao ano (OICA, 2015). Para viabilizar a produção anual de veículos de 150 mil unidades, a empresa escolheu a cidade de Jacareí, vizinha à de São

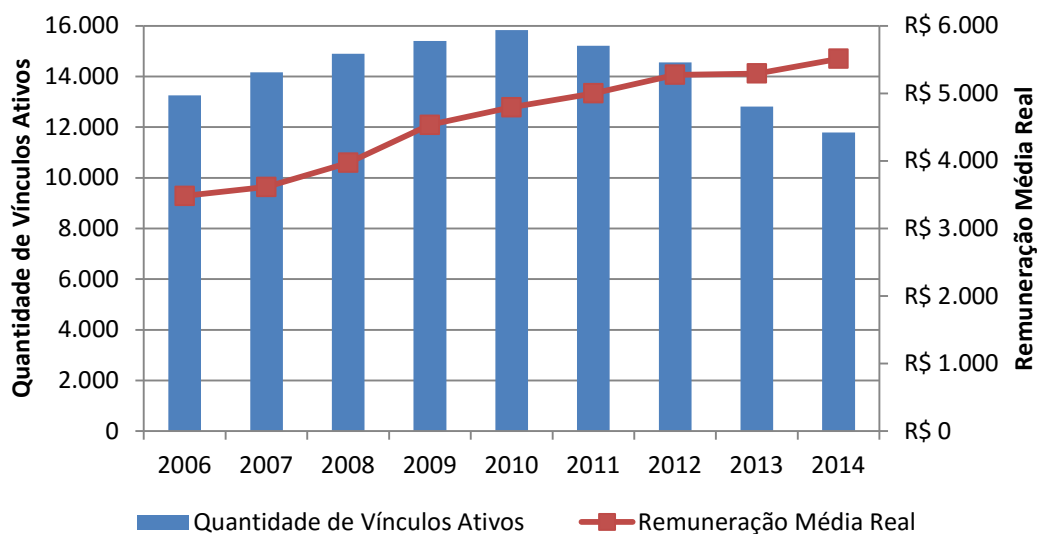
José dos Campos, no Vale do Paraíba Paulista. A construção da fábrica foi concluída em agosto de 2014 com uma estimativa de geração de cerca de três mil empregos diretos e indiretos, para a montagem de chassis, peças e automóveis comerciais, e a produção do modelo Celer (versões hatch e sedan), QQ em 2016 e Tigo em 2017. A fábrica propriamente dita contaria com 470 trabalhadores, que começaram a ser contratados a partir de 2013.

Nos parágrafos a seguir, são abordados aspectos do mercado de trabalho da microrregião de São José dos Campos<sup>3</sup> na qual se encontra a cidade de Jacareí que sedia a planta em questão da empresa. A microrregião, mesmo tendo dois diferentes sindicatos de metalúrgicos em sua base – São José dos Campos e Taubaté – é tomada como uma re-

ferência bastante aproximada das condições do mercado de trabalho de interesse neste artigo.

No Gráfico 2, constam a quantidade de vínculos ativos e a remuneração média real na microrregião de São José dos Campos e nas Tabelas 1, 2 e 3, as admissões e desligamentos entre 2004 e 2014 (especificamente em Jacareí), as remunerações médias dos admitidos e desligados de janeiro de 2014 a agosto de 2015 e o estoque de emprego e as variações da remuneração média em termos reais e o estoque de emprego na região, respectivamente. A classificação utilizada para elaboração dos gráficos e tabelas foi a do grupo de fabricação de automóveis, camionetas e utilitários, segundo a CNAE 2.0.

Gráfico 2 – Remuneração Média Real e Quantidade de Vínculos Ativos (Microrregião de São José dos Campos)



Fonte: RAIS/MTE, 2016.

O Gráfico 2 evidencia a relação entre a evolução, entre 2006 e 2014, da remuneração média real e a quantidade de vínculos ativos em São José dos Campos. Pelo gráfico, percebe-se que tanto a quantidade de vínculos ativos quanto a remuneração média real variaram em um mesmo sentido entre 2006 e 2010. Isto é, ao passo que a quantidade de pessoas que firmavam um vínculo com o estabelecimento aumentava, também aumentava a remuneração dos trabalhadores

envolvidos em processos produtivos de montadoras e de autopeças da região. Isso indica que durante o período analisado ocorreu um aquecimento do mercado de trabalho setorial tanto em termos de oportunidades de novos postos de trabalho quanto de melhores condições de remuneração.

No entanto, entre 2011 e 2014 observa-se que ocorreu algo diferente. A quantidade de vínculos ativos diminuiu em razão da conjuntura

nacional de recessão econômica e criou um panorama previsível de demissões de funcionários. A produção caiu e houve aumento dos estoques de veículos nas empresas. Enquanto isso, houve elevação da remuneração média real dando sequência ao observado nos anos anteriores. Em outras palavras, de forma contraditória, a remuneração média real se elevava enquanto a demanda por trabalho de parte das empresas arrefecia.

*Tabela 1 – Admitidos e Desligados - Jacareí*

Ano	Admitidos	Desligados	Saldo
2013	78	18	60
2014	227	42	185
2015	133	153	-20

Fonte: CAGED/MTE, 2016.

A Tabela 1 demonstra a quantidade de trabalhadores metalúrgicos do setor automotivo admitidos e desligados na cidade de Jacareí, na qual a fábrica da montadora Chery está instalada. Pelos dados, é possível inferir que o maior número de admissões ocorridas em 2013 e 2014 pode estar relacionado às contratações realizadas pela em-

presa chinesa. Em 2015, com a montadora já em funcionamento e colocada como grande empregadora na cidade há maior número de desligamentos que de admissões.

Nas Tabelas 2 e 3 observa-se que em São José dos Campos em quase todos os 20 meses ali dispostos o número de desligamentos foi

superior ao de admissões (com exceção de janeiro de 2014). No que se refere aos trabalhadores do grupo em Jacareí, nota-se, de maneira contrária, que na maior parte dos meses o número de admitidos foi superior ao número de desligamentos. As exceções foram os meses de abril a julho de 2015.

Tabela 2 – Admitidos e Salários Médios Mensais Reais – São José dos Campos e Jacareí

Ano	Admitidos		Salário Médio Mensal	
	São José dos Campos	Jacareí	São José dos Campos (A)	Jacareí (B)
jan/14	78	6	R\$ 1.649,63	R\$ 4.247,17
fev/14	17	14	R\$ 3.357,60	R\$ 3.263,69
mar/14	15	13	R\$ 3.578,78	R\$ 3.762,45
abr/14	27	25	R\$ 4.933,30	R\$ 4.629,31
mai/14	38	31	R\$ 3.695,34	R\$ 3.659,73
jun/14	23	21	R\$ 4.070,93	R\$ 4.121,09
jul/14	55	22	R\$ 2.287,23	R\$ 3.528,68
ago/14	2	2	R\$ 4.322,35	R\$ 4.322,35
set/14	5	3	R\$ 3.350,60	R\$ 2.899,38
out/14	60	55	R\$ 3.597,19	R\$ 3.447,95
nov/14	36	34	R\$ 3.007,19	R\$ 2.938,53
dez/14	5	1	R\$ 4.771,72	R\$ 4.236,09
jan/15	25	7	R\$ 1.224,36	R\$ 1.219,25
fev/15	39	37	R\$ 2.399,08	R\$ 2.391,25
mar/15	52	49	R\$ 2.688,68	R\$ 2.547,53
abr/15	8	2	R\$ 4.118,75	R\$ 4.764,17
mai/15	4	1	R\$ 4.630,15	R\$ 4.717,43
jun/15	15	10	R\$ 4.778,02	R\$ 5.186,70
jul/15	27	0	R\$ 1.163,35	-
ago/15	24	21	R\$ 1.625,96	R\$ 1.356,86

Fonte: CAGED/MTE, 2016.

Tabela 3 – Desligados e Salários Médios Mensais Reais – São José dos Campos e Jacareí

Ano	Desligados		Salário Médio Mensal		A/C (%)	B/D (%)
	São José dos Campos	Jacareí	São José dos Campos (C)	Jacareí (D)		
jan/14	27	2	R\$ 4.549,93	R\$ 6.000,00	36,26%	70,79%
fev/14	135	4	R\$ 5.914,51	R\$ 4.826,95	56,77%	67,61%
mar/14	74	4	R\$ 6.076,22	R\$ 3.767,63	58,90%	99,86%
abr/14	148	3	R\$ 5.822,14	R\$ 6.802,72	84,73%	68,05%
mai/14	173	5	R\$ 3.784,21	R\$ 6.347,37	97,65%	57,66%
jun/14	164	4	R\$ 3.197,04	R\$ 3.200,93	127,33%	128,75%
jul/14	58	3	R\$ 5.107,62	R\$ 2.848,03	44,78%	123,90%
ago/14	29	1	R\$ 5.044,37	R\$ 1.440,78	85,69%	300,00%
set/14	57	3	R\$ 6.447,83	R\$ 4.619,89	51,96%	62,76%
out/14	91	7	R\$ 5.157,95	R\$ 7.553,39	69,74%	45,65%
nov/14	76	6	R\$ 5.895,18	R\$ 2.664,27	51,01%	110,29%
dez/14	166	0	R\$ 4.386,34	-	108,79%	-
jan/15	53	14	R\$ 5.053,01	R\$ 5.408,64	24,23%	22,54%
fev/15	138	7	R\$ 4.919,80	R\$ 3.768,06	48,76%	63,46%
mar/15	187	9	R\$ 5.640,25	R\$ 7.708,37	47,67%	33,05%
abr/15	60	9	R\$ 7.786,04	R\$ 3.396,32	52,90%	140,27%
mai/15	90	16	R\$ 5.153,03	R\$ 3.594,09	89,85%	131,25%
jun/15	99	16	R\$ 3.209,42	R\$ 2.062,44	148,88%	251,48%
jul/15	50	5	R\$ 4.305,68	R\$ 4.129,96	27,02%	-
ago/15	68	12	R\$ 4.806,36	R\$ 5.157,32	33,83%	26,31%

Fonte: CAGED/MTE, 2016.

Adicionalmente, percebe-se que, em São José dos Campos, em 17 destes 20 meses a remuneração média dos desligados foi superior à remuneração média dos admitidos. Em Jacareí, em sete dos 20 meses a remuneração média dos admitidos foi superior à dos desligados. As tabelas não permitem afirmar que os trabalhadores contratados estejam substituindo trabalhadores de mesma função. Entretanto, não há

dúvida de que ocorreu da parte das empresas uma prática de redução do custo associado à mão de obra, tanto em termos do total da despesa quanto do custo médio implícito à remuneração dos trabalhadores.

A Tabela 4 indica a relação entre as variações anuais de estoque de emprego e as remunerações médias reais, corrigidas pelo INPC (Índice Nacional de Preços ao Consumidor)

- IBGE, para o setor de fabricação de automóveis, camionetas e utilitários na região de São José dos Campos. Em relação ao estoque, percebe-se que até o ano de 2010, tanto a variação anual quanto a acumulada permaneceram positivas. Já a partir de 2011, houve uma inversão de tendência com quedas anuais, de modo que em 2014 o estoque de trabalhadores era mesmo menor do que no início da série.

*Tabela 4 – Variações de Estoques de Emprego e Remunerações Médias Reais – São José dos Campos*

Ano	Estoque	Variação anual (%)	Variação acumulada (%)	Remuneração média real	Variação anual (%)	Variação acumulada (%)
2006	13.247	-	-	R\$ 3.482,66	-	-
2007	14.166	6,94%	6,94%	R\$ 3.614,47	3,78%	3,78%
2008	14.899	5,17%	12,47%	R\$ 3.972,67	9,91%	14,07%
2009	15.402	3,38%	16,27%	R\$ 4.533,39	14,11%	30,17%
2010	15.836	2,82%	19,54%	R\$ 4.792,66	5,72%	37,62%
2011	15.206	-3,98%	14,79%	R\$ 5.000,61	4,34%	43,59%
2012	14.555	-4,28%	9,87%	R\$ 5.274,49	5,48%	51,45%
2013	12.805	-12,02%	-3,34%	R\$ 5.293,62	0,36%	52,00%
2014	11.789	-7,93%	-11,01%	R\$ 5.510,29	4,09%	58,22%

Fonte: RAIS/MTE, 2016.

No que concerne às remunerações médias, os dados indicam que em todos os anos houve crescimento de seu valor real e ao final do período o acumulado encontrado foi de cerca de 58%.

A análise conjunta dos dados até aqui apresentados indica que até 2010 havia um quadro positivo para a ocupação no setor com elevação tanto do número de empregados quanto da remuneração média real. De 2011 em diante,

além da queda consistente no número de empregados, verificou-se no período mais recente – 2014 a 2015 – que a remuneração média dos desligados foi frequentemente superior à remuneração média dos admitidos. Estes números combinados ao demonstrado na Tabela 4 podem indicar que a estratégia de corte de custos por parte das empresas após 2010 privilegiou a manutenção dos trabalhadores de remuneração média mais baixa.

Neste ponto, vale voltar à situação da fábrica da Chery tomando por base o período de 2014 em diante. Pelos dados da Tabela 1 e também da Tabela 3, percebe-se que a empresa iniciou suas atividades contratando trabalhadores quando na região o seu setor apresentava uma tendência de desligamentos. Além disso, também contrariando a tendência geral da microrregião, especificamente na cidade de Jacareí, registrava-se que os salários dos admitidos era superior aos



salários dos desligados em vários meses de 2014.

Em outras palavras, enquanto o mercado de trabalho para as montadoras da microrregião desaquecia, em Jacareí acontecia o contrário. De modo geral, a conjuntura, com queda de produção no setor e queda na ocupação era desfavorável a mobilizações de trabalhadores. Não obstante, no início de 2015 consolidou-se a possibilidade de ocorrência de uma greve na recém-inaugurada fábrica da Chery.

### **3 Estrutura da Negociação**

No Estado de São Paulo, as negociações coletivas envolvendo a indústria metalúrgica têm como referência inicial da representação patronal a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) exercida por comissões de negociação que atuam em nome de vários subsetores. A representação dos trabalhadores em nível estadual é exercida por federações estaduais e sindicatos ligados às centrais sindicais CUT, Força Sindical e Conlutas, havendo ainda negociações relevantes em nível local. Nestes casos, as negociações envolvem os sindicatos e principalmente grandes empresas. De modo geral, a data-base da maior parte dos trabalhadores do setor metalúrgico é no mês de setembro de cada ano. Cabe notar que, apesar das especificidades de orientação política e de ação sindical das

federações e sindicatos de trabalhadores, a negociação coletiva no setor metalúrgico de São Paulo ocorre como que em um sistema de vasos comunicantes, em que umas exercem influência sobre as outras, especialmente no subsetor automotivo (AMORIM; AUGUSTO JR., 2015).

O Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos e Região representa os trabalhadores de uma base geográfica que atinge os municípios de São José dos Campos, Jacareí, Caçapava, Santa Branca e Igaratá. O Sindicato é filiado à Central Sindical e Popular (Conlutas), uma central sindical surgida de uma dissidência da Central Única dos Trabalhadores (CUT) em meados da década de 2000. Na microrregião de São José dos Campos, o sindicato representa aproximadamente 40.000 trabalhadores de cerca de 1.000 empresas metalúrgicas. Entre estas, estão empresas como Embraer, General Motors, Ericsson, Avibras, Gerdau, Hitachi e Panasonic, há muito instaladas na região.

Ao longo dos anos, os embates entre o Sindicato e a General Motors ou a Embraer quase sempre se caracterizaram por situações de conflito trabalhista e/ou negociações longas envolvendo reajustes salariais, processos de ajustes nas empresas e outras cláusulas. No que se refere à chegada da Chery, os contatos entre empresa e sindi-

catos se constituíram em experiência nova para os dois lados.

### **4 Sobre Negociações e Greve**

As reivindicações dos trabalhadores da Chery surgiram principalmente depois que se percebeu uma discrepância existente entre os salários pagos pelas demais montadoras da região e os pagos pela empresa. Segundo o Sindicato, enquanto nas outras empresas pagava-se para o cargo de montador (ocupação central nesta indústria) cerca de R\$ 3.500, na Chery o salário equivalente era de R\$ 1.199. Os operários também reclamavam de uma jornada de trabalho de 44 horas semanais enquanto nas demais empresas a jornada praticada era de 40 horas semanais. O sindicato ainda reclamava do que julgava como excesso de mão de obra terceirizada na planta e também tinha objeções em relação à qualidade das refeições servidas e à não extensão do plano de saúde aos demais membros das famílias dos trabalhadores. Por fim, mas não menos importante, segundo o sindicato, a empresa relutou em negociar e assinar um acordo diretamente com o sindicato – acordo este que garantiria o atendimento de todas as reivindicações já concedidas em condições semelhantes por outras grandes empresas de sua base.

A empresa, sendo nova na região, foi procurada pelo sindicato para

discussão de todos estes pontos no início de 2015. A montadora, instalada na região em meados de 2014, até então não havia se disposto a negociar e assinar um acordo coletivo ou estabelecer negociações junto ao Sindicato. A estrutura da negociação foi constituída, então, por um lado, pelos representantes do Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos e, por outro lado, por representantes da empresa montadora chinesa Chery (a regra era advogados da empresa e contratados).

Os representantes do sindicato participaram do processo de negociação com a empresa montadora Chery e ao longo do processo realizaram assembleias com os trabalhadores da empresa.

O processo de negociação mais diretamente relacionado à greve iniciou-se no dia 25 de março, com uma reunião entre o Sindicato e a empresa. O Sindicato reivindicava que a empresa oferecesse, no mínimo, as condições já vigentes na outra montadora de sua base sindical, a General Motors, igualando as condições de trabalho e remuneração.

No mesmo dia, os metalúrgicos enviaram à Chery um aviso de greve – 48 horas após a emissão, uma greve poderia ser deflagrada a qualquer momento. Entre o sindicato e a empresa já havia alguma comunicação antes do aviso de greve e é interessante apontar que

esta não foi interrompida após o aviso. Uma das razões para isto é que enquanto as negociações não resultavam no encaminhamento do fim da greve também ocorriam assembleias e reuniões entre os representantes e os trabalhadores. Nestas reuniões e assembleias, os trabalhadores escolhiam e validavam os pontos da pauta de reivindicações a serem negociadas com a empresa.

A montadora Chery recebeu apoio da ABEIFA (Associação Brasileira das Empresas Importadoras e Fabricantes de Veículos Automotores), a qual é filiada, durante as negociações. No início do processo, a representação da empresa junto ao sindicato estava a cargo do vice-presidente da montadora. Com o endurecimento ocorrido nos contatos com o Sindicato a empresa passou a ser representada por uma equipe de negociadores tanto durante as audiências de conciliação quanto na comunicação com a imprensa. Do lado dos trabalhadores, nos eventuais contatos com a imprensa, a equipe de negociadores era representada pelo presidente do sindicato e, na sua falta, pelo diretor sindical vinculado à empresa.

A greve iniciou-se, no entanto, apenas no dia 6 de abril, e foi estabelecido pelos trabalhadores que se prolongaria por tempo indeterminado. A produção foi totalmente paralisada e houve alta adesão dos trabalhadores da fábrica. A empresa apresentou contrapropostas

em termos de salários e condições de trabalho que foram rechaçadas pelos trabalhadores.

Três dias após o início da greve, dado o impasse, seria realizada uma mesa-redonda, organizada pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Estado de São Paulo e intermediada pelo próprio superintendente. Todavia, os representantes da Chery não compareceram e houve protestos de trabalhadores em frente ao local da reunião.

Com a continuidade do impasse nas negociações coletivas, o Sindicato dos Metalúrgicos entrou com uma ação de dissídio coletivo contra a Chery no Tribunal Regional do Trabalho (TRT) de Campinas (responsável pelos dissídios e convenções do interior do Estado) no dia 16 de abril. Neste momento, a greve já durava mais de dez dias. Em seu pedido de dissídio, o Sindicato apontou que até então a empresa, durante o processo, apresentou proposta de reajuste salarial, mas não contemplou questões como ambiente de trabalho e carga horária inadequados.

Houve uma audiência de conciliação na Justiça do Trabalho no dia 22 de abril, mas novamente não se chegou a um acordo entre as partes. Entre as reivindicações, o piso salarial negociado foi foco de muita discussão. A empresa elevou sua proposta inicial e chegou a um valor de aproximadamente

R\$1.700,00, considerado insatisfatório do ponto de vista dos sindicalistas que desejavam R\$2.500,00 (valor mais próximo do praticado em outras empresas da região). Sindicato e empresa ainda discordavam quanto à compensação dos dias parados (exigida pela montadora) e ao pagamento dos salários do período relativo à paralisação (exigido pelo Sindicato).

Não havendo acordo entre as partes, houve nova tentativa de conciliação no TRT em 30 de abril. Entretanto, o Sindicato e a montadora concordaram apenas no que dizia respeito à elevação do piso salarial, que passaria de R\$ 1.199,00 para R\$1.850,00. Contudo, outras questões, como equiparação de salários e direitos trabalhistas com outras montadoras, continuaram como entraves para a negociação.

Além disso, persistia o não pagamento aos trabalhadores pelos dias parados. Diante disso, o Sindicato entrou com uma liminar no Ministério Público do Trabalho. Naquele momento, a greve já durava 24 dias.

No dia 6 de maio, quando a greve completava um mês, ocorreu a terceira audiência de conciliação no TRT entre o Sindicato dos Metalúrgicos e a Chery. Nessa audiência, as partes firmaram um acordo que levou ao fim da greve. Dentre os 50 pontos acordados estavam o reajuste do piso salarial para R\$ 1.850,00, redução da jornada de

trabalho de 44 horas para 42 horas semanais e estabilidade de 90 dias aos trabalhadores depois do fim da greve.

Além disso, foi decidido que os 30 dias de greve seriam compensados com quatro de trabalho, atendendo a uma exigência da Chery. Combinou-se ainda que questões como plano de cargos e salários e terceirização seriam discutidas e negociadas posteriormente. A assembleia dos trabalhadores organizada pelo Sindicato aprovou o conjunto de cláusulas do acordo no dia seguinte e encerrou desta forma uma das greves mais longas dos últimos anos no Sindicato dos Metalúrgicos de São José dos Campos e entre as montadoras de todo o País.

## 5 Considerações Finais

A decisão de instalar uma montadora de automóveis é caracteristicamente um movimento empresarial de longo prazo. No caso do Brasil, a abertura econômica experimentada desde os anos 1990 e as regulações existentes a partir dos regimes automotivos do País abriram caminho para a chegada de novas e grandes empresas com pretensões sobre o mercado nacional e global. Desta forma, variáveis como potencial do mercado consumidor local, cadeias locais e globais de fornecedores, condições de competitividade do País, logística e mão de obra qualificada disponível, assim como os custos desta mão de

obra são importantes para definição de onde localizar uma planta industrial.

O caso da greve da Chery evidencia que a disponibilidade de capital e mesmo a precisão dos cálculos envolvidos na definição da relação custo-benefício nem sempre são completos o suficiente para, uma vez instalada a fábrica, garantir seu funcionamento no curto, médio e longo prazos sem levar em consideração fatores institucionais importantes.

Pelos dados apresentados, o contexto econômico que precedeu e sucedeu o início da operação da empresa foi, de maneira geral, claramente de contração econômica e perda de dinamismo no mercado de trabalho. Em outras palavras, um cenário de menor poder de barganha dos trabalhadores e, por consequência, do sindicato. É possível que a empresa tenha levado isto em conta ao contratar trabalhadores por valores abaixo do praticado no mercado de trabalho na região.

O que parece ter ficado de fora do cálculo da organização foi um conjunto de elementos institucionais de peso para quem emprega no Brasil e especialmente na região de sua nova fábrica. Em primeiro lugar, a organização subestimou as linhas de comunicação existentes no mercado de trabalho ao contratar por salários mais baixos do que os praticados na região. Neste caso,

além da comunicação ser possível entre os próprios trabalhadores, há ainda a figura do sindicato que, como representante dos trabalhadores, tem acesso aos valores praticados pelas empresas de sua base até por negociá-los regulamente com os empregadores. Em um segundo aspecto, destaca-se a relutância da empresa em negociar um acordo coletivo junto ao sindicato local – prática comum e central nas relações de trabalho nas montadoras da região.

Em terceiro lugar, a empresa demonstrou pouca compreensão sobre a posição da Justiça do Trabalho ou mesmo sobre a forma como uma negociação coletiva caminha quando o Estado é chamado a intervir em questões trabalhistas no Brasil nas circunstâncias apresentadas. No caso da greve da Chery, houve audiências de conciliação no Tribunal Regional do Trabalho e uma mesa-redonda na Superintendência Regional do Trabalho, na qual, pelo relato obtido, a empresa chegou a não comparecer, evidenciando pouca disposição ao diálogo mesmo diante da fábrica parada. Pelo usual do meio trabalhista brasileiro, o posicionamento da Justiça do Trabalho dificilmente deixaria de ser favorável ao trabalhador diante de uma empresa que enfrenta uma greve motivada pelo fato de contratar por salários mais baixos que os de empresas de mesmo ramo e região, não se mover para negociar um acordo coletivo

ou mesmo faltar a uma reunião de conciliação.

Um quarto aspecto ainda se refere à análise do perfil do sindicato local. O sindicato local – uma organização experiente no enfrentamento das empresas por meio de greves e outras formas de mobilização – dificilmente deixaria de pressionar a Chery pelas reivindicações dos trabalhadores e pelo conjunto de circunstâncias que precederam a greve. Como referência, a duração da greve da Chery em 2015 foi em muito superior ao padrão das greves brasileiras no período recente (2009-2012), nas quais em cerca de 70% dos casos não se ultrapassou cinco dias de duração. Por outro lado, a greve da Chery se incluiria naquelas em que um terço dos casos contou com a interferência da Justiça do Trabalho (AMORIM, 2015). Ou seja, a presença da Justiça do Trabalho no período recente é uma possibilidade, mas não ocorre na maior parte das greves no Brasil. No caso da greve da Chery, se a interferência da Justiça do Trabalho era potencial em termos institucionais, tornou-se efetiva.

O posicionamento adotado pela empresa no episódio poderia estar baseado em uma hipótese de que frente ao enfraquecimento do poder de barganha dos trabalhadores pelo desemprego crescente no período haveria aquiescência dos trabalhadores quanto à sua política de contratação. A empresa,

dado seu padrão de contratação, teria apostado que seu mercado de trabalho interno estaria defendido da influência dos fatores externos à organização (KAUFMAN, 2010).

O fato é que os aspectos institucionais favoreceram mais os trabalhadores do que a empresa no caso analisado. A partir daí, uma hipótese mais extrema de desconsideração da empresa por desconhecimento destes aspectos também não poderia ser descartada.

Do ponto de vista prático, o caso da Chery resultou no aprendizado de que a presença do sindicato tornou-se incontornável. Além disso, a possibilidade de interferência da Justiça do Trabalho incorporou-se ao campo das relações de trabalho da empresa. Nestes aspectos, após um curto período desde o início da operação da fábrica da Chery, a relação entre a empresa e outros atores como o sindicato e a Justiça do Trabalho já se tornou semelhante à da maior parte das montadoras do País.

A experiência nacional demonstra que a origem de capital exerceu influência nas formas de contratação coletiva, especialmente na área das montadoras. Por um lado, já são bem conhecidas no Brasil as experiências de contratação coletiva em fábricas de empresas de capital alemão, sueco e norte-americano. Por outro lado, a maior presença de montadoras japonesas, coreanas e, agora, chinesas ainda pro-



voca dinâmicas de negociação nas quais, com o propósito de maior equilíbrio entre capital e trabalho, é esperado um aprendizado pelos atores envolvidos – empresas, sindicatos e Estado. Para atores que tomam decisões com foco no longo prazo, este aprendizado é indispensável.

## Referências

- AMORIM, W.A.C. *Greves no Brasil: uma análise do período recente e tendências*. São Paulo: Atlas, 2015.
- \_\_\_\_\_; AUGUSTO JR., F. *A negociação coletiva dos metalúrgicos no Estado de São Paulo: um ensaio sobre sua evolução*. São Paulo: Atlas, 2015.
- CABETTE, André. *Trabalhadores da montadora Chery encerram greve no interior de São Paulo*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/05/1625950trabalhadoresdamontadorache ryencerramgrevenointerioresp.shtml>>. Acesso em: 16 out. 2015.
- CHERY. In: *Institucional*. Chery Brasil. Disponível em: <<http://http://www.chery-brasil.com.br/cherybrasil.htm>>. Acesso em: 29 out. 2015.
- DIAS, Antonio Carlos. *A história das organizações sindicais*. Disponível em: <<http://www.arco.org.br/artigos/ahistoriadasorganizaçoessindicais/>>. Acesso em: 19 out. 2015.
- DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *As faces da indústria metalúrgica no Brasil: uma contribuição à luta sindical*. São Bernardo do Campo, 2015, p. 123-207.
- \_\_\_\_\_. Balanço das negociações dos reajustes salariais de 2015. *Estudos e Pesquisas* nº 80 – abril de 2016. São Paulo: DIEESE, 2016.
- DUNLOP, John T. General theory of industrial relations. In: MARSHALL, R.; PEARLMAN, R. *An anthology of labor economics: readings and commentary*. New York: John Wileyand Sons, Inc, 1972, p. 547-555.
- IBGE. Índice de Preços ao Consumidor (IPCA e INPC). In: *Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE)*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/ipcainpc\\_201510\\_1.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/ipcainpc_201510_1.shtm)>. Acesso em: 06 nov. 2015.
- KAUFMAN, Bruce E. The theoretical foundation of industrial relations and its implications for labor economics and human resource management. *Industrial and Labor Relations Review*, v. 64, n. 1, p.74-107, october 2010.
- MTE - CAGED. Acesso Online às Bases de Dados. In: *PDET - Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho*. Ministério do Emprego e do Trabalho. Disponível em: <<http://http://acesso.mte.gov.br/portaldet/.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2016.
- MTE - RAIS. Acesso Online às Bases de Dados. In: *PDET - Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho*. Ministério do Emprego e do Trabalho. Disponível em: <<http://http://acesso.mte.gov.br/portaldet/.htm>>. Acesso em: 14 mar. 2016.
- MTE - RAIS. Acesso Online às Bases de Dados. In: *PDET - Programa de Disseminação de Estatísticas do Trabalho*. Ministério do Emprego e do Trabalho. Disponível em: <<http://http://acesso.mte.gov.br/portaldet/.htm>>. Acesso em: 31 nov. 2015.
- MTE - CAGED. Acesso Online às Bases de Dados. In: *PDET - Programa e Disseminação de Estatísticas do Trabalho*. Ministério do Emprego e do Trabalho. Disponível em: <<http://http://acesso.mte.gov.br/portaldet/.htm>>. Acesso em: 31 out. 2015.
- OICA - International Organization of Motor Vehicle Manufacturers. *Production Statistics*. Disponível em: <<http://www.oica.net/category/productionstatistics/>>. Acesso em: 29 out. 2015.
- PASTORE, José; ZYLBERSTAJN, Hélio. *A administração do conflito trabalhista no Brasil*. São Paulo: IPE, 1988.
- SINDICATO dos Metalúrgicos de São José dos Campos. Após um mês, metalúrgicos da Chery encerram greve e conquistam direitos. In: *Vitória!* São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://http://www.sindmetalsjc.org.br/imprensa/ultimasnoticias/2469/apos+um+mes+metalurgicos+da+chery+encerram+greve+e+conquistam+direitos.htm>>. Acesso em: 19 out. 2015.
- Chery falta à mesa redonda, mas não escapa de protesto*. Disponível em: <<http://www.sindmetalsjc.org.br/imprensa/ultimasnoticias/2423/chery+falta+a+mesa+redonda+mas+nao+escapa+de+protesto.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2015.
- Embraer, setor aeronáutico e inorgанизados 2013*. Disponível em: <<http://www.sindmetalsjc.org.br/lutas/70/convencoes+coletivas.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2015.
- General Motors act 2013 2015 (cláusulas sociais)*. Disponível em: <[http://issuu.com/sindmetalsjc/docs/general-motors\\_act\\_20132015\\_c](http://issuu.com/sindmetalsjc/docs/general-motors_act_20132015_c)>. Acesso em: 06 nov. 2015.
- Sindicato e Chery terão mesa redonda, nesta quinta-feira*. Disponível em: <<http://www.sindmetalsjc.org.br/imprensa/ultimasnoticias/2420/sindicato+e+chery+terao+mesa+redonda+nesta+quinta-feira.htm>>. Acesso em: 07 nov. 2015.
- Sindicato faz campanha para que Chery assinasse convenção coletiva*. Disponível em: <<http://www.sindmetalsjc.org.br/imprensa/ultimasnoticias/2407/sindicato+faz+campanha+para+que+chery+assinasse+convencao+coletiva.htm>>. Acesso em: 07 nov. 2015.
- MDIC - Ministério de Desenvolvimento da Indústria e do Comércio. Setor Automotivo. In: *Desenvolvimento da produção*. Disponível em: <<http://http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna>>.

php?area=2&menu=327.htm>. Acesso em: 4 nov. 2015.

## WEB - Imprensa

ANFAVEA - Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores. *Anuário da Indústria Automobilística Brasileira*. São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.virapagina.com.br/anfavea2015/#2/z.htm>>. Acesso em: 29 out. 2015.

ESTADÃO CONTEÚDO. *Metalúrgicos aceitam acordo e greve da Chery chega ao fim*. Disponível em: <<http://www.paraonline.com.br/editoria/economia/news/876698/?noticia=METALURGICOS+ACEITAM+ACORDO+E+GREVE+DA+CHERY+CHEGA+AO+FIM>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

NOTÍCIAS AUTOMOTIVAS. Chery: Funcionários entram em greve após dois meses de produção. In: *Notícias Automotivas, 2015*. Disponível em: <<http://www.noticiasautomotivas.com.br/cheryfuncionariosentramemgreveaposdoismesesdeproducao/>>. Acesso em: 12 out. 2015.

*Chery diz estar disposta a dialogar com metalúrgicos para evitar greve em Jacareí*. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/economia/cherydizestardispostaadialogarcommetalurgicosparaevitargreveemjacarei24032015>>. Acesso em: 06 nov. 2015.

*Metalúrgicos da Chery em Jacareí ameaçam entrar em greve*. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,metalurgicosdacheryemjacareiaameacamentraremgreve,1657847>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

G1 VALE DO PARAÍBA E REGIÃO. *Audiência termina sem acordo e greve continua na Chery em Jacareí*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/valedoparaibaregiao/noticia/2015/04/audienciaomcherynotrterminasemacordoe grevecontinua.html>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

*Chery e sindicato tentam acordo após um mês de greve em Jacareí, SP*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/valedoparaibaregiao/noticia/2015/05/cheryesindicatotentamovoacordoaposummesdegreveemjacareisp.htm>>. Acesso em: 14 out. 2015.

*Sindicato vai à Justiça por acordo salarial com Chery em Jacareí, SP*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/valedoparaibaregiao/noticia/2015/04/sindicatovaijusticaporacordosalarialcomcheryemjacareisp.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

*Trabalhadores da Chery em Jacareí completam uma semana em greve*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/valedoparaibaregiao/noticia/2015/04/trabalhadoresdacheryemjacareicompletamumasemanaemgreve.html>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

REDAÇÃO AGORA VALE. *Funcionários da Chery entram em greve por melhores salários*. Disponível em: <<http://www.agoravale.com.br/noticias/Geral/funcionariosdacheryentramemgrevepormelhoressalarios>>. Acesso em: 03 nov. 2015.

REDAÇÃO UOL. *Funcionários da Chery em Jacareí (SP) entram em greve por melhores salários*. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/empregosecarreiras/noticias/redacao/2015/04/06/funcionariosdacherydejacareispentramemgrevepormelhoressalarios.htm#fotoNav=12>>. Acesso em: 05 nov. 2015.

REDE BRASIL ATUAL. *Metalúrgicos da Chery, em Jacareí, completam um mês em greve*. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2015/05/metalurgicosdacheryemjacareicompletamummesemgreve3864.html>>. Acesso em: 06 nov. 2015.

*Metalúrgicos da Chery encerram greve e conquistam aumento de salário e direitos*. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2015/05/aposummesmetalurgicosdacheryencerramgreveeconquistamaumentodesalarioedireitos7993.html>>. Acesso em: 13 out. 2015.

VALOR ECONÔMICO. *Metalúrgicos da chine-sa Chery entram em greve em Jacareí (SP)*. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/3993172/metalurgicosdachinesacheryentramemgreveeMjaca-reisp>>. Acesso em: 07 nov. 2015.

1 Os autores agradecem a contribuição de Fausto Augusto Junior, Renata Belzunces e Warley Soares, do DIEESE. A eles não cabem a responsabilidade pelas eventuais falhas deste trabalho.

2 Esse sindicato representa metalúrgicos(as) dos municípios de São José dos Campos, Jacareí, Santa Branca, Caçapava e Igaratá.

3 A microrregião de São José dos Campos, segundo a classificação geográfica do RAIS (Relatório Anual de Informações Sociais), inclui os municípios de Caçapava, Igaratá, Jacareí, Pindamonhangaba, Santa Branca, São José dos Campos, Taubaté e Tremembé (RAIS/MTE - 2016).

(\*) Professor Doutor da FEA-USP.  
(E-mail: [wamorim@usp.br](mailto:wamorim@usp.br)).

(\*\*) Graduandas em Administração na FEA-USP. (E-mails: [anne.almeida@usp.br](mailto:anne.almeida@usp.br); [camila.cardenas@usp.br](mailto:camila.cardenas@usp.br); [dayse.komesu@usp.br](mailto:dayse.komesu@usp.br); [giovanna.ranucci@usp.br](mailto:giovanna.ranucci@usp.br)).



## Análise Sintética das Reformas Previdenciárias no Mundo

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (\*)

O processo de envelhecimento populacional é um fenômeno global derivado da queda da fecundidade e aumento da expectativa de vida. De acordo com as projeções da Organização das Nações Unidas (ONU), o total de pessoas com 60 anos ou mais no mundo deve crescer do patamar atual de cerca de 900 milhões, em 2015, para cerca de 3,2 bilhões em 2100, que representará um incremento da participação dos idosos na população total de 12,3% para 28,3% no referido período. Embora seja um fenômeno global, o mesmo irá ocorrer com diferentes velocidades e de distintos patamares. Embora a Europa seja uma das regiões mais envelhecidas atualmente, o processo de envelhecimento na América Latina e Caribe, inclusive Brasil, irá ocorrer de forma acelerada, de tal sorte que a região terá nos próximos 25 anos um aumento da participação dos idosos similar ao que ocorreu na Europa entre 1950 e 2000.

Em decorrência desse processo global de envelhecimento, tem ocorrido um grande volume de reformas da Previdência Social em muitos países ao redor do mundo. No caso da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

(OCDE), por exemplo, os 34 países membros fizeram alterações nas regras previdenciárias entre 2009 e 2015, muitas vezes movidos pela busca de sustentabilidade a médio e longo prazos em um contexto de transição demográfica (OCDE 2011, 2013 e 2015).

Entre os países da OCDE e da Europa, uma reforma muito comum foi o aumento da idade legal de aposentadoria e a eliminação/redução da diferença de idade entre homens e mulheres. Com essas reformas, a maioria dos países da OCDE terão uma idade de aposentadoria de pelo menos 67 anos até metade deste século, e alguns países vão além dessa idade, associando o aumento da idade da reforma diretamente para a evolução da esperança de vida. Também outras mudanças que ocorreram em vários países foram: introdução de mecanismos de ajustamento automático a demografia, mudanças na indexação de benefícios, regras mais rígidas para a concessão das aposentadorias antecipadas, busca de formas para aumentar o tempo de trabalho e aumentar a poupança enquanto estiver trabalhando e busca de diversificação das fontes de rendimento para idosos.

Em especial, nos maiores sistemas europeus de repartição ou *pay as you go* predominou a preocupação com a sustentabilidade financeira, ao mesmo tempo em que havia a preocupação de garantir o combate à pobreza, em especial, na população idosa. Claro, contudo, que pode haver tensão entre esses dois objetivos, mas a crise internacional a partir de 2008/2009 levou a uma piora da situação fiscal dos países que tornou urgente um processo de consolidação fiscal que depende bastante da reforma da previdência.

De forma muito resumida e individualizada por país, as reformas previdenciárias nos principais países da OCDE e Europa foram as seguintes:<sup>1</sup>

1. Alemanha – aumento gradual da idade legal de aposentadoria de 65 para 67 anos para aqueles trabalhadores nascidos até 1964 entre 2012 e 2029 e 67 anos para aqueles nascidos a partir de 1964;
2. Austrália – aumento gradual da idade legal de aposentadoria de 65 para 67 anos entre 2017 e 2023 para aqueles que nasceram depois de 1952 (depois de ter crescido de 60 para 65 anos

- para as mulheres) e aumento da contribuição compulsória para o sistema privado de 9% para 12% entre 2013 e 2025;
3. Áustria – idade de 65 anos para homens e de 60 para mulheres, mas subindo gradualmente para 65 anos entre 2024 e 2033 com pelo menos 15 anos de contribuição, bem como a possibilidade de aposentadoria antecipada será eliminada até 2017;
  4. Barbados – idade de 66 anos estava subindo até 67 anos até 2018;
  5. Bélgica – gradual aumento da idade legal de aposentadoria para 67 anos até 2030 e ligação com expectativa de sobrevida após 2030;
  6. Bulgária – idade legal de aposentadoria dos homens subindo de 63 anos e 8 meses com 37 anos e 8 meses de contribuição aumentada para 65 anos e 40 anos de contribuição no ritmo de 4 meses por ano; para as mulheres a idade irá subir de 60 anos e 8 meses e 34 anos e 8 meses de contribuição para 63 anos e 37 anos de contribuição;
  7. Canadá – idade de aposentadoria irá aumentar de 65 para 67 anos entre 2023 e 2029;
  8. Colômbia – idade legal de aposentadoria estava prevista subir gradualmente de 60 para 62 anos para homens até 2014 e, das mulheres, subiria gradualmente de 55 para 57 anos também até 2014;
  9. Coreia do Sul – idade de 61 anos, em 2014, mas subindo gradualmente para 65 anos até 2034 com 20 anos de cobertura;
  10. Croácia – Idade legal de aposentadoria de 65 anos para homens e 60 anos e 9 meses para mulheres, mas subindo até 65 anos em 2030; a partir de 2031 irá subir até 67 anos para homens e mulheres até 2038;
  11. Cuba – idade legal de aposentadoria estava prevista crescer de 63 para 65 anos até 2015 para os homens e também gradualmente de 58 para 60 anos até 2015 para as mulheres;
  12. Dinamarca – idade da aposentadoria básica de caráter universal irá crescer do atual patamar de 65 anos para 67 anos entre 2024 e 2027 ao ritmo de seis meses por ano;
  13. Eslovênia – aposentadorias congeladas em 2011;
  14. Espanha – idade legal de aposentadoria aumentada de 65 para 67 anos entre 2013 e 2027 com pelo menos 15 anos de contribuição; criação em 2013 de uma nova agência pública independente de responsabilidade fiscal;
  15. Estados Unidos – idade legal de aposentadoria de 66 anos, mas com previsão de subir para 67 anos em 2027;
  16. Estônia – idade legal de aposentadoria dos homens irá crescer de forma gradual de 63 para 65 anos para homens e de 60,5 para 65 anos para mulheres até 2026, sendo exigido um mínimo de contribuição de 15 anos;
  17. Finlândia – aposentadorias relacionadas aos rendimentos dos trabalhadores passaram a ser relacionadas com a expectativa de vida;
  18. França – idade legal de aposentadoria em março de 2014 era de 61 anos e dois meses e irá subir para 62 anos até 2017;
  19. Grécia – na reforma de 2010, a idade de aposentadoria das mulheres foi aumentada de 60 para 65 anos entre 2011 e 2013 e, em 2012, se estabeleceu que a idade irá se elevar de 65 para 67 anos tanto para homens quanto para mulheres; a partir de 2020 terá link com a expectativa de sobrevida; tempo de contribuição para uma aposentadoria integral subiu de 37 para 40 anos;
  20. Guatemala – para pessoas seguradas antes de 2011 se exigem 60 anos de idade e 18 anos de contribuição, que estava previsto para crescer para 20 anos até

- 2015; para pessoas seguradas a partir de 2011, já se exigiam 62 anos de idade com 20 anos de contribuição;
21. Holanda – idade legal das aposentadorias está aumentando gradualmente de 65 anos para chegar a 67 anos em 2023;
  22. Hungria – aumento da idade legal de aposentadoria de 62 para 65 anos entre 2012 e 2022, depois de crescer de 55 anos e 60 anos até 62 anos, respectivamente, para mulheres e homens;
  23. Israel – taxa de contribuição mínima para aposentadorias privadas mandatórias foi elevada de 15% para 17,5% em 2014; idade legal de aposentadoria de 70 anos para homens e 68 anos para as mulheres, mas subindo para 70 anos entre 2017 e 2020;
  24. Itália – idade das mulheres no setor público subiu, em 2012, de 61 para 65 anos e, em 2014, estava em 66 anos e 3 meses para homens e mulheres – irá se elevar, no setor privado, também para as mulheres, de 60 para 66 anos e 3 meses para igualar à dos homens em 2018 – havia previsão de chegar a 67 anos para ambos em 2021; mudança de esquema de benefício definido para contas nocionais; exigidos 20 anos de contribuição;
  25. Jamaica – idade legal de aposentadoria era de 65 anos para homens e 62 anos para mulheres, mas subindo gradualmente com previsão de alcançar 65 anos em 2016;
  26. Japão – idade legal de aposentadoria cresceu de 60 para 65 anos;
  27. Lituânia – idade legal de aposentadoria dos homens em 63 anos em 2014, mas subindo gradualmente em 6 meses por ano para chegar a 65 anos em 2026 – das mulheres era de 61 anos crescendo 4 meses por ano para também chegar a 65 anos em 2026, sendo que em ambos casos há exigência de 30 anos de contribuição;
  28. Luxemburgo – A contribuição agregada de trabalhadores, empregadores e governo irá aumentar de 24% para 30% e a condicionalidade para um benefício integral irá aumentar de 40 para 43 anos de contribuição, sendo ambas alterações até 2052;
  29. Noruega – esquema de contas nocionais a partir de janeiro de 2011 e idade de 67 anos com 40 anos de cobertura;
  30. Nova Zelândia – contribuição de trabalhadores e empregadores se elevou de 2% para 3%;
  31. Polônia – idade legal de aposentadoria irá subir de 65 para 67 para os homens entre 2013 e 2020 e de 60 para 67 anos para mulheres até 2040; mudança na fórmula de cálculo de forma a considerar não mais os 10 melhores anos dos últimos 20 anos, mas toda trajetória laboral; reforma para incluir contas nocionais;
  32. Portugal – idade legal de aposentadoria foi aumentada em 2014 de 65 para 66 anos, com no mínimo 15 anos de contribuição, e houve criação de um fator de sustentabilidade; aposentadorias públicas foram congeladas em 2011; no período de 2010 a 2012 foi instituída contribuição especial para aposentadorias com valor acima de 1.500 euros; diminuição da contribuição previdenciária de trabalhadores com 65 anos ou mais de idade como forma de incentivar permanência no trabalho e aposentadorias públicas antecipadas foram suspensas entre 2012 e 2014;
  33. Reino Unido – idade de homens e mulheres, em 2014, era de respectivamente 65 e 62 anos, mas no caso das mulheres subindo gradualmente para 65 anos até 2018; subindo para 66 anos entre 2019 e 2020 e para 67 anos entre 2026 e 2028; condicionalidade de 30 anos de contribuição;
  34. República Eslováquia – mudança na fórmula de cálculo que

- deixa de considerar os cinco melhores anos dos 10 anos finais para considerar toda a trajetória laboral e idade de aposentadoria, que era de 62 anos em 2014, passará a crescer a partir de 2017 de acordo com a expectativa de sobrevivência, no mínimo, 15 anos de contribuição;
35. República Tcheca – aumento da idade legal de aposentadoria de dois meses por ano para homens e de quatro meses para mulheres, até igualar a idade dos homens, a partir do qual passa a ser de dois meses por ano, sendo que não há limite superior estabelecido; requerimento de tempo de contribuição cresce de 25 para 35 anos – em 2014 estava em 62 anos e 8 meses para os homens e 61 anos e 4 meses para mulheres;
36. Romênia – idade legal de aposentadoria estava prevista para aumentar para 65 anos, em 2015, para os homens e subir para 63 anos para as mulheres até 2030, e o tempo de contribuição exigido para aposentadoria integral irá se elevar para 35 anos até 2030 para as mulheres (esse patamar estava previsto para ser alcançado pelos homens em 2015);
37. Suécia – reforma para transição para contas nacionais;
38. Turquia – idade legal de aposentadoria de homens irá aumentar de 60 para 65 anos e de mulheres de 58 para 65 anos, em ambos os casos, até 2048;
39. Ucrânia – idade de 60 anos para homens com 35 anos de contribuição e de 55 anos para mulheres, mas irá crescer até 60 anos até 2021 com 30 anos de contribuição.

De um modo geral, pode-se afirmar que o aumento da idade legal de aposentadoria foi uma das reformas mais comuns entre países da Europa e da OCDE, de tal forma que a maior parte deles terá, até 2050, idade de 67 anos, sendo que alguns irão ultrapassar este parâmetro ou definirão que a idade será estabelecida pela evolução da expectativa de sobrevivência. A principal lição é que existe a necessidade de adequar os sistemas de seguridade social e previdência ao processo de envelhecimento de forma a garantir a sustentabilidade dos sistemas de proteção social no futuro.

Contudo, em geral, mas com muita força no Brasil, o horizonte temporal dos políticos é de curto prazo, no máximo voltado à próxima eleição e, portanto, tende a ser bastante indiferente a reformas de previdência que têm custo político imediato e benefícios fiscais que tendem a ser mais significativos a médio e longo prazos, ao mesmo

tempo em que buscam alterações previdenciárias que são populares no curto prazo, mas que comprometem a sustentabilidade futura. Nesse contexto, parece fundamental criar mecanismos institucionais que gerem maior responsabilidade de longo prazo com a Previdência para evitar medidas como a regra 85/95 progressiva proposta pela Medida Provisória 676/2015 e sancionada pela Lei 13.183/2015, que traz ganhos políticos de curto prazo à custa de maior carga sobre as gerações futuras. Na realidade, a lei 13.183/2015 é uma ameaça à sustentabilidade da Previdência Social no Brasil que já estava ameaçada pelo envelhecimento. Não deixa de ser impressionante que a referida Lei foi aprovada sem considerações mais profundas sobre os impactos da sustentabilidade a médio e longo prazos da Previdência Social e, a rigor, em desacordo com os preceitos constitucionais de equilíbrio financeiro e atuarial, bem como com a norma de que nenhum benefício será criado ou majorado sem respectiva fonte de custeio.

Não realizar ajustamentos de forma urgente cria o risco de colocar em risco a já ameaçada sustentabilidade da Previdência Social e ter que reformar em um cenário de grave crise fiscal, tão ou ainda mais grave do que aquela pela qual o país passa atualmente, mesmo em um cenário sem recessão que ajuda

a explicar, em parte, o extremo desequilíbrio atual. Não realizar uma reforma da Previdência de forma urgente no Brasil é uma irresponsabilidade fiscal e com as futuras gerações.

## Referências

---

AISS – Associação Internacional de Seguridade Social. *Social Security Programs Throughout the World, Europe 2014, Américas 2013 e Ásia 2014*.

OCDE 2015. *Pensions at Glance 2015*.

OCDE 2013. *Pensions at Glance 2013*.

OCDE 2011. *Pensions at Glance 2011*.

- 1 As informações das reformas foram obtidas da publicação *Pensions at Glance* da OCDE de 2011, 2013 e 2015 e da AISS, do levantamento, *Social Security Programs Throughout The World* para Europa 2014, Ásia 2014 e Américas 2013. Há casos de diferentes informações entre as publicações.

*(\*) Mestre em Economia pelo IPE/USP, Mestre em Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/OISS e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal. Vencedor do Prêmio Interamericano de Proteção Social da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2015 (2º lugar). O autor tem passagens pelo Ministério da Previdência Social (ex-assessor especial do ministro, diretor do departamento do regime geral e coordenador-geral de estudos previdenciários), Ministério do Trabalho e Emprego (ex-assessor especial do Ministro e coordenador-geral de emprego e renda), Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA e OIT. A posição do autor não reflete a opinião das instituições citadas. (E-mail: rogerio.costanzi@uol.com.br).*



# A Pesquisa Histórica Sobre a Introdução de Novos Cultivos

IRACI DEL NERO DA COSTA (\*)

A meu ver, os procedimentos a serem adotados na pesquisa histórica concernente ao estabelecimento de uma nova cultura agrícola devem obedecer, tanto do ponto de vista econômico como da perspectiva demográfica, três momentos bem distintos: no primeiro lapso, deve-se considerar a implantação do novo cultivo; em segundo lugar, contemplar-se-á sua difusão; por fim, descrever-se-á sua definitiva consolidação. Atenhamo-nos a cada um desses aspectos.

## 1 Implantação

A implantação corresponde à introdução de um novo cultivo, o que se dá, por via de regra, com base na ação de produtores marginais, vale dizer, pequenos produtores sem maiores recursos, tanto em termos de posse e/ou propriedade de terras como no respeitante a fatores materiais (bens de produção e capital) ou humanos (escravos ou concurso de trabalhadores livres).

A incorporação de novas culturas ocorre, ademais, sem qualquer mudança mais expressiva no quadro demoeconômico preexistente. Muito comumente, os pioneiros eram pequenos lavradores que não dispunham de terras próprias nem

eram proprietários de escravos; não raro, tratava-se de agregados. Ao que parece, cabia-lhes – sem que disso tivessem consciência – o papel de testar as potencialidades do novo bem sem que os demais produtores da área se vissem obrigados a enfrentar riscos ou efetuar gastos.

## 2 Difusão

Provada a viabilidade econômica da cultura introduzida conhecia-se o desenvolvimento de uma nova fase, a da difusão do novo plantio com o alargamento das atividades – inclusive as de caráter artesanal e/ou comercial – a ele vinculadas imediatamente.

Dá-se nesse momento não só a incorporação à nova atividade de produtores já estabelecidos na região como a entrada de outros mais, atraídos pelo êxito alcançado pelo novo cultivo. Se os que já se encontravam na área não veem, de início, grandes alterações em suas posses, nem enfrentam, de imediato, mudanças radicais em sua rotina de trabalho (pois a nova atividade, via de regra, consorcia-se com as atividades desenvolvidas anteriormente), a entrada de novos produtores pode significar grandes

transformações, tanto em termos pessoais – afeta-se aqui a vivência dos recém-chegados, de suas famílias e eventuais acompanhantes (inclusive escravos) – como no que tange à estrutura e características demográficas e econômicas da área receptora. Têm início nessa segunda fase, pois, processos mais ou menos acentuados de atração, acomodação e repulsão, tanto de pessoas como de atividades. Alterações profundas no perfil demoeconômico podem verificar-se.

O importante a ressaltar aqui é que tais mudanças não podem ser vistas como uma consequência da atuação da nova atividade sobre estruturas preexistentes que se teriam mantido isoladas, ou seja, fechadas às influências externas. Não, embora as alterações devam ser atribuídas à nova atividade, não podem ser referidas à sua ação sobre o perfil demoeconômico preexistente, pois tais mudanças – ainda que profundas e dramáticas – devem ser atribuídas a fatores exógenos, elementos novos introduzidos de fora para dentro com respeito às condições imperantes anteriormente na área. Como veremos adiante, as transformações decorrentes de fatores endógenos – e, portanto, atribuíveis à atuação



da nova atividade – dão-se no que se poderia considerar longo prazo, vale dizer, na terceira fase aqui contemplada, qual seja, a da consolidação de uma nova atividade.

### 3 Consolidação

---

Esta terceira fase é a mais duradoura das três, pois, contrariamente à primeira, que ocupa umas poucas safras, e à segunda, que não se alonga por muito mais de um lustro, esta última se estende até a decadência e/ou definitiva superação da atividade em tela. Nela completam-se integralmente os processos de ajustamento iniciados na segunda fase e consolidam-se as mudanças estruturais decorrentes da ação da atividade em questão. Eventuais elementos fortuitos, introduzidos de modo mais ou menos aleatório na segunda fase, são definitivamente aplainados e amoldados às condições imanentes à aludida atividade. A fim de se realçar as mudanças ocorridas deve-se efetuar o confronto entre o perfil demoeconômico vigente nessa última fase com o que prevalecia no início da primeira.

Por outro lado, do ponto de vista espacial, talvez seja recomendável que a análise se estenda ao entorno regional da área inicialmente contemplada, vale dizer, é aconselhável que se conheçam as condições de vida das pessoas ou grupos que se viram repelidos ou deslocados em decorrência da introdução da nova atividade. Penso aqui nas várias combinações que podem ser estabelecidas entre “piora” e “melhora” das condições de vida, renda ou riqueza.

Assim, além de levantarmos informações sobre a vivência *ex ante* e *ex post facto* para os grupos que se viram “beneficiados” pela introdução da nova cultura, devemos nos preocupar em estender tal conhecimento, e de modo circunstanciado, aos segmentos que, de uma forma ou de outra, podem ser considerados “prejudicados” pelo referido cultivo. O avultado número de arranjos possíveis sobre as aludidas condições deve operar, a meu juízo, como um chamamento contra conclusões apressadas e simplistas tomadas a partir de uns poucos indicadores estatísticos ou de um quadro de referências empíricas muito limitado.

(\*) Professor livre-docente aposentado da FEA-USP.

(E-mail: [idd@terra.com.br](mailto:idd@terra.com.br)).

## Poupatempo – Uma Avaliação de Impacto com o Olhar no cidadão

ANDERS FREDRIKSSON (\*)

As Centrais de Atendimento ao Cidadão foram criadas a partir da década de 90 e estão presentes em quase todos os Estados brasileiros. Denominados Serviço de Atendimento ao Cidadão (Bahia), Ganha Tempo (Mato Grosso), Tudo Fácil (Rio Grande do Sul) e Poupatempo (Rio de Janeiro e São Paulo), entre outros nomes, estes centros têm como objetivo reunir, num mesmo espaço físico, entidades públicas (estaduais, mas também federais e municipais), fornecendo serviços com maior agilidade ao cidadão. Só no Estado de São Paulo, o Poupatempo realiza mais de 40 milhões de atendimentos por ano. Esses centros fornecem serviços tais como: emissão de carteira de trabalho, registro de identidade, atestado de antecedentes criminais, renovação da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) etc.

Apesar da importância de centros como o Poupatempo, não há estudos acadêmicos, usando os métodos modernos de avaliação, que mensuram o real impacto para o cidadão ao utilizar os serviços, por exemplo no tempo poupado, vis-à-vis os processos tradicionais. Para estudar esta questão foi realizada a pesquisa *“Citizen Service Centers*

*in Brazil – Evidence from the Poupatempo reform”*<sup>1</sup>, com foco no processo de renovação da CNH. Foram entrevistadas, em 2013, 730 pessoas em 31 municípios diferentes, avaliando a primeira grande expansão do programa Poupatempo no interior do Estado de São Paulo, realizada nos anos 2008-2011.

O principal objetivo foi o de saber qual é o impacto do Poupatempo no tempo para o cidadão completar processos nos órgãos públicos (ou seja, “quanto tempo poupa o Poupatempo?”) e em variáveis relacionadas, como no número de viagens realizadas às diferentes entidades envolvidas no processo e nos pagamentos realizados pelo cidadão.

Observou-se que havia uma tradição da dependência em relação a intermediários (despachantes), e que uma das razões era a grande assimetria de informação sobre como fazer trâmites nos órgãos públicos – muitas vezes o cidadão não conseguia informações sobre como realizar o próprio processo. Desta forma, procurou-se investigar se o Poupatempo também mudou a maneira de o cidadão se informar sobre o processo antes de iniciá-lo. Além disso, buscou-se entender se

os controles de relevância social são feitos de forma diferente para quem usa o Poupatempo. Um processo nos órgãos públicos contém tanto passos administrativos (por exemplo, entregar documentos pessoais, fazer um cadastro, preencher papéis) como controles que visam assegurar que o cidadão cumpre os requerimentos estabelecidos pela lei. Um exemplo, não relacionado a este estudo, é a verificação da identidade de quem quer obter uma carteira de identidade, para evitar o uso de identidades falsas em transações econômicas etc. O processo de renovação da CNH contém um exame médico e, para alguns, uma prova de direção defensiva e primeiros socorros. Buscou-se avaliar se o Poupatempo teve algum impacto sobre a qualidade destes controles.

### 1 Tempo Poupado

Na primeira parte dos resultados conclui-se que o Poupatempo realmente muda a forma como o cidadão faz o processo de renovação. Para três das quatro variáveis principais definidas, a saber: i. tempo total gasto no processo, em horas/minutos, desde o de se informar até o de obter a nova CNH

“em mãos”; ii. número de dias que isso leva do início até o fim; e iii. número de viagens de ida e volta feitas para realizar os trâmites, observou-se uma redução de entre 25% e 50%. Na quarta variável – os pagamentos totais feitos – observou-se também uma diminuição, porém, a redução foi menos expressiva e estimada com menor precisão. Nas variáveis que captam como o cidadão se informa sobre como fazer a renovação observou-se também uma melhora, dado que o cidadão gasta menos tempo e faz menos viagens unicamente para se informar. Usando o método “diferenças em diferenças” para estimar o impacto do Poupatempo, e com uma amostra representativa da população do interior do Estado, houve respaldo estatístico para afirmar que o Poupatempo mudou para melhor como o cidadão-condutor faz o processo.

No estudo, foram usadas também as estimativas de tempo poupado – convertido em dinheiro, usando a perspectiva de custo de oportunidade de tempo, para calcular o custo-benefício do programa Poupatempo (na parte relativa a renovação de CNH). As estimativas indicam que a economia no que se refere à monetização do tempo total poupado pelos cidadãos está ao par dos custos operacionais relacionados à emissão das CNHs, do próprio Poupatempo.

O estudo concluiu que o Poupatempo representou melhoras sig-

nificativas para a população de São Paulo. Admite-se que se tivesse sido escolhido outro processo, como o de obter um RG, o resultado da análise provavelmente também teria sido positivo.

Na segunda parte do estudo os resultados não são tão positivos como os apontados acima, e complica-se também a interpretação do próprio processo da renovação.

## 2 Os Controles de Relevância Social na Renovação da CNH

A renovação da CNH inclui um curso de direção defensiva e primeiros socorros, para aqueles indivíduos que não haviam feito na época que obtiveram a carteira, e um exame médico obrigatório. A qualidade deste exame médico, de aptidão física e mental, não é medida pela rapidez com a qual o exame é feito. Ao contrário, o objetivo final é ter bons condutores que consigam dirigir seguramente. Este objetivo é importante, dado o número elevado de acidentes e mortes no trânsito. Antes de levar a campo a pesquisa, estudamos em detalhe a legislação vigente e quais exames – para testar a aptidão – são obrigatórios.<sup>2</sup> Chegamos a uma lista de oito itens estritamente obrigatórios, a serem examinados pelo médico. São eles, além do teste de visão, audição, força manual, pulso, pressão, reflexos, ausculta cardíaca e ausculta pulmonar. A legislação inclui outros itens, além

destes oito, mas não foi possível classificá-los como obrigatórios. Na prática, mostra-se que poucas pessoas são sujeitas a estes controles e a visita médica é muito rápida. Em média, o indivíduo está sujeito a 2,8 controles, além do teste de visão, mesmo que todos os outros sete sejam obrigatórios. Registramos também, o que é de se esperar, uma correlação entre o número de exames feitos pelo médico e o tempo em minutos que a pessoa diz ter passado com o próprio médico (excluindo tempo de espera etc.) e também com a impressão subjetiva que o indivíduo tem sobre a qualidade da avaliação feita. Obviamente, existem exceções, com exames médicos muito bem feitos e avaliados. Mesmo assim, pode-se dizer que, apesar de a grande maioria dos condutores realizar o exame médico, são poucos os controles realizados, as visitas são rápidas e as avaliações subjetivas dos condutores não são muito positivas. Este quadro é geral – ou seja, vale tanto para os exames feitos pelos médicos credenciados, como parte do processo de renovação tradicional (no DETRAN ou com um intermediário), como para o exame médico feito dentro do Poupatempo. Não estimamos nenhum efeito significativo do Poupatempo sobre como o exame médico é feito. Vale a pena destacar que observamos, também para o curso de direção defensiva e primeiros socorros, num âmbito de cumprimento médio com a legislação, que os que renovam a CNH no Poupatempo não cumprem melhor

a legislação do que aqueles que renovam fora do órgão.

### 3 Interpretações: Discussão dos Resultados

Os resultados da primeira parte da pesquisa representam avanços significativos na interação estado-cidadão. Os resultados da segunda parte sobre os controles de relevância social levaram a duas questões: (1) Por que não melhora a qualidade do exame médico, quando este é feito dentro do Poupatempo? e (2) Se o exame médico não é bem feito, por que é necessária a renovação da carteira de motorista?

Pensando em discutir estes resultados e questões foi organizado pelo Center for Organization Studies (CORS) da FEA/USP, em novembro de 2015, um seminário com a temática das reformas nos serviços públicos.

O seminário contou, entre outros,<sup>3</sup> com a presença de Daniel Annenberg, presidente do DETRAN, órgão responsável pela renovação de CNH e ex-superintendente do Poupatempo no período 1997-2006. Annenberg reconheceu a (demasiada) rapidez com a qual os exames médicos são feitos. Acrescentou que uma explicação para os resultados obtidos na pesquisa se deve à estrutura de pagamentos aos médicos (por paciente atendido), que os leva a querer realizar rapidamente

a consulta. Considerando que esta estrutura seja semelhante fora / dentro do Poupatempo, concordamos com Annenberg que a chave está nos incentivos dos médicos, e estes não parecem ser diferentes entre os locais de realização dos exames. Em relação ao curso de direção defensiva e primeiros socorros, que na sua íntegra é feito fora do Poupatempo, é mais fácil entender que o Poupatempo, por si mesmo, não muda como é feito.

A segunda pergunta, que levanta a questão sobre por que é necessária a renovação da carteira de motorista se o exame médico não é bem feito, é preocupante. Esta pergunta é realmente relevante, e, como anedota, também foi feita algumas vezes pelos entrevistados. O processo é visto, por alguns, como algo desnecessário, que serve para gerar renda para determinados grupos. Acredita-se, em vez disso, que o processo deveria ser melhorado. Ou seja, alinhar os incentivos dos grupos envolvidos com o interesse comum, que, ao final, é melhorar a segurança no trânsito.<sup>4</sup> Para tentar mudar esse quadro, seria necessário levantar todas as informações relevantes e estudar os incentivos dos grupos envolvidos (governo do Estado, órgãos nacionais e estaduais de trânsito, o Poupatempo, as organizações dos médicos, o interesse comum etc). Vale a pena dizer que a exigência brasileira de renovações quinquenais (ou a cada três anos para os condutores de 65 anos ou mais)

representa uma legislação ambiciosa, o que possibilita tanto os testes de aptidão dos condutores como um processo de educação contínua de trânsito. Segundo Annenberg – que até abril de 2016 encabeça as reformas atuais no DETRAN e que destaca que anteriormente os exames médicos foram ainda mais rápidos e menos rigorosos –, o que se tem conseguido até agora é que o exame médico não pode durar menos de cinco minutos. Imaginamos que seja difícil superar a falta de informação sobre quais exames o médico realmente faz, e esta “proxy” indireta de qualidade talvez seja o melhor que se pode conseguir neste momento (mas também é preciso que se pense sobre quais incentivos são gerados com essa nova regra). No estudo, as pessoas que foram sujeitas a todos os oito controles obrigatórios passaram 14,5 minutos com o médico (não contando a espera em filas etc.). Ou seja, um requerimento de cinco minutos parece não resolver a situação. A nossa observação de uma média de 14,5 minutos gastos para realizar todos os controles também contradiz a informação do presidente da Associação Brasileira de Medicina de Trânsito (Abramet), que, em entrevista de 2006, sugeriu que um exame médico de seis a oito minutos seria suficiente.<sup>5</sup>

Por fim, resume-se algumas outras observações. Foram implementadas reformas parecidas em vários países e a metodologia de

avaliação poderia ser replicada em outros lugares. Uma vantagem do contexto brasileiro foi que a obrigatoriedade da renovação quinzenal da CNH tornou possível a coleta de dados tanto de cidadãos que tiveram como dos que não tiveram acesso ao Poupatempo na hora de fazer a renovação, o que possibilitou o estudo. Tais escolhas de processo e “estratégia de avaliação” precisam ser feitas para cada estudo. O projeto coletou dados sobre outras variáveis, além das aqui discutidas. Pelo que sabemos, é o primeiro estudo que coleta dados detalhados sobre o uso dos despachantes, o que será analisado em detalhe em outro artigo. Tendo escolhido um processo realizado pelo DETRAN, tivemos um bom contato com este órgão para obter informações detalhadas de legislação, dados etc., importantes para o estudo. Não obstante, houve por parte do governo estadual a falta de dados mais detalhados sobre os custos da operação do programa Poupatempo.

#### 4 Conclusão

No que concerne à pergunta “quanto tempo poupa o Poupatempo?”, identificamos resultados muito positivos. Na segunda parte, que diz respeito à qualidade dos componentes socialmente relevantes, os resultados não são apenas relacionados ao Poupatempo, mas também ao próprio processo escolhido. Também vale a pena dizer que o Poupatempo tem vários objetivos, como por exemplo, aumentar e aperfeiçoar a cidadania, e o estudo trata apenas de uma pequena parte destes objetivos. Mesmo assim, identificamos possíveis melhoras nas partes do processo que realmente importam.

Para saber mais: <[http://media.andersfredriksson.be/1511\\_Poupatempo\\_Anders\\_Fredriksson](http://media.andersfredriksson.be/1511_Poupatempo_Anders_Fredriksson)>.

1 Pesquisa realizada durante o período 2012-2015 pelo autor e financiada pelos fundos de pesquisa do Handelsbanken e Vetenskapsrådet, da Suécia, e Fonds de la Recherche Scientifique, da Bélgica. O projeto

é uma colaboração entre a USP e a Universidade de Namur, Bélgica, onde o autor fez pós-doutoramento. O autor realiza também projetos sobre a localização de serviços públicos, usando pesquisa operacional e tem interesse nas áreas de Economia de Custos de Transação, Corrupção e Economia Informal.

- 2 Resolução CONTRAN No. 267 de 1998, reproduzida nas páginas 452-469 no Código de Trânsito Brasileiro, disponível em: <[http://www.denatran.gov.br/publicacoes/download/ctb\\_e\\_legislacao\\_complementar.pdf](http://www.denatran.gov.br/publicacoes/download/ctb_e_legislacao_complementar.pdf)>.
- 3 As apresentações foram realizadas por Anders Fredriksson (FEA/USP e UNamur), Daniel Annenberg (DETRAN), Eduardo Haddad (professor, FEA/USP) e Paulo Furquim (professor, INSPER), e moderadas por Sylvia Saes (professora e diretora do CORS - Center for Organization Studies, FEA/USP). <http://cors.usp.br/events/cors-in-focus-reformas-no-setor-publico-o-caso-do-poupatempo-e-do-detrans/>
- 4 Num estudo ideal, haveria dados de acidentes de trânsito etc., e seria estudado o impacto de reformas no processo da renovação sobre estas variáveis, de interesse final. O grau de cumprimento com o exame médico e com o curso de direção defensiva e primeiros socorros servem como proxies para tais variáveis.
- 5 Publicado em “Portal da Oftalmologia”, disponível em: <<http://www.portaldaretina.com.br/home/noticias.asp?cod=631>>.

*(\*) Pós-doutorando pela Universidade de São Paulo (NAP – CORS - Center for Organization Studies, FEA-USP). (E-mail: anders.fredriksson@usp.br).*



# Da Estratégia de Lisboa à Economia de Dados: a Agenda Digital e Competitividade Europeia

JULIO LUCCHESI MORAES (\*)

Ao longo dos últimos artigos, apresentamos e problematizamos alguns dos pontos cardeais da Economia Digital global, indicando as principais áreas de interface e convergência entre as TICs, a Economia Criativa e outros conceitos correlatos. Vez ou outra, avançamos na compreensão dos aspectos geopolíticos dessa agenda de pesquisas e julgamos oportuno atribuir maior centralidade ao componente nacional desse debate.

A relativa ubiquidade da Economia Digital frequentemente obscurece a dimensão material das TICs, bem como as relações umbilicais estabelecidas entre o setor e os contextos políticos e econômicos específicos. O presente artigo inicia, nesse sentido, uma série de reflexões cujo intuito é o de matizar os avanços da pauta digital dentro das estruturas produtivas específicas a cada país ou região. Motivados pela participação no IX Congresso Internacional do Fórum de Avignon, teremos por ponto de partida a União Europeia.<sup>1</sup> Nosso objetivo será analisar os esforços múltiplos atualmente empreendidos pelo gigantesco bloco econômico em prol da implementação de uma agenda de desenvolvimento econômico centrada na Economia Digital.

Nesta primeira reflexão, apresentaremos um quadro introdutório, identificando os principais pontos de contato entre nossa problemática e processos macroeconômicos ampliados. Estabelecemos, assim, uma espécie de linha mestra, a partir da qual se desdobrarão os próximos artigos da série.

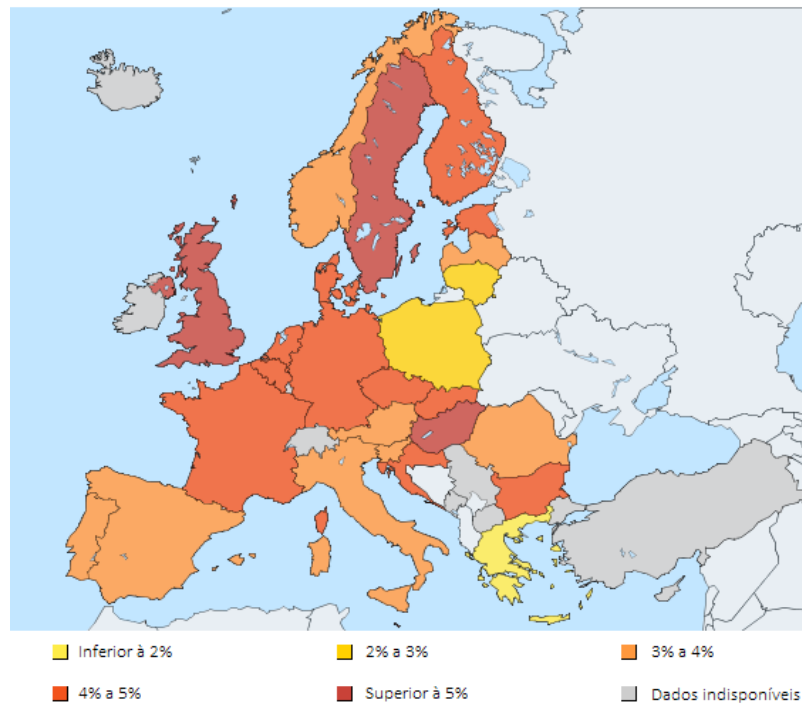
## 1 'Data-Driven Economy': Rumo à Economia do Conhecimento 2.0

Lidando com um objeto de grande envergadura, é natural que nossa reflexão se inicie a partir de um sobrevoo panorâmico. Dada a centralidade da União Europeia na dinâmica econômica global, refletir sobre a competitividade do continente envolve refletir sobre tendências macroeconômicas estruturais respeitando, simultaneamente, as particularidades socioeconômicas locais.

Começemos nosso estudo a partir da análise de dados do Gabinete de Estatísticas da União Europeia (Eurostat). A Figura 1 indica a participação relativa das TICs no PIB dos países membros. Aí percebemos uma tendência geral semelhante à de diversas outras regiões do globo: poucas vezes o segmento ultrapassa a casa de 5%.



Figura 1 – Participação das TICs no PIB dos Países da União Europeia<sup>2</sup>



Fonte: adaptado de EUROSTAT

Dessa situação, podemos destacar ao menos três aspectos:

(i) O primeiro argumento relevante decorre do fato de que o impacto da agenda digital na competitividade vai muito além da mera aferição do valor agregado pelas TICs na composição do PIB de cada um dos estados. Mais do que a contribuição direta à renda nacional, a ubiquidade de novos serviços ou processos tecnológicos como a Internet das Coisas (IoT), Big Data ou a Conectividade de Quinta Geração proporcionam ganhos

de produtividade dos fatores nos demais setores. Pensar, nesse sentido, o advento da Economia Digital é levar em conta uma mudança paradigmática catalisadora de transformações profundas.

(ii) A compreensão da potencialidade econômica das TICs exige uma etapa de desagregação. Podemos realizá-la pelos mais diversos recortes: pelo nível de complexidade das cadeias produtivas, pelas vantagens comparativas de cada região dentro das distintas camadas tecnológicas do

ecossistema tecnológico etc. Aos presentes objetivos, basta indicar a crescente contribuição das TICs, no contexto europeu, como atividades terciárias (isto é, como serviços), em detrimento de sua contribuição como atividade secundária (isto é, industrial).<sup>3</sup>

(iii) Por fim, cabe destacar o impacto que o advento digital tem no próprio universo do conhecimento acadêmico. De fato, se muitas das discussões no campo deitam raízes em teorias econômicas das décadas finais do século XX

– como os debates a respeito da Economia da Informação e do Conhecimento – vai ficando claro que a complexidade dos sistemas tecnológicos e sua dinâmica proporcionam (e ao mesmo tempo alimentam) uma interessantíssima efervescência intelectual.

É crescente, nesse sentido, o debate a respeito do conceito de Economia de Dados (ou Economia Orientada aos Dados, em inglês, ‘Data-driven Economy’).<sup>4</sup> As potencialidades de obtenção, tratamento e disponibilização de um número massivo de informações, processados em tempo real por meio de interações complexas entre agentes humanos e inteligência artificial ainda não estão de todo mapeadas, mas são certamente um campo fértil tanto para estudos acadêmicos, ações de agentes privados e para políticas públicas. Não por acaso, este complexo objetivo figura dentro das ambições governamentais europeias para a próxima década.

## 2 Da Agenda de Lisboa ao Horizonte 2020: Revisitando o Impacto da Tecnologia

Das diversas iniciativas vinculadas à agenda digital atualmente em curso no contexto europeu, nenhuma merece maior destaque do que o Horizon 2020. Contando com um orçamento de aproximadamente

80 bilhões de euros distribuídos ao longo de sete anos, trata-se do maior programa de investimento em pesquisa e inovação da Europa. O projeto inscreve-se no contexto de programas correlatos (Europa 2020 e Innovation Union) e tem por objetivo, em linhas bastante gerais, a criação de um ambiente amigável à inovação em suas heterogêneas dimensões (EC, 2011).

O desenho institucional desta política pública transnacional é particularmente interessante. Embora encontremos uma série de áreas prioritárias de atuação – como Energia, Nanotecnologia ou Sustentabilidade –, o programa não incorreu em dirigismo. Pelo contrário: sua tônica central é justamente a de facilitação na geração e disseminação de práticas inovadoras. Podemos, assim, dizer que tão importante quanto o conteúdo das pesquisas propriamente ditas é a estruturação de um ambiente econômico e tecnológico no bloco. Simplificação no acesso à fundos de pesquisa, fortalecimento de participação das pequenas e médias empresas e criação de um mercado unificado de conhecimento, pesquisa e inovação (a chamada ERA – European Research Area) são alguns dos objetivos do programa (*idem*).

São inegáveis as diferenças entre esse programa e seu principal antecessor, a chamada Estratégia de

Lisboa, plano de desenvolvimento lançado na virada do milênio e que estabelecia uma série de metas a serem alcançadas pelos países membros. Veugelers e Cincera (2015, p. 26) ecoam algumas das diversas críticas feitas a esta agenda anterior, pautada essencialmente no atingimento de cifras de indicadores macroeconômicos ‘brutos’ – crescimento, geração de empregos, aumento da produtividade etc.

Mais do que uma simples atualização programática, temos no Horizon 2020 um importante exemplo de inflexão conceitual. Ao abrandar o imperativo do cumprimento de metas macroeconômicas rígidas em prol de objetivos de corte mais brando (sem perder, com isso, a rigidez na prestação de contas dos recursos de fomento), a União Europeia dá mostras de buscar uma agenda de desenvolvimento mais arejada e, de certo modo, mais alinhada à dinâmica do segmento digital atual.

Ao menos do ponto de vista teórico, divisam-se assim as balizas para o surgimento de uma Economia do Conhecimento de segunda geração, na qual o componente digital assume protagonismo na dinâmica social e econômica. Ao longo dos próximos artigos, compreenderemos a maneira pela qual as principais economias do bloco estão lidando com tais desafios.

## Referências

---

EUROPEAN COMMISSION – EC. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Horizon 2020 – The Framework Programme for Research and Innovation*. COM/2011/0808 Final. Bruxelas: European Commission, 30 nov. 2011. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0808&from=EN>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Data-driven innovation: big data for growth and well-being*. OECD: Paris, 2015.

VEUGELERS, Reinhilde; CINCERA, Michele. How to turn on the innovation growth machine in Europe. *Intereconomics*. Forum – The Impact of Horizon 2020 on Innovation in Europe, v. 50, n. 1, p. 4-9, jan./fev. 2015.

WORLD ECONOMIC FORUM – WEF. *Big data, big impact: new possibilities for international development*. World Economic Forum Report, 2012.

1 O pesquisador esteve em Bordeaux, entre os dias 31 de março e 1º de abril, a convite dos organizadores do Forum de Avignon. No contexto do mesmo evento, foi realizado também o último encontro do Digital Society Forum, organizado pelo grupo de telecomunicações, Orange.

2 Os dados reportam-se ao valor adicionado pelas atividades de Tecnologias da Informação e Comunicação a custo dos fatores para o ano de 2013, com exceção de Portugal, França e Eslováquia (2012), Dinamarca (2011) e Suécia e Reino Unido (2010). A tabela original dos dados pode ser acessada em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=in00074>>.

3 Posteriormente, revisitaremos este argumento com mais atenção.

4 Para interessantes discussões sobre essa temática, ver OCDE (2015) e WEF (2012).

(\*) *Graduado em Ciências Econômicas e Doutor em História Econômica pela USP. Pesquisador do Geopolitical Economy Research Group (GERG), da Universidade de Manitoba. Encontra-se atualmente sediado na Bélgica, onde trabalha com temas ligados à Economia Digital e Economia Criativa. (E-mail: julio.moraes@usp.br).*

## Ciclos Econômicos e Rotação de Ativos: Uma Introdução

RODRIGO OCTAVIO MARQUES DE ALMEIDA (\*)

Os períodos de crescimento e recessão econômica geram reações recorrentes nos preços dos diferentes ativos como *commodities*, ações, títulos de renda fixa e imóveis.

Outros ciclos também afetam o comportamento dos ativos, como por exemplo, os ciclos agrícolas, de estoques, os político-eleitorais e os de tecnologia. Cada um deles tem características próprias e podem ser sincronizados, ou seja, uma fase de crescimento no mercado de imó-

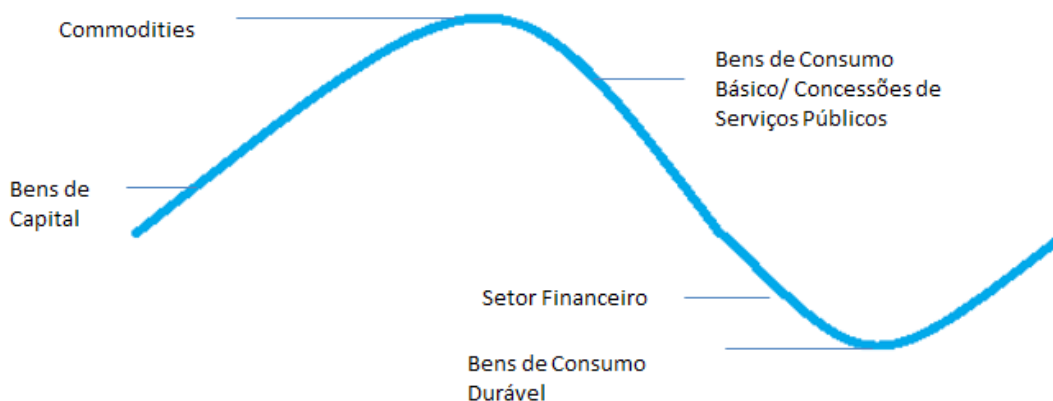
veis pode coincidir com um estágio positivo do ciclo de tecnologia.

Uma estratégia de alocação de investimentos é a rotação de setores conforme a parte do ciclo em que a economia se encontra. O objetivo é gerar retornos superiores à estratégia passiva quando ajustado pelo risco, o que só é possível se os mercados não forem eficientes.

O gráfico a seguir apresenta os grupos de indústrias que, em teoria, têm um desempenho melhor

em diferentes etapas do ciclo de negócios.

Em um ambiente recessivo, os setores ligados a gastos essenciais, telefonia e concessionários de serviços públicos recebem destaque. As vendas de bens de consumo básico, como alimentos, bebidas e remédios, tendem a ser menos sensíveis à queda do nível de atividade econômica, representando um fluxo de pagamentos de dividendos relativamente estável para os investidores.



Nos últimos estágios dessa fase, as ações de bancos tendem a ter desempenho favorável, em antecipação à recuperação econômica. De fato, o setor financeiro é um dos que mais sentem os efeitos da elevação da inadimplência desse período. Uma vez realizadas as provisões e renegociadas as dívidas, o setor está preparado para atender a um aumento na demanda por financiamentos.

Na sequência, a melhora dos retornos do setor de bens duráveis sinaliza o ponto de inflexão da atividade econômica. Isso é reflexo do aumento da confiança do consumidor ou simplesmente fruto da

reposição desses bens em função da depreciação.

Com a recuperação econômica em curso, o ânimo dos empresários se altera iniciando um período de renovação com compras de novos equipamentos. Dessa forma, o setor de bens de capital como máquinas pesadas, aviação e transporte torna-se mais atrativo.

A fase final do crescimento é tradicionalmente caracterizada pela elevação da taxa de inflação causada pelo excesso de demanda por bens. Os setores ligados a extração mineral e energia apresentam desempenho relativo favorável, uma

vez que estão menos sujeitos a pressões de custo.

A alocação tática anteriormente descrita obriga o investidor a identificar e monitorar variáveis que antecipem mudanças na economia e em cada setor. Essa sintonia mais fina é necessária para reduzir o erro de "timing" da compra e da venda, que pode anular os benefícios da estratégia. A tabela a seguir ilustra essa questão, comparando-se o retorno dos índices setoriais publicados pela Bovespa com a evolução do PIB trimestral. Nota-se em muitas ocasiões o poder de antecipação do mercado, mas, em outras, esse não é tão claro.<sup>1</sup>

Tabela 1 - Retornos Comparativos: PIB Trimestral X Índices Setoriais

Data	IEE	INDX	FIN	IMAT	UTIL	ICON	PIBtri	Data	IEE	INDX	FIN	IMAT	UTIL	ICON	PIBtri
jun-08	13,69%	6,78%	5,34%	14,96%	15,27%	-0,37%	6,34%	mar-12	8,18%	16,85%	9,24%	16,81%	12,82%	18,35%	1,66%
set-08	-14,47%	-31,87%	-4,02%	-39,39%	-13,81%	-20,08%	6,98%	jun-12	0,38%	-10,30%	-11,26%	-14,06%	2,98%	-3,46%	0,97%
dez-08	-6,72%	-26,47%	-20,29%	-28,97%	-9,32%	-16,27%	1,03%	set-12	-15,04%	11,67%	8,63%	9,26%	-17,37%	11,20%	2,50%
mar-09	9,43%	0,98%	5,74%	3,33%	8,49%	4,55%	-2,43%	dez-12	-4,31%	7,90%	9,92%	9,66%	-2,45%	10,54%	2,52%
jun-09	22,14%	34,67%	32,75%	37,82%	16,03%	31,02%	-2,21%	mar-13	-3,62%	-1,32%	6,81%	-10,70%	2,82%	-0,56%	2,81%
set-09	9,26%	24,37%	22,20%	21,83%	6,93%	24,51%	-1,16%	jun-13	-8,44%	-5,34%	-10,21%	-15,61%	-8,48%	-2,55%	4,09%
dez-09	8,94%	11,64%	4,55%	15,52%	13,57%	12,71%	5,33%	set-13	6,42%	8,91%	9,44%	21,11%	2,68%	4,80%	2,76%
mar-10	-0,44%	4,12%	2,65%	12,13%	-1,90%	-1,94%	9,22%	dez-13	-2,91%	1,47%	-1,93%	14,79%	0,55%	-0,79%	2,41%
jun-10	-0,58%	-8,81%	-11,87%	-20,68%	2,34%	3,23%	8,53%	mar-14	-5,38%	-8,68%	6,77%	-18,00%	-2,70%	-2,46%	3,17%
set-10	5,88%	11,64%	24,01%	8,62%	2,79%	13,72%	6,91%	<b>jun-14</b>	<b>13,27%</b>	<b>-0,03%</b>	<b>9,50%</b>	<b>-9,97%</b>	<b>13,01%</b>	<b>8,25%</b>	<b>-0,83%</b>
dez-10	6,85%	3,05%	-1,45%	-2,72%	8,07%	9,06%	5,67%	<b>set-14</b>	<b>-1,91%</b>	<b>3,55%</b>	<b>2,92%</b>	<b>-2,12%</b>	<b>-3,19%</b>	<b>3,01%</b>	<b>-1,08%</b>
mar-11	9,73%	-3,71%	-0,62%	-1,54%	11,10%	-3,22%	5,14%	<b>dez-14</b>	<b>-1,58%</b>	<b>0,92%</b>	<b>-0,68%</b>	<b>-5,37%</b>	<b>-3,18%</b>	<b>2,61%</b>	<b>-0,68%</b>
jun-11	0,61%	-7,22%	-5,04%	-11,53%	0,99%	-0,58%	4,63%	<b>mar-15</b>	<b>1,26%</b>	<b>8,24%</b>	<b>5,49%</b>	<b>7,98%</b>	<b>0,19%</b>	<b>1,69%</b>	<b>-2,02%</b>
set-11	-7,53%	-11,20%	-13,25%	-18,31%	-9,43%	-7,52%	3,46%	<b>jun-15</b>	<b>10,00%</b>	<b>1,72%</b>	<b>3,01%</b>	<b>-6,84%</b>	<b>2,63%</b>	<b>4,76%</b>	<b>-2,99%</b>
dez-11	17,27%	10,77%	13,11%	0,46%	20,65%	12,99%	2,50%	<b>set-15</b>	<b>-14,80%</b>	<b>0,53%</b>	<b>-18,23%</b>	<b>-0,95%</b>	<b>-13,93%</b>	<b>-6,54%</b>	<b>-4,45%</b>
								<b>dez-15</b>	<b>-3,77%</b>	<b>-4,90%</b>	<b>-1,45%</b>	<b>-1,16%</b>	<b>0,41%</b>	<b>-6,26%</b>	<b>-5,89%</b>

Nota: IEE (Energia Elétrica); INDX (Índice Industrial); FIN (Setor Financeiro); IMAT (Materiais Básicos); UTIL (Índice de Utilidade Pública); ICON (Índice Consumo); Pib trimestral real a preços de mercado. Variação percentual em relação ao mesmo período do ano anterior.

Fonte: BM&F Bovespa e Ipead-data.

A prolongada recessão recente pode ser usada como exemplo. O índice composto por empresas de energia elétrica apresenta o bom desempenho esperado (-0,14%). O IMAT é composto basicamente por empresas do setor de *commodities* (Mineração e Siderurgia), um dos mais penalizados nesse processo (-17,83%), e que tem forte impacto na variação do PIB. Já o INDX é formado por empresas de papel e celulose, Ambev e exportadoras, que apesar da queda do nível de atividade interna se beneficiaram do dólar mais forte no período.

Por último, cabe ressaltar que o desempenho ligeiramente negativo do setor financeiro é causado pelo esperado aumento da inadimplência, mas atenuado pela forte elevação de taxas de juros, que tem impacto positivo na avaliação do ativo de alguns bancos.

Dessa forma, a análise de outras variáveis macroeconômicas também é relevante na elaboração da tese de investimento.

Um exemplo é o monitoramento da taxa de inflação, que tem impacto diferente em cada setor. A elevação da inflação pode significar um aumento da taxa de juros, o que afeta negativamente empresas alavancadas e a construção civil. Alternativamente, se uma recessão está associada ao enfraquecimento da moeda, as empresas exportadoras tornam-se mais competitivas e ganham fatias no mercado internacional, mas penalizam as endividadas em moeda estrangeira.<sup>2</sup>

Como se nota, a alocação tática pode ser feita mesmo sem uma explicação teórica das causas do ciclo e sem uma definição precisa das fases de expansão e recessão. Isso aumenta a importância de modelos macroeconômicos adequados que forneçam boas previsões para os modelos de avaliação de ativos.

## Referências

MAGGI, S. *Investment strategies for uncertain markets*. Maggi Asset Management, 2010.

OWEN, D.; GRIFFITHS, R. *Mapping the markets – a guide to Stockmarket Analysis* Bloomberg Press, 2006.

REILLY, F.; BROWN, K. *Investment analysis & portfolio management- Soth-Western*, Cengage Learning, 2010.

1 O dado sobre o PIB trimestral só é publicado no trimestre seguinte enquanto os retornos dos índices são em tempo real.

2 Como é o caso das empresas que compõem o INDX.

(\*) Doutor em Economia pela USP.  
Professor do MBA da Fipe. Gestor de Recursos credenciado pela CVM.  
(E-mail: roctaviomarques@hotmail.com).



# Antecedentes e Mecanismos de Políticas Habitacionais no Brasil e no Estado de São Paulo: da Fundação Casa Popular ao Programa Minha Casa, Minha Vida e CDHU

RODGER BARROS ANTUNES CAMPOS (\*)

O objetivo desse texto é abordar os mecanismos e canais utilizados no fomento à habitação social no Brasil e no Estado de São Paulo. As linhas que se seguem buscam, inicialmente, abordar as medidas tomadas pela União, a partir da República Velha até o atual Programa Minha Casa, Minha Vida. Posteriormente, o foco é dado às políticas de habitação social no Estado de São Paulo (essencialmente, as medidas tomadas pela Secretaria de Habitação do Estado) e como as políticas federais têm se relacionado com as medidas públicas do Estado.

No período da República Velha (1889-1930), as políticas públicas relacionadas à habitação eram conduzidas principalmente por mecanismos de mercado, i.e., o Estado privilegiava a produção privada e mantinha sua intervenção restrita às situações de insalubridade e à concessão de isenções fiscais (ROLNIK, 1981). Enquanto o processo migratório ocorria, a valorização imobiliária se acentuava e os imóveis eram utilizados como reserva de valor, devido à inexistência de um mercado de capitais (MELO, 1992; BONDUKI, 1994). Nos anos

1920, a maior parte dos prédios era alugada e os trabalhadores de baixa renda habitavam em cortiços. Estima-se que na cidade de São Paulo 90% da população alugava imóveis devido à dificuldade de aquisição da casa própria. A busca por superar a carência de imóveis nesse período se deu via produção de casas e cortiços populares e insalubres e áreas reduzidas, acentuando as precárias condições habitacionais (BONDUKI, 1994).

Historicamente, a política pública de incentivo à habitação, no âmbito federal, remonta aos anos 40 do século passado (BONDUKI, 1994). Segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, 2011), as iniciativas de políticas nacionais de habitação lançadas iniciam em 1946 com a Fundação Casa Popular (FCP). O intervencionismo habitacional remonta ao período Vargas (1930-1945 e 1950-1954). Segundo Oliveira (2002), essa postura do Estado brasileiro na questão habitacional esteve intrinsecamente relacionada à estratégia do governo central em impulsionar a formação e fortalecimento de uma sociedade urbano-industrial.

Bonduki (1994) resalta as principais medidas desse período: 1) o Decreto-Lei do Inquilinato (de 1942). Nesse decreto, os preços dos aluguéis foram congelados, regulamentou-se a relação entre locadores e inquilinos e criaram-se as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Previdência e da Fundação Casa Popular, iniciando a produção de imóveis subsidiados; e 2) o Decreto-Lei nº 58, que regulamenta a venda de lotes urbanos a prestações.

A partir de 1964, as políticas públicas habitacionais avançaram de forma mais estruturada: foram criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Nos primeiros cinco anos, foram construídas 178.227 unidades habitacionais, representando 40,7% dos recursos direcionados às famílias de baixa renda. Contudo, a partir de 1970 o crédito passou a ser redirecionado às classes mais abastadas por ser mais rentável ao banco, cuja taxa de juros anual era de 10% enquanto no mercado de baixa renda os juros estavam entre 1% e 3%, adicionan-

do ainda o risco de inadimplência (YOSHIMURA, 2004).

A crise no final dos anos 70 impactou diretamente o equilíbrio do SFH. Em 1986, o BNH foi extinto e suas funções foram redistribuídas entre o então Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (Bacen) e a Caixa Econômica Federal (CEF). Pelo Decreto-Lei nº 2.291/86 coube ao MDU a formulação de propostas de políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano; ao CMN coube orientar, disciplinar e controlar o SFH; ao Bacen esteve circunscrita a função de fiscalizar as instituições financeiras que integravam o SFH e normatizar os depósitos em poupança e à CEF estiveram atreladas a administração do passivo e ativo, do pessoal e dos bens móveis e imóveis do BNH e a gestão do FGTS.

No período entre 1986-2003, várias mudanças ocorreram no que diz respeito às políticas públicas direcionadas à habitação (mudanças de ministérios e diferentes atuações da CEF), mas pouco foi direcionado pela iniciativa direta do governo federal (BRASIL, 2012). Esse período foi marcado por instabilidade macroeconômica (espiral inflacionária, vulnerabilidade externa, déficit primário das contas públicas) e crise política com o impeachment do então presidente da República em 1992. Em 1994, o rombo estimado no SFH era

da ordem de 20 bilhões de dólares (AZEVEDO, 1996 *apud* YOSHIMURA, 2004).

Embora nesse ambiente de instabilidade macroeconômica, em 1994 o governo federal lançou os programas Habitar-Brasil e o Morar-Melhor. Esses programas recebiam recursos oriundos do Orçamento Geral da União e do Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras (IPMF). O programa não atendeu às expectativas devido ao Plano Real que impôs uma sequência de contingenciamentos à economia brasileira naquele período.

Efetivamente, foi a partir de 2003 que o setor habitacional voltou a ter visibilidade no âmbito federal do governo. No mesmo ano, houve a criação do Ministério das Cidades e, no ano seguinte, deu-se a aprovação da Política Nacional de Habitação (PNH). Estas novas ações do Estado configuraram uma preocupação ampliada e integrada em relação ao desenvolvimento urbano das cidades.

Em linhas gerais, os objetivos traçados pela PNH foram, segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, 2004): universalizar o acesso à moradia; promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários; fortalecer o papel do Estado na gestão e regularização; tornar a questão habitacional prioridade nos diferentes níveis de governo; ampliar a produtividade; melhorar a qualidade

da produção habitacional e incentivar a geração de emprego e renda, apoiando-se na característica da indústria da construção civil brasileira (i.e.: mobilizadora de mão de obra, dependente de insumos nacionais e significativa participação no Produto Interno Bruto).

O PNH passa a contar com diversos instrumentos para viabilizar sua implementação. São eles: a) Sistema Nacional de Habitação (SNH); b) Desenvolvimento Institucional (DI); c) Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (SIMAHAB); e d) Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

Os instrumentos propostos pela PNH ativam diversos canais para atuação da política. O DI é um instrumento que busca descentralizar a ação da política, requerendo a estruturação institucional dos Estados, Distrito Federal e Municípios e, também, a preparação em termos de capacitação dos agentes públicos, sociais, técnicos e privados. O SIMAHAB é a ferramenta utilizada no processo de revisão e redirecionamento da política habitacional. Ademais, o desenvolvimento da base informacional, o monitoramento e a avaliação dos projetos e programas do PNH estão articulados aos aspectos das Políticas de Desenvolvimento Urbano. A partir de 2007 iniciou-se a criação do PlanHab, cujo objetivo é orientar o planejamento das ações públicas e privadas para que seja focalizado às classes de maior demanda

habitacional. O PlanHab está inserido nos gastos contingenciados e compõe o Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Como o plano de horizonte do PlanHab é o ano de 2023, as revisões são feitas a cada novo PPA, isto é, no final de cada ano após a eleição presidencial.

Ainda sobre os instrumentos do PNH, o SNH é subdividido em dois, a saber: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM), cujo direcionamento difere em função da renda do consumidor e do fomentador dos recursos (BRASIL, 2012). Enquanto o primeiro tem o foco em consumidores de baixa renda, o segundo foca nas famílias de maior poder aquisitivo e, por consequência, que têm acesso ao mercado privado.

A seguir, são citados os objetivos, as condições de elegibilidade para ter acesso aos financiamentos e as fontes que compõem os fundos para cada finalidade, cabendo à CEF a transferência (às instituições financeiras ou agentes financeiros do SFH) dos recursos vinculados ao PNH, segundo o Decreto-Lei 6.962 de setembro de 2009.

O objetivo do SNHIS é promover o acesso à moradia para pessoas de baixa renda. Sob esse novo marco regulatório, os Estados, municípios e o DF devem criar um fundo de habitação de interesse social e elaborar um plano de habitação de interesse social em sua esfera de

gestão (Lei Federal, nº 11.124 de 16 de junho de 2005) para terem acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). O mecanismo de financiamento do SNHIS é repartido em fundos, como segue: a) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas operacionalizadas com recursos do próprio fundo – as principais ações do fundo estão agregadas nos Programas Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, Intervenções em Favelas, Subsídio à Habitação de Interesse Social e Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat; b) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) – composto por um percentual de 8% do salário de cada trabalhador formal; ademais, é regido por diretrizes aprovadas por um Conselho Curador a cada quatro anos – os principais programas que este fundo financia são Cartas de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo, Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público (Pró-Moradia); c) Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – composto por recursos onerosos do FGTS e recursos não onerosos advindos de outros

fundos e financia o Programa de Arrendamento Residencial; e d) Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que tem por objetivo financiar o Programa Crédito Solidário.

Quanto ao SNHM, o objetivo dessa frente é ampliar e reorganizar o mercado imobiliário, propiciando novas formas de acesso ao financiamento habitacional (BRASIL, 2004). Nesse caso, são elegíveis à obtenção de crédito as famílias com renda superior a cinco salários mínimos. O principal fomentador desse mercado é o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), o qual, entre 2003-2009, teve o volume de recursos ampliado em 1309% (DENALDI *et al.*, 2009). Todavia, novas fontes de captação de crédito foram estimuladas como os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), formação de Consórcios Habitacionais (CHab) e Investimentos de Pessoas Físicas e Investidores (IPFI). Assim, resumidamente, o SNHM consiste em ação complementar do Sistema de Financiamento Imobiliário e do SFH. O principal captador de recursos são os bancos múltiplos, via caderneta de poupança, fundo de liquidez de CRI. A atuação de financiamento por parte dos bancos pode ser realizada com incorporadores e construtoras, diretamente com o consumidor do imóvel ou com companhias hipotecárias. Adicionalmente, os bancos e as companhias hipotecárias podem negociar os recursos em sua administração com empresas

securitizadoras que emitem CRI que são adquiridos pelos bancos e investidores institucionais e privados (BRASIL, 2004; 2011).

Todo esse arcabouço institucional iniciado a partir de 2003 foi fortalecido a partir de 2007 com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I) – programa de investimento em infraestrutura. O setor habitacional ganhou destaque devido ao objetivo de expandir a moradia e incentivar o setor da construção civil, visando, por parte do governo federal, estimular o crescimento econômico. Nesse mesmo período, o crédito imobiliário voltou a fazer parte da linha de crédito dos bancos privados, sobretudo devido ao aumento da segurança jurídica.<sup>1</sup> O PAC passou a ser o mecanismo que submete à sua ordem todos os programas que têm como objetivo gerar crescimento, inclusive o FNHIS.

Dentro desse contexto de política social, o Programa Minha Casa, Minha Vida<sup>2</sup> entrou em vigor a partir de 2009, sendo um programa desvinculado do PAC I. Posteriormente, o Programa passou a fazer parte do PAC II, sendo um dos seis eixos<sup>3</sup>, representando a segunda fase do MCMV. Em linhas gerais, o Programa foi criado no âmbito da crise internacional devido ao dinamismo do setor da construção civil em gerar renda e ampliar a formação bruta de capital fixo (CHENERY, 1960; POLENSKE e SIVITANIDES, 1990; BON, 1992),

tendo, inclusive, o papel de atuar como uma política anticíclica.

A meta inicial (PMCMV I – 2009-2010) abarcou a construção de 400 mil moradias às famílias com renda entre zero e três salários mínimos (Faixa 1) e 600 mil para famílias com renda até 10 salários mínimos (Faixa 2 e Faixa 3), devendo seguir as prerrogativas do SFH. Até 2014 (PMCMV II – 2011-2014) a meta foi construir 2 milhões de residências (BRASIL, 2011). Em termos de gastos, o MCMV I estimou R\$ 34 bilhões, enquanto o MCMV II, R\$ 71,7 bilhões.<sup>4</sup>

Resumidamente, o PMCMV teve e tem por objetivo implementar, em alguma medida, o Programa Nacional de Habitação, tanto no âmbito do SNHIS quanto do SNHM. Ademais, estabeleceu patamares de subsídios diretos, proporcionais às rendas das famílias e aumentou o volume de crédito para a aquisição de imóveis residenciais. Paralelamente, reduziram-se os juros com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, o qual tem recursos aportados para pagamentos das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras ocorrências (CARDOSO, ARAGÃO e ARAÚJO, 2011), reduzindo a incerteza do financiador.

Todavia, os recursos que outrora eram direcionados ao FNHIS estão sendo redirecionados ao PMCMV, o qual não impõe condicionalidades sobre o desenvolvimento urbano. Isso tem levado a críticas quanto

à real vinculação do MCMV com o PNH, isto é, o objetivo de desenvolvimento urbano e não apenas oferta de imóveis (BONDUKI, 2009; BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2013; COSTA, 2013).

Dada essa digressão sobre a política habitacional no âmbito federal do governo, é indispensável considerar as medidas de políticas públicas desenvolvidas pelo governo paulista, e como estas se relacionam com as políticas habitacionais do governo federal. Cabe destacar que para esse nível de análise, a discussão ficará circunscrita às habitações de interesse social, dado o foco da discussão.

Oliveira (2002) aponta que a política habitacional desenvolvida pelo governo do Estado de São Paulo esteve integrada ao sistema nacional de habitação até meados de 1980. Evidentemente, toda a instabilidade macroeconômica desse período teve impactos declinantes sobre a política habitacional de interesse social no Estado. Em função da fragilidade da política habitacional em nível federal e das discontinuidades administrativas, somados ao reduzido grau de planejamento e à frágil integração com as demais políticas urbanas, práticas locais foram fortalecidas no que tange ao combate ao déficit habitacional (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Historicamente, dentro desse contexto de fomentação de habitações sociais, em 1949 foi criada no Es-



tado de São Paulo a então chamada Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). A CDHU é uma empresa do governo estadual e está vinculada à Secretaria de Habitação. Contudo, a intervenção estadual se deu efetivamente a partir de meados de 1980. Entre 1967 e 1982, período caracterizado pela dependência de fonte federal, a oferta comercializada foi de 30.970 UH, 10% do total produzido até 2000. Esse resultado decorre, em grande medida, pela dependência financeira e intervenção reguladora do governo federal. Entre 1983 e 2000, período em que a produção passou a depender em sua maior parte dos recursos estaduais, foram produzidas 259.629 UH, i.e., 89% das 290.596 UH produzidas entre 1967 e 2000. Nesse interregno, do total de habitações comercializadas, 83,79% foram financiadas com recursos da esfera estadual. Quanto ao volume investido, entre 1990 e 2000 o montante foi de 3,4 bilhões de dólares (OLIVEIRA, 2002).

Do ponto de vista do financiamento, Oliveira (2002) divide o formato financeiro em três etapas. A primeira (1967-1983) estava atrelada ao aparato federal; a segunda (1984-1989) é considerada como período de transição e a terceira (1990-2000) vincula o financiamento habitacional aos recursos estaduais. Quanto a essa última fase, os recursos estaduais adivinham da elevação do ICMS de 17% para 18%, da determinação de abertura de créditos suplementares ao aumento de capi-

tal da Caixa Econômica do Estado de São Paulo (CEESP), segundo a Lei Estadual 6.556 de novembro de 1989. O ICMS-Habitação (i.e., o percentual acrescido do ICMS), em 2000, foi da ordem de R\$ 780 milhões – a preços correntes. E, adicionalmente, recursos decorrentes do Tesouro Estadual (Receita Geral do Estado) e instrumentos financeiros alternativos como Loteria de Habitação também fomentavam o fundo de financiamento.

Segundo Namur (2004), vários programas foram implementados, destacando o Plano Municipal de Habitação (PMH), SH1, SH2, SH3, SH4, Empreitada Integral (EI) e Mutirão, cuja produção das UH utilizava obras por empreitada, realizadas em parceria com iniciativa privada e prefeituras, e programa de mutirão, em parceria com movimentos populares, como a União de Movimentos de Moradia e a Federação Paulista de Mulheres, na região metropolitana de São Paulo. Houve, também, o programa de financiamento dos materiais de construção, criado em 1995 e denominado Habiteto. Esta linha de crédito esteve voltada à população de até dez salários mínimos (SM), com prioridade às famílias de até 3 SM. Priorizaram-se projetos de casas entre 36-40 m<sup>2</sup>. A contribuição dos municípios estava em fornecer terrenos para a produção e fornecimento de infraestrutura. Todos os programas construíram conjuntamente, entre 1987 e 2000, o total de 278.577 UH.

A partir de meados dos anos 2000, a estadualização da oferta e financiamento de habitações de interesses sociais no Estado de São Paulo se deparou com a volta do fomento às políticas públicas habitacionais via recursos da União, como os programas vinculados ao PNH e ao PMCMV. Nesse contexto, a Lei Estadual 12.801, de janeiro de 2008, estabelece as condições necessárias para a implementação da política estadual de habitação. Em termos práticos, criou-se o Conselho Estadual de Habitação (CEH), o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS)<sup>5</sup> e o Fundo Garantidor Habitacional (FGH), instalados em dezembro de 2010. Assim, o processo institucional fora estabelecido, após a criação do CEH e do FPHIS, possibilitando ao Estado participar dos recursos derivados do FNHIS.

Embora a esfera federal tenha criado mecanismos de fomento às habitações de interesse social, a participação dos recursos federais no montante total não ultrapassa a marca de 8%, sendo os recursos derivados do governo estadual o principal financiador dos programas de habitação social. Em termos de composição das fontes de financiamento, os recursos derivados do PAC/FNHIS representam 7,2%, 7,4%, 4,4% e 1,5% para os anos de 2010 a 2013, respectivamente. Já a participação dos recursos do Estado de São Paulo representa 78%, 75%, 78,3% e 84,6%, respectivamente. A parte complementar dessa composição é

recurso que deriva de outras fontes, tais como da Secretaria de Habitação, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, da Operação de Crédito e do Banco do Brasil (esse só teve recurso aportado em 2013). O valor total destinado à CDHU para cada um desses anos, a preços correntes, foi R\$ 1,283 bi, R\$ 1,363 bi, 1,147 bi e R\$ 1,021 bi, respectivamente (BRASIL, 2012).

Claramente, a discussão sobre políticas públicas habitacionais está associada à questão de déficit habitacional. Assim, as políticas habitacionais que se desenvolveram no Brasil, desenvolveram-se paralelamente ao processo de urbanização das cidades (VALLADARES, 1983). Esse processo foi acelerado a partir dos anos 1950 com o êxodo rural, o aceleração da industrialização e o rápido crescimento populacional no Brasil, exigindo a ampliação da oferta de habitação (SANTOS, 1999). Nos anos 50, 8 milhões de pessoas (24% da população rural do País) migraram para as cidades. Nas duas próximas décadas a população migrante alcançou a marca de 14 milhões em 1960 (36% da população rural) e 17 milhões (40% da população rural) em 1970 (CARDOSO MELO; NOVAIS, 1998). No que tange ao Estado de São Paulo, o intenso fluxo de migrantes tornou as taxas anuais de migração superiores à média nacional entre 1930-1970 (CANO, 1997).

Juntamente com o processo migratório, elevou-se a parcela da popu-

lação que vivia em áreas subnormais. Enquanto 1% da população da Grande São Paulo vivia em favelas em 1970, em 1995 esse número se elevou para 20% (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2000). Esse processo de precarização da moradia no Estado abre espaço para a oferta de imóveis residenciais ao longo do território paulista.

Considerando o processo migratório e as políticas públicas habitacionais, Bonduki (2009) aponta que no período de vigência BNH (1964-1986) a política não foi focalizada. Nesse período, a política não foi capaz de atuar sobre a redução do déficit habitacional concentrado na faixa de renda de até três salários mínimos. O mesmo se verifica quando se abordam os programas da década de 1990. No interregno 1994-2003, apenas 8,47% dos recursos foi destinado às famílias de baixíssima renda (até três SM), faixa essa que concentrava 83,2% do déficit habitacional do País nesse período (BONDUKI, 2009). Quando se consideram as duas fases do PMCMV, o déficit habitacional passa de 55.918.038 domicílios (em 2007) para 62.996.532 domicílios (2012), segundo Lima Neto, Furtado e Krause (2013).

Ao avaliar o déficit habitacional absoluto por unidades da federação, o Estado de São Paulo apresenta o maior déficit (1,12 milhões), enquanto a maioria dos 26 Estados apresenta uma tendência geral de queda do déficit habitacional – a

exceção fica por conta de Acre, Roraima, Mato Grosso e Distrito Federal (LIMA NETO; FURTADO; KRAUSE, 2013). Quando a análise está focada no déficit habitacional relativo (déficit total sobre o total de domicílios), o Estado de São Paulo compõe o grupo com menor déficit relativo. Considerando o Estado de São Paulo, em 2007 o déficit habitacional total (absoluto) era de 1,10 mi, enquanto o déficit relativo era de 8,8%. Em 2012, o valor do déficit absoluto se elevou para 1,11 mi domicílios e o déficit relativo teve a participação reduzida para 7,9%. Assim, a ampliação do déficit total foi de 0,6% e a queda do déficit relativo foi de 10,2%.

Dentro desse contexto, ainda há um grande espaço para absorção de novos imóveis para famílias com baixa renda. Portanto, ofertar imóveis focalizando essa parcela da população é indispensável tanto do ponto de vista do microdesenvolvimento (avaliação de políticas públicas, combate à precarização da moradia e da condição de vida, etc.) quanto focando em aspectos de macroeconômicos (geração de emprego, oferta de infraestrutura física, geração de receita etc.).

## Referências

- BALBIM, R. N.; KRAUSE, L. H.; LIMA NETO, V. C. *Minha casa minha vida, nosso crescimento: como fica a política habitacional?* VX ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM



- PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 2013.
- BON, R. The future of international construction: secular patterns of growth and decline. *Habitat International*, v. 16, n. 3, p. 119-128, 1992.
- BONDUKI, N. Do projeto de moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e Debate*, v. 82, p. 8-14, 2009.
- BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, v. XXIX, n. 127, p. 711-732, 1994.
- BRASIL. *Demanda habitacional no Brasil*. Brasília: CAIXA, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Demanda habitacional no Brasil*. Disponível em: <[http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/documentos\\_geais/demanda\\_habitacional.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_geais/demanda_habitacional.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2013. Caixa Econômica Federal, 2012.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Política Nacional de Habitação. Brasília: Nov., 2004.
- CANO, W. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. *Economia e Sociedade*, n. 8, IE/Unicamp, Campinas, jun. 1997.
- CARDOSO MELO, J.M.; NOVAIS, F. A. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: NOVAIS, F. A (org.) *História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea*. São Paulo: Cia das Letras, 1998, v. 4.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. H.; ARAÚJO, F. S. *Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano*. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. Rio de Janeiro, maio 2011.
- CHENERY, H. B. Patterns of industrial growth. *The American Economic Review*, v. 50, n. 4, p. 624-654, sept. 1960.
- COSTA, S. S. A trajetória recente da política de habitação social no Brasil. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, n. 3, p. 1-11, 2013.
- DENALDI, R.; LEITÃO, K.; ZIONI, S. Nota técnica: Infraestrutura e desenvolvimento urbano. In: *Trajетórias do Brasil frente aos compromissos assumidos pelo Governo Lula 2003- 2009, Dimensão Melhoria da Qualidade de Vida*. Brasília: CGEE, 2009 (mimeo).
- INSTITUTO DA CIDADANIA. *Projeto Moradia, maio de 2000*. Disponível em: <[www.pt-pr.org.br/pt\\_pag/PAG%202004/.../Projeto%20Moradia.PDF](http://www.pt-pr.org.br/pt_pag/PAG%202004/.../Projeto%20Moradia.PDF)>. Acesso em: mar. 2016.
- LIMA NETO, V. C.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)*. Brasília: Ipea/Dirur, 2013. (Nota Técnica, n. 5).
- MELO, Marcus André. O Estado, o boom do século e a crise da habitação: Rio de Janeiro e Recife (1937-1946). In: FERNANDES, Ana Fernandes; GOMES, M. Aurélio (Org.). *Cidade & História*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1992.
- NAMUR, M. A questão da localização no processo de produção pública habitacional da CDHU no espaço urbano. *Ambiente Construído*. Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 55-66, 2004.
- OLIVEIRA, Z.M. *Alcance e limites de uma política setorial de âmbito estadual: a política de habitação de interesse social do Estado de São Paulo, de 1984 a 2000*. Dissertação (Mestrado em Economia) - Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
- POLENSKE, K. R.; SIVITANIDES, P. Linkages in the construction sector. *The Annals of Regional Science*, v. 24, n. 2, p. 147-161, 1990.
- ROLNIK, R. *Cada um no seu lugar! São Paulo, início da industrialização: geografia do poder*. Dissertação (Mestrado) apresentada à FAU/USP, São Paulo, 1981.
- SANTOS, C. H. M. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPEA, jul. 1999.
- VALLADARES, L. P. Estudos recentes sobre a habitação no Brasil: resenha da literatura. In: VALLADARES, Licia do Prado (Org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.
- YOSHIMURA, M. T. *Análise das tendências de financiamento público para habitação social: o caso de Jaboticabal/SP*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - Universidade Federal de São Carlos, São Paulo, 2004.

- 1 A Lei de nº 10.931/2004 é o marco da segurança jurídica.
- 2 O PMCMV é gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela CEF, buscando atender famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00. O Programa foi criado pela Medida Provisória nº 459, de 25 março de 2009. Regulamentado pelo Decreto nº 6819, de 14 de abril de 2009 e transformado em Lei nº 11.917, de 7 de julho de 2009. Em 2011, foi lançado o PMCMV 2 e criado na Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. Destaque para elevação da renda familiar; isto é, atendendo as famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 e apoio às melhorias a serem produzidas nas unidades produzidas (em termos de qualidade).
- 3 Os seis eixos de atuação do PAC: Transporte, Energia, Cidade Melhor, Comunidade Cidadã, Minha Casa Minha Vida e Água e Luz para Todos.
- 4 O Ministério do Planejamento já tem falado na terceira fase do Programa com extensões sobre a segunda fase. Dentre estas, a prorrogação do Regime Especial de Tributação (RET) – extensão por mais quatro anos – e garantia da redução da alíquota do tributo que incide no preço final das moradias de 6% para 1%.
- 5 O estabelecimento do FPHIS visa organizar os recursos e possibilitar a interface com outras fontes de financiamento.

(\* Mestre em Economia, doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia pelo IPE-USP, membro do Núcleo de Economia Regional e Urbana – NEREUS-USP – e bolsista Capes. (E-mail: rodger.campos@usp.br).

# Produtividade, Carga Tributária e Setor Informal: Uma Abordagem da Década de 90 no Brasil

JULIA PASSABOM ARAUJO (\*)

## 1 Introdução

O trabalhador típico de um país desenvolvido pode ser até trinta vezes mais produtivo do que o de uma economia em desenvolvimento. A dotação de recursos naturais por si só não é capaz de explicar tamanha discrepância. Outras explicações, como diferenças na razão entre capital e trabalho ou nas taxas de poupança, também não são suficientes. Uma extensa literatura evidencia a importância da Produtividade Total dos Fatores (PTF) para explicar diferenças na produtividade, e, portanto, na renda, crescimento, flutuações e desenvolvimento dos países (SOLOW, 1956; HSIEH e KLENOW, 2007; e MORO, 2012, por exemplo).

A PTF brasileira apresentou crescimento bastante robusto durante a década de 70, seguido por sensível contração no decênio seguinte. Mesmo com diversas reformas de cunho fiscal, monetário e estrutural no período, a década de 90 continuou indicando declínio. O intuito deste texto é sugerir uma possível relação entre este movimento e o aumento da informalidade no

período. No artigo seguinte será proposto um modelo de crescimento neoclássico, como em Prescott (2004), para tentar corroborar este ponto. O aumento da carga tributária pode, como irá se argumentar, incentivar a migração para o setor informal, potencialmente menos produtivo.

A PTF é usualmente entendida como a porção do crescimento do produto que não é explicada pelos insumos utilizados, o chamado *resíduo de Solow*. Partindo de uma função de produção do tipo:  $Y = AK^\alpha L^{(1-\alpha)}$ , onde  $Y$  é o produto,  $K$  e  $L$  são as quantidades de insumo de capital e trabalho e  $\alpha$  é a parcela do capital na renda, a PTF é entendida como  $g_a = g_y - \alpha g_k - (1 - \alpha)g_l$ , onde  $g_y$ ,  $g_k$  e  $g_l$  são as taxas de crescimento do produto, capital e trabalho, respectivamente. Ela, em linhas gerais, mede quão intensa e eficiente é a maneira como os insumos são combinados.

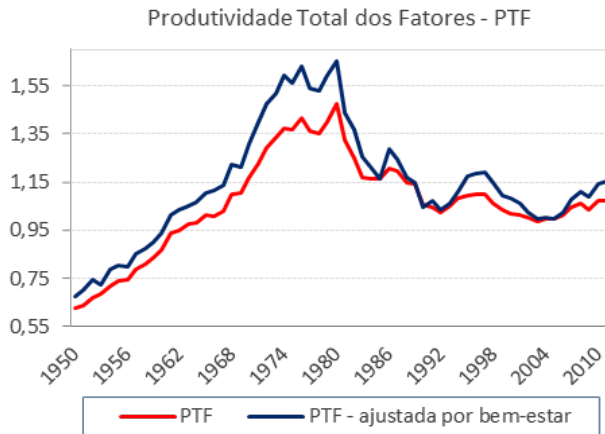
Uma discussão interessante e sobre a qual este trabalho não se debruça diretamente, diz respeito aos determinantes da própria PTF, pensando em como essa evolui de

maneira endógena ao problema neoclássico de crescimento. A próxima sessão discutirá a evolução da PTF brasileira, enquanto a seguinte apresentará alguns dados sobre o País na década de 90, introduzindo a relação proposta, e que será modelada no artigo seguinte, sobre PTF, informalidade e impostos.

## 2 Breve Análise da Evolução da PTF Brasileira

Dentre as particularidades na evolução da PTF brasileira, três períodos recentes merecem destaque, são eles: a expansão na década de 70, sensível queda na de 80 e continuação de leve declínio nos anos 90. O período inicial está intrinsecamente ligado à época conhecida como “milagre econômico”, na qual o País apresentou taxas de crescimento do PIB superiores a 10% ao ano. Na segunda etapa, a crise do endividamento externo e as complicações decorrentes da instabilidade política e do processo de aceleração da taxa de inflação resultaram na chamada “década perdida”. Os anos 90, com o Plano Real e demais reformas, não foi capaz de alterar a trajetória de declínio da produtividade brasileira.

Figura 1 – Produtividade Total dos Fatores (PTF) no Brasil Entre 1950 e 2010



Fonte: Penn Table.

A Figura 1 mostra a evolução da PTF segundo cálculo da University of Pennsylvania<sup>1</sup> entre os anos de 1950 e 2010. São apresentados os resultados com preços constantes e com a taxa ajustada por bem-estar social, ambas com índice fixando a unidade no ano de 2005. Durante a década de 70, a taxa de crescimento interanual média da PTF foi de 2,4%. Já no decênio posterior, a taxa foi negativa em 1,9%. Nos anos 90, a taxa continuou negativa, impactada pela queda interanual de 7,1% da PTF no ano de 1990, ficando em média em -0,93% na década. Mesmo com relativa melhora, o fraco desempenho é claro. As taxas dos anos 70 estão distantes.

Veloso, Villela e Giambiagi (2008) buscam entender a importância quantitativa dos potenciais determinantes das altas taxas de crescimento econômico na década de 70. Os autores utilizam dados em painel e mostram que tanto o ambiente externo favorável quanto políticas econômicas expansionistas e que incentivavam as exportações explicam uma parcela relativamente pequena dessas. Concluem que o “milagre” deriva em grande medida do efeito defasado das reformas associadas ao Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), implantado durante o governo Cas-

telo Branco no ano de 1964. Mudanças institucionais importam e eliminam gargalos produtivos.

No período, Gomes, Pessôa e Veloso (2003) evidenciam que o aumento expressivo da PTF foi superior ao avanço da fronteira tecnológica mundial e apresentou leve queda na relação capital-produto. Esse movimento não foi observado em outros países e refletiria, assim, uma particularidade local. Já entre os anos de 1976 e 1992, os autores salientam a queda significativa da PTF comparativamente à fronteira tecnológica, acompanhada de forte aprofundamento do capital. Essa piora só encontra paralelo em outros países na América Latina, apesar de apresentar no Brasil movimento notadamente mais forte.

O produto *per capita* brasileiro cresceu a uma taxa anual média de 4,4% entre os anos de 1947 e 1979. Já entre os anos de 1980 e 2003, por exemplo, a taxa foi de apenas 0,63% ao ano. Entre os principais pontos nesta desaceleração destacam-se a crise do endividamento externo na década de 80, fator este comum a diversos países na América Latina, e políticas fiscal e monetária erráticas, incapazes de trazer estabilização e controle da inflação. Bugarin *et al.* (2007) partem de um modelo neoclássico de crescimento e evidenciam relação entre o baixo crescimento do produto no período e choques de produtividade.

No período sobre o qual este trabalho estará concentrado, os anos 90, a recuperação da PTF nacional, se é que existente, foi bastante contida. O período foi conturbado, tanto no âmbito político quanto no econômico, sendo marcado pela redemocratização, planos de estabilização e diversas reformas fiscais e monetárias. Entre as muitas mudanças, especial destaque deve ser dado ao Plano Real, criação do Conselho Nacional de Desestatização (CND) em 1995, adoção do regime de metas de inflação e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, que foi promulgada no ano 2000), todas tendo como pano de fundo os pontos levantados pelo Consenso de Washington.

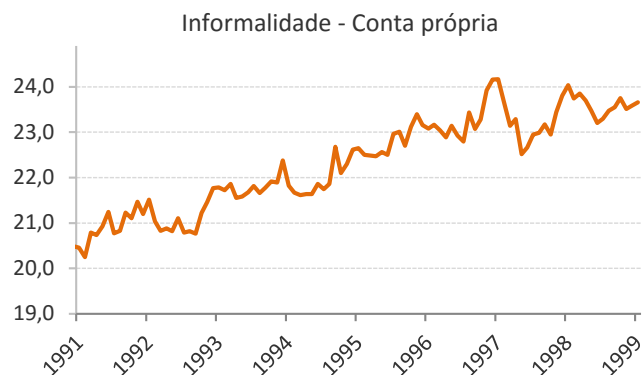
O avanço acentuado da PTF na década de 70, com sua posterior contração nos anos 80, refletem determinados eventos históricos brasileiros e evidenciam uma série de entraves para o desenvolvimento econômico do País. A continuidade da queda na década seguinte, sobre a qual este artigo está particularmente interessado, tende a reforçar este argumento. No próximo artigo desta série será proposto um modelo que, ao incorporar a coexistência de um setor informal, busca explicar a persistente baixa produtividade, tendo em vista a alta carga tributária nacional e migração de indivíduos para a informalidade.

### 3 Informalidade, Horas Trabalhadas e Carga Tributária

A base de dados analisada compreende os anos entre 1991 e 1999. Existem muitas definições para informalidade na literatura. Camargo *et al.* (1989) propõem classificações que consideram desde limites no tamanho da empresa até a sonegação de impostos. Outras definições levam em conta a penetração tecnológica, acesso ao mercado de crédito e baixa razão capital/trabalho na produção (LOAYZA, 1997; AMARAL E QUINTIN, 2006; DE PAULA E SCHEINKMAN, 2011, por exemplo).

Neste trabalho, o setor informal será entendido como aquele no qual se atua por conta própria e evadindo o pagamento de impostos. Há certo viés pró-trabalhador na legislação trabalhista brasileira<sup>2</sup>, o que torna a divisão entre ter ou não carteira assinada uma definição não acurada para o setor informal. Mesmo sem carteira assinada, pode-se reivindicar os mesmos direitos dos formalizados. A participação dos conta própria na população passou de 19,7% em janeiro/1991 para 23,7% em dezembro/1999. A série foi calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através da Pesquisa Mensal de Emprego (PME)<sup>3</sup> (Figura 2).

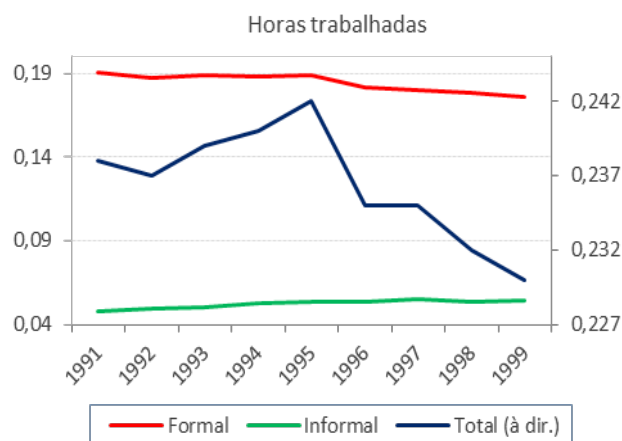
Figura 2 – Informalidade – Conta Própria – Entre 1991 e 1999



Fonte: IBGE.

A década de 90 também foi, assim, marcada por sensível aumento da informalidade. A divisão do número total de horas trabalhadas pelo número de indivíduos em idade ativa fornece o número de horas trabalhadas pelo indivíduo médio na economia. Ambos os dados estão disponíveis na PME do IBGE. Multiplicando tal resultado pela proporção de informais, definidos acima, temos uma estimativa para o número de horas dedicadas a este setor. As horas no setor formal são extraídas por resíduo (Figura 3).

Figura 3 – Horas Trabalhadas no Setor Formal e Informal Entre 1991 e 1999

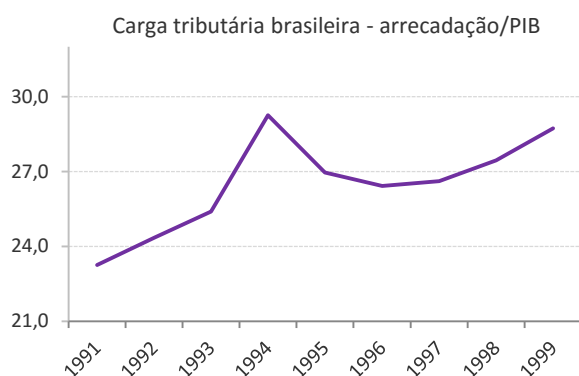


Fonte: IBGE.



O intrincado sistema tributário brasileiro é recorrentemente apontado como um dos principais determinantes para os altos índices de informalidade no País. Tanto a crescente carga tributária quanto a sua composição geram ineficiências alocativas na produção e no mercado de trabalho. A carga tributária (relação entre arrecadação e o PIB) aumentou de 23% em 1991 para 30,1% em 2000, segundo relatório da OCDE<sup>4</sup> (Figura 4).

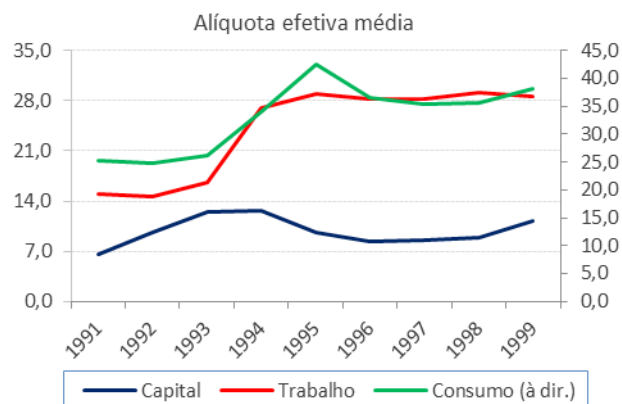
Figura 4 – Carga Tributária Entre 1991 e 1999



Fonte: OCDE.

As séries de imposto sobre consumo, trabalho e capital serão extraídas de Araújo Neto e Souza (2003) (Figura 5). O cálculo considera a alíquota média efetivamente cobrada através de um modelo de agente representativo, no qual são incluídas as diferenças nos preços e na renda antes e depois da tributação. Consideram-se as alíquotas sobre (i) a renda do capital (ii) a renda do trabalho e (iii) o consumo. A primeira fica relativamente estável no período, enquanto a segunda sobe mais de 10 p.p. entre os anos de 1990 e 1999. A alíquota efetiva sobre o consumo estava em 31,53% em 1991 e subiu a 38,16% em 1999.

Figura 5 – Alíquota Efetiva Média de Impostos Entre 1991 e 1999



Fonte: Araújo Neto e Souza, 2003.

#### 4 Considerações Finais

A Produtividade Total dos Fatores (PTF) é muito importante para explicar o crescimento dos países. Este artigo buscou evidenciar o comportamento da PTF brasileira entre a década de 70 e 90. Após crescimento bastante robusto durante o “milagre econômico”, a PTF iniciou caminho de declínio não mais revertido, mesmo com diversas e importantes reformas ao longo dos anos seguintes. O próximo (e último) artigo desta série apresentará um modelo de crescimento neoclássico que, ao incorporar a coexistência de um setor informal na economia, busca relacionar a queda na PTF ao aumento da informalidade associada à alta carga tributária brasileira.

#### Referências

AMARAL, Pedro S.; QUINTIN, Erwan. A competitive model of the informal sector. *Journal of Monetary Economics*, v. 53, n. 7, p. 1541-1553, 2006.

- ARAUJO, Luis; PONCZEK, Vladimir. *Informal wages in an economy with active labor courts*. Unpublished manuscript, 2011.
- DE ARAÚJO NETO, Valter Borges; DE SOUSA, Maria da Conceição Sampaio. Tributação da renda e do consumo no Brasil: Uma abordagem macroeconômica. *Estudos Econômicos*, v. 33, n. 1, p. 5-42, 2003.
- BUGARIN, Mirta; ELLERY JR., Roberto de Goes; GOMES, Victor; TEIXEIRA, Arliton. The Brazilian depression in the 1980s and 1990s. In: HEHOE, Timothy; PRESCOTT, Edward. (Org.) *Great depressions of the twentieth century*. Minneapolis. Federal Bank of Minneapolis, 2007.
- CAMARGO, José Márcio; SEDLACEK, G.; BARROS, R. *Informalidade e renda no mercado de trabalho*. SEDLACEK, G.; BARROS, R. *Mercado de trabalho e distribuição de renda: uma coletânea*. Ipea, 1989.
- DE PAULA, Aureo; SCHEINKMAN, José A. The informal sector: an equilibrium model and some empirical evidence from Brazil. *Review of Income and Wealth*, v. 57, n. s1, p. S8-S26, 2011.
- DJANKOV, Simeon; RAMALHO, Rita. Employment laws in developing countries. *Journal of Comparative Economics*, v. 37, n. 1, p. 3-13, 2009.
- GOMES, Victor; PESSÔA, Samuel; VELOSO, Fernando. Evolução da produtividade total dos fatores na economia brasileira: uma análise comparativa. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 33, n. 3, p. 389-434, 2003.
- HECKMAN, James J. *et al.* The cost of job security regulation: evidence from Latin American labor markets. *National Bureau of Economic Research*, 2000.
- HSIEH, Chang-Tai; KLEINOW, Peter J. Misallocation and manufacturing TFP in China and India. *National Bureau of Economic Research*, 2007.
- LOAYZA, Norman. The economics of the informal sector: A simple model and some empirical evidence from Latin America. *World Bank Policy Research Working Paper*, n. 1727, 1997.
- MORO, Alessio. The structural transformation between manufacturing and services and the decline in the US GDP volatility. *Review of Economic Dynamics*, v. 15, n. 3, p. 402-415, 2012.
- PRESCOTT, Edward C. Why do Americans work so much more than Europeans? *National Bureau of Economic Research*, 2004.
- SOLOW, Robert M. A contribution to the theory of economic growth. *The Quarterly Journal of Economics*, p. 65-94, 1956.
- VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fábio. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. *Revista Brasileira de Economia*, v. 62, n. 2, p. 221-246, 2008.
- 3 A pesquisa considera apenas as seis regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador e Recife. Considera-se a população ocupada de 15 anos ou mais de idade.
- 4 Disponível em: <<http://www.oecd.org/ctp/tax-global/revenuestatscountrynotes2012.htm>>.

1 Penn World Table – international comparisons of production, income and prices (8.1).

2 Para uma discussão geral, ver Heckman *et al.* (2000) e Djankov e Ramalho (2009). Sobre o caso brasileiro, ver Araujo e Ponczek (2011).

(\*) Aluna de Doutorado em Economia pela FEA-USP, com graduação e mestrado na mesma instituição. (E-mail: [julia.araujo@usp.br](mailto:julia.araujo@usp.br)).



# Ciclo Político: Uma Revisão Literária

FERNANDO FARIA DE SIQUEIRA (\*)

## 1 Introdução

Existe viés eleitoral na manipulação da política econômica? Para muitos economistas, cientistas políticos e leigos, a resposta é, obviamente, sim. A ideia geral é que políticos no poder, com pretensões de reeleição, têm um incentivo para usar instrumentos de política fiscal ou monetária de tal forma que, durante anos de eleição, o gasto público ou agregados monetários aumentam de modo a satisfazer o eleitor mediano, apesar de isso implicar potenciais efeitos adversos sobre sustentabilidade fiscal e estabilidade macroeconômica. Os efeitos desse fenômeno, entretanto, não são tão claros, sendo necessários teoria econômica e métodos quantitativos para a formulação de argumentos razoáveis.

Apesar de certos economistas, como Kalecki e Robinson, terem escrito sobre o assunto na primeira metade do século passado, a literatura de ciclos políticos avançou a partir de meados da década de 70, com a publicação do artigo seminal de Nordhaus (1975). Neste trabalho, o autor formalizou e clarificou a ideia de ciclos políticos oportunistas. De acordo com esse modelo, políticos estimulam a demanda

agregada antes das eleições de maneira a impulsionar o crescimento e reduzir o desemprego. Passado o período eleitoral, os *policymakers* tomam medidas para reverter os efeitos adversos da política econômica implementada anteriormente. Desse modo, ao analisar a trajetória das variáveis macroeconômicas, deve-se observar a ocorrência de um ciclo econômico, no qual os pontos de inflexão coincidem com o calendário eleitoral.

Como os partidos representam a união de indivíduos que, teoricamente, compartilham de mesmos interesses e preferências, é de se esperar que a condução da política econômica seja influenciada pela ideologia partidária. Com base nessa premissa, foram desenvolvidos modelos que incorporaram o componente de ideologia partidária à teoria dos ciclos político-econômicos, denominados modelos partidários (HIBBS, 1977; 1986).

Com o surgimento da teoria das expectativas racionais, os modelos de ciclos político-econômicos tiveram que ser reformulados, pois a premissa de que os eleitores são ingênuos, incapazes de aprender e propensos a erros sistemáticos, torna-se insatisfatória. Passado um

ciclo político, o eleitor consegue internalizar os fatos e entender a jogada política intertemporal, tendo a consciência de que um aumento da atividade econômica no período pré-eleitoral será seguido por uma elevação do nível de preços e recessão após as eleições. Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) são trabalhos precursores dessa área.

Nesse artigo, uma revisão da literatura<sup>1</sup> será feita focando brevemente nas três subdivisões mencionadas acima e, principalmente, nos trabalhos empíricos realizados até então.

## 2 Modelos Oportunistas

Embora economistas, de tempos em tempos, tenham feito observações sobre as causas políticas dos ciclos econômicos, para Nordhaus (1975), a única teoria séria é de Kalecki (1943). Para este autor, uma situação prolongada de pleno emprego não é de bom grado aos líderes empresariais. Isso porque perderiam o controle dos trabalhadores e os “capitães da indústria” ficariam ansiosos para “ensinar-lhes uma lição”. Como resultado, pressão política seria feita para promover o ressurgimento de políticas ortodoxas, como o corte de

déficit orçamentário. A economia passaria, então, para um estágio com maior desemprego e menor geração de renda como produto do ciclo político.

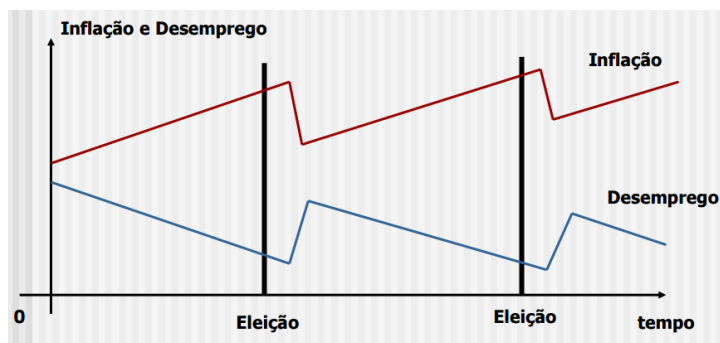
O modelo de Kalecki (1943) assume, implicitamente, que líderes econômicos têm um controle desproporcional dos mecanismos políticos. Para esse pensador, a causa dos ciclos políticos é a natureza não representativa do sistema político. A sugestão de Nordhaus (1975) é que o processo de formulação de decisões em um governo representativo levará a um fenômeno similar, embora as causas e o tempo de maturação sejam distintos. Cabe ressaltar que a teoria kaleckiana se funda na predominância de interesses capitalistas no mecanismo político, enquanto o modelo de Nordhaus (1975) se aplicaria a qualquer sistema democrático envolvendo escolhas intertemporais.

Dito isso, pode-se afirmar que Nordhaus (1975) foi, de fato, o pioneiro na modelagem de ciclos políticos. Em seu modelo teórico, políticos em exercício tendem a explorar os *trade-offs* da curva de Phillips antes das eleições de modo a lhes aferir reconhecimento líquido positivo e, portanto, certa vantagem nas urnas. Através de política fiscal e monetária, políticos seriam capazes de gerar o denominado ciclo político-econômico, que consiste em uma situação de gerar condições econômicas aparentemente favoráveis para a sociedade (ou para um grupo dela) de maneira a aumentar a probabilidade de reeleição.

Analisando a Figura 1, pode-se notar a forma como o ciclo político-econômico proposto por Nordhaus (1975) se manifesta. A taxa de desemprego é declinante ao longo de todo o mandato, entretanto, imediatamente após as eleições, o vitorioso força a economia para a direita da curva de Phillips, aumentando a taxa de desemprego de maneira a combater a inflação e modificar as expectativas inflacionárias dos agentes. Note que mesmo que no instante da eleição a inflação seja bastante elevada, o governante conseguirá se reeleger; basta que a desutilidade marginal do desemprego para o eleitor representativo no modelo de Nor-

dhaus (1975) seja maior que a desutilidade marginal da inflação.

Figura 1 – Ciclo Político-Econômico de Nordhaus (1975)



Esse modelo relativamente simples de indicação de política macroeconômica tem duas previsões importantes: primeiramente, que políticas dotadas de viés eleitoreiro geram menos desemprego e mais inflação do que o ótimo social; e que a política partidária ideal induz a formação de ciclos político-econômicos, com desemprego e contenção da inflação nos primeiros anos de mandato, seguido de um surto inflacionário quando perto das eleições.

Ressaltam-se três premissas segundo as quais a última previsão acima mencionada é observada no mundo real: que os governos sejam escolhidos por meio de eleições competitivas e periódicas; que o governo tenha sofisticação e controle econômico suficiente para mover a economia para a direção desejada; e que os eleitores sejam míopes, no sentido de que estes tomam a decisão de votação com base no conjunto de informações presentes no período eleitoral, e somente neste.

As duas variáveis macroeconômicas modeladas por Nordhaus (1975) são inflação e emprego, entretanto, não se limitam a essas os efeitos adversos dos ciclos político-econômicos. Como será extensamente discutido na seção de literatura empírica, inúmeras são as

possibilidades de manipulação política, de tal forma que até a taxa de câmbio está sujeita a tal processo (ver BONOMO; TERRA, 1999).

Para Nordhaus (1975), há uma possível implicação dos ciclos políticos sobre o investimento público. Na medida em que investimento requer uma subtração do consumo presente através de taxação ou inflação de modo a aumentar o consumo depois das eleições, sua teoria indica que o nível de tal investimento será menor que o ótimo. Mais especificamente, em equilíbrio, a taxa social de retorno sobre investimento público será maior do que a de investimento privado devido à miopia democrática.

Ainda com relação ao investimento público, tornam-se relevantes as considerações existentes no trabalho de Nordhaus (1975) no que diz respeito ao fato de existir uma potencial relação positiva entre a necessidade de investimentos governamentais e a existência de interesses oportunistas da classe política. Isto é, pode-se considerar a hipótese de que a classe dos governantes pode extrair algum benefício político particular em função do atendimento das necessidades coletivas, influenciando assim, de maneira positiva, a probabilidade e a permanência dos ciclos eleitorais.

Como será argumentado na seção de evidência empírica de ciclos políticos, o ciclo político pode ser

considerado um fato estilizado em vários países e em diversas esferas de governo. Dada a recorrência e seu impacto negativo sobre o bem-estar social, quais as soluções para eliminar esse viés das políticas públicas? Nordhaus (1975) lista pelo menos quatro alternativas.

Uma solução óbvia seria melhorar o conjunto de informações disponíveis para eleitores, assim, eles conseguiriam julgar e penalizar aqueles que engajam em políticas econômicas míopes. Quando a transmissão e recepção de informações não são custosas, essa opção é vantajosa. Com informações verdadeiras sobre os *trade-offs* de longo prazo, os ciclos de curto prazo tenderiam a se extinguir; por outro lado, é impraticável exigir de cada cidadão a elaboração de um modelo econométrico em sua cabeça antes de tomar sua decisão.

Outra possibilidade é designar a condução da política econômica a pessoas sem vínculos políticos. Esse procedimento é típico de política monetária, a qual, por razões históricas, é conduzida por bancos centrais. Nessa mesma linha, pode-se argumentar que é válido entregar a política fiscal para o Tesouro Nacional, o qual é composto por servidores, técnicos no assunto. Pode-se contra-argumentar, entretanto, que delegar responsabilidade a uma agência que não é politicamente responsável por legitimar as necessidades reais é mais peri-

goso que evitar eventuais ciclos. Em suma, os custos e benefícios de uma política econômica independente são de difícil mensuração e requerem uma análise cuidadosa.

A terceira alternativa seria eliminar os *trade-offs* de curto prazo a partir de políticas eficazes, retirando dos políticos a oportunidade de levar vantagem em certas decisões. Há pouca dúvida de que se é possível curar o paciente da doença, os sintomas desaparecem. O problema é que, assim como pessoas sempre ficam doentes, sempre existirão *trade-offs* em economia, uma vez que os recursos são escassos.

Por último, Nordhaus (1975) sugere que aumente a base de participação na formulação de políticas. A estrutura de planejamento força o governo a abrir mão de sua visão e negociar o rumo de novas políticas com a oposição e outros grupos de interesse. Seria muito mais difícil convencer outros grupos a aceitarem um plano que deliberadamente projeta um ciclo político-econômico. Essa característica já está presente, em certo grau, no Legislativo; no Executivo, contudo, não há a mesma estrutura organizacional favorável para tal.

Além desses pontos, é conveniente ressaltar o papel das instituições para a criação de um ambiente pouco propício à propagação de ciclos políticos. Leis de responsabilidade fiscal, compromissos com

o FMI, legislação que delimite o poder discricionário em anos eleitorais são exemplos de como um arcabouço institucional bem delimitado pode ser preventivamente eficiente.

### 3 Modelos Partidários

No primeiro tipo de modelo, assume-se um comportamento essencialmente oportunista por parte dos políticos incumbentes, os quais utilizam instrumentos de política pública de modo a obter um bom e visível desempenho no curto prazo (antes das eleições), sem ponderar suas consequências no médio prazo. O próximo tipo de modelo que será tratado considera diferenças de preferências por políticas ou resultados econômicos entre partidos políticos, permitindo, assim, que os resultados variem de acordo com o partido no poder.

De maneira bem genérica, partidos de esquerda são mais propensos a intervenções na economia, tendem a escolher pontos à esquerda da curva de Phillips, privilegiando níveis menores de desemprego e aceitando taxas maiores de inflação. Em contrapartida, partidos à direita do espectro ideológico preferem, em termos relativos, o controle dos preços e a estabilidade financeira à diminuição do desemprego (HIBBS, 1977). Na opinião deste autor, isso ocorre porque os partidos de direita representam os interesses das classes mais abas-

tadas e seus membros possuem a maior parte do capital financeiro, enquanto os partidos de esquerda são formados por indivíduos das classes trabalhadoras, mais sensíveis ao aumento do desemprego.

Hibbs (1977) fez uma análise de séries de tempo trimestrais do período pós-guerra com relação à taxa de desemprego para os EUA e Grã-Bretanha. O estudo empírico sugere que a taxa de desemprego tem sido movida para baixo em administrações democráticas e pró-trabalhistas e para cima em governos republicanos e conservadores. A conclusão geral é que governos utilizam políticas macroeconômicas de acordo com seus interesses econômicos e preferências (subjetivas) de seus círculos eleitorais políticos.

Nessa linha, conclui-se que resultados macroeconômicos não são completamente endógenos à política, mas obviamente influenciados, em uma parcela significativa, por escolhas políticas de curto e longo prazos. Os verdadeiros ganhadores das eleições são talvez mais bem determinados ao examinar as consequências em termos de políticas da mudança partidária em vez de simplesmente contar votos.

Esse modelo assume em sua formulação que os eleitores têm expectativas adaptativas; isso implica que os cidadãos são sistematicamente enganados por políticos antes de irem às urnas, o que não parece ser

razoável. Tendo isso em vista, surgiram os modelos de expectativas racionais, cujos trabalhos pioneiros foram Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990).

### 4 Modelos de Expectativas Racionais

Diferentemente de Persson e Tabellini (1990) – que deram um tratamento keynesiano aos ciclos político-econômicos, baseando suas análises em curvas de Phillips de curto prazo e na eficácia de políticas monetárias expansionistas –, Rogoff e Sibert (1988) elaboraram uma proposta alternativa, sugerindo que, sob expectativas racionais, os ciclos político-econômicos devem ser observados nos instrumentos de política fiscal. De acordo com os autores, em anos eleitorais, os políticos tendem a se engajar em política fiscal expansionista, reduzindo os impostos ou elevando os gastos públicos, criando o que se denominou ciclos políticos orçamentários (*political budget cycle*).

A argumentação dos modelos partidários tradicionais de que o partido no poder escolhe a combinação de inflação e desemprego ao longo do mandato condizente com a sua ideologia não se sustenta numa economia cujos agentes possuem expectativas racionais.

Sob essa hipótese, as políticas econômicas implementadas somente terão efeitos sobre as variáveis

reais se os agentes econômicos forem surpreendidos. Como as pessoas têm conhecimento sobre o nível de inflação preferido pelos partidos, passadas as eleições, os agentes econômicos incorporam essa informação na formação de expectativas e neutralizam os efeitos das políticas econômicas adotadas.

Teorias de ciclo político-econômico em geral contam com rigidez nominal e miopia dos eleitores. Rogoff (1990) elabora um modelo que preserva algumas contribuições dos modelos anteriores, contudo, com refinamentos significativos. O ciclo político orçamentário se dá na política fiscal em vez de produto e inflação, bem como resulta de um processo de sinalização multidimensional.

Nesse modelo, tanto os eleitores quanto os políticos são agentes racionais maximizadores de utilidade. O ciclo político orçamentário surge das assimetrias de informação intertemporais sobre a competência do incumbente em administrar os bens públicos e o processo produtivo dos mesmos. O político no poder tem o incentivo de enviesar a política fiscal no período pré-eleitoral em direção a gastos de consumo visíveis em detrimento de investimento público.

O modelo de Rogoff (1990) sugere que a “visibilidade” dos gastos seria associada com as despesas correntes, em vez daqueles refe-

rentes a bens de capital. Portanto, assume-se que a manipulação política perto das eleições é realizada de maneira a prover benefícios imediatos para um número considerável de cidadãos.

Claramente, se algum grupo fosse capaz de monitorar as ações do governo e transmitir informações de maneira crível para a população de um modo que não fosse muito custoso para um cidadão mediano compreender, não haveria ciclo político orçamentário para Rogoff (1990).

Se a sinalização pré-eleitoral é, de fato, a causa de ciclos políticos orçamentários, existe alguma maneira de a sociedade mitigar esse problema? Rogoff (1990) lista duas possíveis soluções: a primeira é a apresentação de emendas à Constituição com vistas a restringir a política fiscal discricionária em meses perto das eleições, como a adoção de planos orçamentários bienais. Para o autor, a redução da intensidade ou duração do ciclo político orçamentário a partir dessa alternativa gera um custo, que é a impossibilidade de o eleitor distinguir políticos eficientes e ineficientes.

Para Rogoff (1990), a análise precedente exagera na eficácia de tentar extinguir o ciclo político com legislação. Na prática, um político incumbente tem uma longa lista de opções de política fiscal com as quais ele pode sinalizar, sendo irre-

alista, portanto, a ideia de restringi-lo em todas as dimensões. Desse modo, conclui que a tentativa de suprimir o ciclo político pode, na verdade, reduzir o bem-estar do cidadão representativo ao induzir políticos competentes a sinalizar de maneira ineficiente.

A segunda possibilidade é uma proposta mais complexa em termos jurídicos, em que o autor propõe que as eleições não sejam estabelecidas exogenamente, mas sim que haja um sistema no qual o governante possa convocar as eleições antes do final do mandato, a exemplo de países industrializados como Canadá, Reino Unido e Japão.

Resumindo, Rogoff e Sibert (1988) desenvolveram um modelo de modo a explicar a existência de ciclos políticos ao longo do tempo, incorporando no mesmo eleitores racionais que não possuem informação perfeita com relação às competências dos líderes políticos. Subsequentemente, Rogoff (1990) formula um modelo similar no qual políticos no poder manipulam a composição de gastos públicos totais antes das eleições na direção de despesas mais visíveis.

## 5 Literatura Empírica

A presente seção pretende relacionar, de maneira resumida, os resultados obtidos até então de estudos acerca dos mais variados tipos de ciclo político. Optou-se por



organizá-los perante a classe de ciclo político estudada de acordo com a seguinte sequência: ciclos políticos oportunistas; partidários e político-orçamentários.

Alesina e Roubini (1992) foram um dos primeiros a levar o debate de ciclo político para a esfera empírica; de acordo com seu estudo, pouca evidência foi encontrada de efeitos pré-eleitorais sobre variáveis macroeconômicas, em especial crescimento do PIB e taxa de desemprego, como sugerido pelo modelo teórico de Nordhaus (1975). Por outro lado, indícios foram encontrados no sentido de que há ciclos políticos monetários, isto é, política monetária expansionista em anos eleitorais. O estudo também encontrou indicações de ciclo político orçamentário ou política fiscal descontrolada anteriormente a eleições. A inflação exibe um salto no período pós-eleitoral, o que pode ser explicado ou por uma política monetária e fiscal desregulada no período pré-eleitoral ou por uma escolha de políticas ao longo do tempo de maneira, no mínimo, oportuna.

Testes de ciclos político-econômicos oportunistas podem ser divididos em duas categorias: testes sobre variáveis de resultado, tradicionalmente, produto, inflação, emprego; e testes sobre instrumentos de política como agregados monetários, impostos, transferências e gastos governamentais. Para Alesina e Roubini (1992), o

primeiro conjunto de testes rejeita esmagadoramente a hipótese de ciclo político-econômico, enquanto o segundo grupo de testes apresenta resultados mistos.

Os estudos empíricos da década de 1970 até o início de 1990 centraram, quase exclusivamente, em países industrializados e geralmente não encontraram efeitos estatisticamente significantes para a corroboração de hipótese de ciclos políticos orçamentários regulares (ver ALESINA; COHEN, 1997 e DRAZEN, 2001). Em contrapartida, outros estudos (SCHUKNECHT, 1996, SHI; SVENSSON, 2002, BRENDER; DRAZEN, 2005) não apenas confirmaram a existência de ciclos políticos orçamentários para países em desenvolvimento, mas também têm demonstrado a grande magnitude destes ciclos.

Alguns modelos teóricos argumentam que os políticos podem combinar políticas fiscais e monetárias para a manipulação de variáveis econômicas. Entretanto, a maior parte da literatura defende que é na política fiscal que se observa os canais do ciclo político. Não apenas o canal de transmissão entra em discussão, mas a eficácia das políticas, uma vez que são implementadas.

Para Drazen (2001), a principal conclusão é que modelos baseados na manipulação da economia através de política monetária não são convincentes tanto do ponto de

vista teórico quanto empírico. Em contrapartida, explicações baseadas em política fiscal conformam melhor aos dados e apresentam argumentos mais fortes em termos teóricos. Drazen (2001) salienta, ainda, que políticas fiscais são relevantes neste contexto político dado que as mesmas sempre geram resultados econômicos de ordem real, ao contrário de políticas monetárias.

Preussler e Portugal (2003) testam a hipótese de oportunismo político nas variáveis macroeconômicas, nos instrumentos de política fiscal e nas taxas de juros para o Brasil no período de 1980 a 2000. O procedimento econométrico usado pelos autores foi modelo ARIMA de séries temporais com a inclusão de variáveis *dummy* de modo a inserir janelas de período eleitoral e captar o efeito *ceteris paribus*.

Os resultados confirmam a hipótese de oportunismo político com relação à taxa de inflação e gastos totais do governo federal, descartando a hipótese para a taxa de desemprego, crescimento do PIB e os demais instrumentos de política fiscal. Como os dados utilizados para estimação foram contabilizados pelo critério de caixa, há um efeito defasado que deve ser considerado, uma vez que há um intervalo considerável entre empenho, liquidação e pagamento, e as eleições podem estar entre essas etapas. Ao constatarem que houve um aumento da despesa



total nos oito meses que sucedem as eleições, os autores concluíram que os governantes empenharam suas despesas antes da votação, postergando seu pagamento para o mandato seguinte. A Lei de Responsabilidade Fiscal, instituída para coibir esse tipo de comportamento, indica que essa prática era comum na administração pública, reforçando, assim, a conclusão do estudo empírico.

Sakurai e Menezes-Filho (2011) testam a hipótese de ciclo político oportunista e partidário através de uma base de dados de municípios brasileiros no período de 1989 a 2005. Os resultados apontam para um aumento em despesas correntes e totais, assim como para uma queda de investimentos municipais, receitas fiscais locais e superávit orçamentário em anos eleitorais. Há também evidências de que existe certo grau de ideologia partidária, uma vez que o partido que se encontra no poder exerce uma influência relativa no desempenho das contas públicas locais. Em outras palavras, há embasamento empírico para o argumento de que existe, no Brasil (pelo menos em nível municipal), comportamento oportunista dos políticos em poder assim como viés partidário na condução da política fiscal.

Fatás e Mihov (2003) estudam os efeitos da política fiscal discricionária sobre a volatilidade e crescimento do produto. Usando dados de 29 países, os autores chegam

a três conclusões principais: governos que usam a política fiscal agressivamente geram significativa instabilidade macroeconômica; a volatilidade do produto causada por política fiscal discricionária diminui a taxa de crescimento do PIB; para cada ponto percentual adicional de volatilidade, 0,8 ponto percentual é o decréscimo em termos de crescimento; o uso prudente da política fiscal é explicado, em grande parcela, pela presença de restrições políticas e outros tipos de arranjos institucionais. As conclusões desse trabalho sustentam argumentos que defendem a implementação de regras que limitem o poder discricionário dos formuladores de políticas, uma vez que se constatou sua eficácia na redução da volatilidade e contribuição ao crescimento econômico.

Vários estudos encontram evidências de ciclos eleitorais para um amplo leque de países. No entanto, para Vergne (2009), esta constatação empírica parece refletir de maneira mais acentuada em um subconjunto de países que foram recentemente democratizados. Assim, os ciclos políticos orçamentários são um fenômeno das novas democracias e tendem a diminuir com o tempo. Essa afirmação levanta a seguinte pergunta: distorções fiscais aparecem em diferentes formas? Vergne (2009) supera modelos tradicionais de ciclos políticos orçamentários, os quais são centrados exclusivamente na dinâmica de déficits e gastos agre-

gados do governo, a fim de lançar luz sobre mudanças na composição eleitoral de gastos públicos.

Usando dados de 42 países em desenvolvimento de 1975 a 2001, Vergne (2009) encontra evidências de impactos eleitorais sobre a alocação da despesa pública. Os resultados mostram que, em anos eleitorais, as despesas públicas se concentram em despesas correntes mais visíveis, em particular salários e subsídios, em detrimento das despesas de capital. Além disso, os resultados sugerem que impactos eleitorais sobre a alocação dos gastos públicos são propensos a durar, mesmo com países ganhando experiência em política eleitoral.

Para Vergne (2009), a literatura não se preocupou suficientemente em detalhar os instrumentos de política fiscal através dos quais o governo pode tentar influenciar sua popularidade perto das eleições. Análises que focam somente na dinâmica do déficit público geral correm o risco de interpretar de forma errônea as evidências, além de perder uma parte importante do processo. Isso porque os políticos podem mudar a composição de gastos em determinado ano sem incorrer em déficits.

Shi e Svensson (2002) consideram um painel de 91 países, incluindo tanto democracias quanto países não democráticos, no período de 1975 a 1995, e verificam que, em anos eleitorais, o superávit orça-

mentário cai significativamente, tanto em países desenvolvidos quanto subdesenvolvidos, embora o efeito seja consideravelmente mais forte nesses últimos. Os mesmos autores também encontram evidências de que ciclos fiscais tendem a ser mais prevalentes em países onde os eleitores têm menos acesso à imprensa livre e a outros mecanismos de monitoramento das políticas governamentais.

Focando em países de baixa renda, Ebeke e Ölçer (2013) investigam o comportamento de variáveis fiscais durante e após as eleições. Os resultados apontam que, durante anos eleitorais, o consumo governamental aumenta significativamente, gerando déficits fiscais maiores. Durante os dois anos subsequentes às eleições, o ajuste fiscal toma a forma de crescente mobilização de geração de receitas e corte em investimento público sem nenhum ajuste significativo em despesas de consumo corrente.

Usando uma base de dados contendo regras fiscais nacionais e programas do FMI, Ebeke e Ölçer (2013) encontram evidências de que essas regras e os programas ajudam a amortecer a magnitude dos ciclos políticos orçamentários nos países investigados. A conclusão é que o processo eleitoral insere não apenas um custo macroeconômico, mas também gera um ajuste fiscal doloroso no qual o investimento público é amplamente sacrificado.

A teoria que prega a existência de ciclos eleitorais na política fiscal indica que antes das eleições ocorre uma expansão do déficit público. Contudo, não sugerem, explicitamente, se este aumento reflete a redução de receita ou o aumento dos gastos do governo. Outra possibilidade é que, em anos eleitorais, ocorra uma transferência de recursos para projetos que tragam maiores benefícios políticos, não havendo necessariamente expansão do déficit público. Desta forma, os estudos empíricos usam diferentes variáveis para testar a presença de ciclos políticos oportunistas nos instrumentos de política fiscal (PREUSSLER; PORTUGAL, 2003).

Nessa linha de raciocínio, Vergne (2009) interpreta os ciclos em gastos de capital como um indicativo de tentativa de alcance de interesses especiais em um ano eleitoral, ao passo que despesas de consumo corrente são mais propensas a beneficiar uma massa de eleitores. Rogoff (1990) defende em seu modelo teórico que o ciclo político orçamentário se dá pelo crescimento dos gastos correntes a custo de despesas de capital. Existem trabalhos, entretanto, que apresentam resultados que rejeitam essa premissa, apontando que o investimento público nem sempre é uma variável de ajuste no período pré-eleitoral.

Khemani (2004) investiga eleições para Assembleias Legislativas Estaduais nos 14 maiores Estados

da Índia e mostra que anos eleitorais têm um impacto positivo e significativo sobre investimentos públicos, particularmente sobre a construção de estradas, em detrimento de gastos de consumo corrente. Aidt, Veiga e Veiga (2007) estimaram um painel composto por municípios portugueses para o intervalo de anos entre 1979 e 2001 e encontraram, em anos eleitorais, decréscimos nos saldos orçamentários e receitas locais, assim como aumento das despesas, especialmente em relação aos investimentos públicos.

Schuknecht (2000), por sua vez, com um estudo de 24 países em desenvolvimento no período de 1973 a 1992, conclui que o instrumento preferido para influenciar os resultados das eleições é a despesa de capital. A partir de dados municipais da Colômbia, no período de 1987 a 2002, Eslava (2006) também encontra mudanças pré-eleitorais no orçamento público, no sentido de aumentar os projetos relacionados à infraestrutura – particularmente em infraestrutura urbana, de saneamento básico e energia – e diminuir os gastos correntes.

Orair, Gouvêa e Leal (2014) utilizam modelos de espaço de Estados para verificar que há componentes cíclicos bienais e quadrienais coincidentes com o calendário eleitoral nas séries dos investimentos públicos das três esferas do Estado

brasileiro (federal, estadual e municipal).

Unindo elementos de modelos de ciclo político-econômico e de modelos que analisam o comportamento e o impacto distributivo da regulação do governo em mercados específicos, Paiva (1994) estima o impacto das eleições em preços regulados. A partir de dados dos preços da gasolina no Brasil entre 1964 e 1984, o estudo mostra que o preço relativo da gasolina cai em anos eleitorais.

Bonomo e Terra (1999), por outro lado, fizeram um estudo captando a influência política na condução da política cambial brasileira entre os anos de 1964 e 1997. Utilizando modelos Markov-Switching, chegaram à conclusão de que a probabilidade de a taxa de câmbio de mercado estar valorizada nos meses que precedem as eleições é maior do que em meses que não se enquadram nesse quesito. Além do mais, a probabilidade de a taxa de câmbio se desvalorizar nos meses subsequentes às eleições também é maior que no caso contrafactual.

## 6 Conclusão

Observa-se que os trabalhos em ciclo político, de maneira geral, focam em analisar a existência do ciclo intrínseco às variáveis econômicas, sejam elas instrumentos, seja de resultado, e fazem isso de maneira separada. Os pontos abor-

dados até aqui permitem inferir que houve comprovação e rejeição da presença de diversos tipos de ciclos políticos para uma grande lista de países, e tanto os instrumentos de política fiscal quanto as variáveis macroeconômicas abordados nesses estudos são os mais variados possíveis.

Pode-se dizer que, para o Brasil, há embasamento empírico de que ciclo político é um fenômeno recorrente, tendo respaldo inclusive nos modelos teóricos destacados neste artigo. Cabe destacar que essa literatura apenas detecta a presença dos ciclos; entretanto, seria também importante estimar os impactos macroeconômicos dos mesmos.

## Referências

AIDT, T. S.; VEIGA, F. J.; VEIGA, L. G. *Election results and opportunistic policies: an integrated approach*. NIPE Working Papers. NIPE - Universidade do Minho, 2007.

ALESINA, A.; ROUBINI, N. Political cycles in OECD economies. *Review of Economic Studies*, v. 59, n. 4, p. 663-688, 1992.

ALESINA, N. R. A.; COHEN, G. *Political cycles and the macroeconomy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.

BONOMO, M.; TERRA, C. *The political economy of exchange rate policy in Brazil: 1964-1997*. Research Department Publications. Inter-American Development Bank, Research Department, 1999.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. Political budget cycles in new versus established democracies. *Journal of Monetary Economics*, v. 52, n. 7, p. 1271-1295, 2005.

DRAZEN, A. The Political Business Cycle After 25 Years. In: *NBER Macroeconomics Annual 2000, Volume 15*. [S.l.]: National Bureau of Economic Research, Inc., 2001, (NBER Chapters). p. 75-138.

EBEKE, C.; ÖLÇER, D. *Fiscal policy over the election cycle in low-income countries*. IMF Working Papers. International Monetary Fund, 2013.

ESLAVA, M. Ciclos políticos de la política fiscal con votantes opuestos al déficit: el caso colombiano. *El Trimestre Económico*, v. 0, n. 290, p. 289-336, 2006.

FATÁS, A.; MIHOV, I. The case for restricting fiscal policy discretion. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 118, n. 4, p. 1419-1447, 2003.

HIBBS, D. Political parties and macroeconomic policy. *The American Political Science Review*, 1977.

\_\_\_\_\_. Political parties and macroeconomic policies and outcomes in the United States. *American Economic Review Papers and Proceedings*, v. 76, n. 2, p. 66-70, 1986.

KALECKI, M. Political aspects of full employment. *Political Quarterly*, v. 14, 1943.

KHEMANI, S. Political cycles in a developing economy: effect of elections in the Indian States. *Journal of Development Economics*, v. 73, n. 1, p. 125-154, 2004.

NORDHAUS, W. D. The Political business cycle. *Review of Economic Studies*, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

ORAIR, R. O.; GOUVÊA, R. R.; LEAL, E. M. *Ciclos políticos eleitorais e investimentos das Administrações Públicas*. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, 1999)

PAIVA, C. Interesses eleitorais e flutuações de preços em mercados regulados. *Revista de Economia Política*, v. 4, n. 56, p. 31-34, 1994.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. *Macroeconomic policy, credibility, and politics*.

Switzerland: Harwood Academic Publishers, 1990.

- PREUSSLER, A.; PORTUGAL, M. Um estudo empírico dos ciclos político-econômicos no Brasil. *Análise Econômica*, v. 40, 2003.
- ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review*, v. 80, n. 1, p. 21-36, 1990.
- \_\_\_\_\_.; SIBERT, A. Elections and macroeconomic policy cycles. *Review of Economic Studies*, v. 55, n. 1, p. 1-16, 1988.
- SAKURAI, S.; MENEZES-FILHO, N. Opportunistic and partisan election cycles in Brazil: new evidence at the municipal level. *Public Choice*, v. 148, n. 1, p. 233-247, 2011.
- SCHUKNECHT, L. Political business cycles and fiscal policies in developing countries. *Kyklos*, v. 49, n. 2, p. 155-170, 1996.
- \_\_\_\_\_. Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries. *Public Choice*, v. 102, n. 1-2, p. 115-130, 2000.
- SHI, M.; SVENSSON, J. *Conditional political budget cycles*. CEPR Discussion Papers, 2002.
- VERGNE, C. Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries. *European Journal of Political Economy*, v. 25, n. 1, p. 63-77, 2009.
- 
- 1 A revisão da literatura completa se encontra em *Política fiscal e ciclo político no Brasil: uma análise empírica*. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-04032016-145414/es.php>>..

(\*) Mestre em Economia pelo IPE-USP e Especialista em Regulação da Anatel. (E-mail: [fariasiqueira.f@gmail.com](mailto:fariasiqueira.f@gmail.com)).

## Mercosul e Acordos Preferenciais de Comércio: Uma Resenha da Literatura

BRUNO CORDEIRO (\*)

O fim dos anos 80 e início dos 90 foi um período de intensas transformações na América Latina. Depois de passar por uma década marcada por crises de dívida externa e baixo crescimento econômico, os países da região implementaram diversas reformas econômicas pró mercado e se juntaram na criação de cinco blocos comerciais sub-regionais (Comunidade Andina, Mercado Comum Centro Americano, Associação de Livre Comércio Caribenha, Mercado Comum do Sul (Mercosul) e Associação de Livre Comércio Norte-Americana (Nafta)), dando início ao processo que ficou conhecido como Novo Regionalismo.

Em 1988, as duas maiores economias sul-americanas (Brasil e Argentina) assinaram um acordo de cooperação econômica com o intuito de eliminar todas as barreiras ao comércio entre os dois países em um período de 10 anos. Com o avanço nas negociações, outros dois países da região (Paraguai e Uruguai) também foram atraídos para o acordo comercial, o que culminou com a criação do Mercosul, em março de 1991.

Com a assinatura do Tratado de Assunção, o Mercosul foi criado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Entre os principais objetivos dessa união aduaneira estão a redução progressiva, linear e automática das tarifas, além da eliminação de barreiras não tarifárias e o estabelecimento de uma tarifa externa comum (CET). O cronograma estabelecido previa reduções tarifárias semestrais, com o término previsto para dezembro de 1994. “Este novo acordo estava em contraste profundo com o tratado de integração regional assinado em 1988, no qual reduções em tarifas eram gradualmente negociadas setor por setor e o livre comércio seria alcançado em dez anos”. (BUSTOS, 2011, p. 316)

Apesar das intenções de se eliminar as barreiras ao comércio interno ao bloco, algumas exceções foram permitidas, como os regimes especiais para açúcar e automóveis, por exemplo. Além do mais, alguns produtos tinham tarifas diferentes da CET. Mas de modo geral, as reformas unilaterais tomadas pelos países e a implementação do bloco permitiram uma queda acentuada nas tarifas. Em 1989, a

Argentina tinha uma tarifa média de 30%, enquanto o Brasil tinha uma de 51% em 1988 e o Uruguai, de mais de 100% em 1978. Já em 1995, a CET média cobrada pelos países do bloco era de 10,7%.

O Tratado de Assunção foi complementado uma vez, com a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em dezembro de 1994. Esse protocolo tinha o objetivo de completar o processo de formação da união aduaneira, tratando de questões institucionais como resolução de conflitos entre os países membros, e dando um aspecto legal em âmbito internacional ao bloco. Os governos haviam negociado uma CET para todos os produtos, mas implementaram somente 75% das linhas totais tarifárias em 1995 (OLARREAGA; SOLOAGA, 1998). Para os 25% restantes, foi permitido um período de transição para que a CET convergisse, sendo 2001 o fim do prazo para Brasil e Argentina e 2006 para Paraguai e Uruguai. Novamente, havia exceções para produtos sobre os quais não houve acordo.

Uma preocupação recorrente relacionada à criação de blocos comer-



ciais é a possibilidade de desvio de comércio e seus efeitos discriminatórios sobre países não membros, além da diminuição de bem-estar dos membros. Venables (2002) argumenta que acordos Sul-Sul costumam ter benefícios bem modestos, oriundos principalmente de efeitos de escala. Esses acordos tenderiam ao desvio de comércio e a uma reestruturação da produção pelo distanciamento dos países de suas verdadeiras vantagens comparativas. Além do mais, em acordos Sul-Sul haveria maior propensão à divergência de renda entre os países do bloco, com o país de vantagem comparativa “extrema” sofrendo queda na renda e bem-estar, e com o país de vantagem intermediária em relação ao bloco e resto do mundo se beneficiando. Já em acordos Norte-Norte haveria uma convergência de renda entre os países, pois nesse caso o país de vantagem extrema que tenderia a perder mais com o bloco seria o mais rico (ou com dotação melhor). Posto isso, países em desenvolvimento ganhariam mais em acordos Norte-Sul. Por outro lado, o regionalismo pode ser encarado como um estágio preparatório para uma liberalização mais profunda, atuando como *building blocks* segundo a terminologia de Bhagwati (2014).

Partindo do clássico estudo de Viner (1950) sobre criação e desvio de comércio, a teoria mostra que uma diminuição multilateral de tarifas aumenta o bem-estar, enquanto o efeito de uma diminuição

preferencial é incerto. O motivo é que, além da criação de comércio intrabloco, este tipo de corte de tarifa pode deslocar importações dos fornecedores de menor custo para outros de maior custo entre os parceiros do bloco cujas exportações têm tratamento preferencial (VENABLES, 2002). O Mercosul é um bom exemplo de bloco em que esses efeitos perversos poderiam ocorrer. Seus membros são países em desenvolvimento e não possuem vantagem comparativa na produção de bens industriais em relação ao resto do mundo. A formação da união aduaneira poderia aumentar o comércio intrabloco desses bens, beneficiando principalmente o Brasil, o maior e mais rico país da região, que possui vantagem comparativa regional no setor industrial.

A regulação do setor automotivo no Mercosul mostra um setor altamente protegido e com fortes indícios de desvio de comércio. Entre 1996-1999, havia dois tipos de barreiras não tarifárias (NTBs): uma cota nas importações bilaterais líquidas entre Brasil e Argentina, e uma restrição na balança comercial em nível global (BRAMBILLA, 2005). Além do mais, as importações desse setor estavam sujeitas a uma tarifa de 2% na Argentina no começo de 1995, e a uma tarifa de 32% no Brasil. No fim de 1999, os países do bloco adotaram uma tarifa externa comum de 35%. Brambilla (2005) estima os impactos que o fim das NTBs e da adoção

completa da união aduaneira teriam sobre o setor automotivo. Os efeitos do fim das NTBs dominam o nivelamento das tarifas, o que levaria a um aumento das importações do bloco e a uma diminuição das exportações do Brasil para a Argentina.

Apesar do protecionismo e de possíveis problemas relacionados a desvio de comércio, Moreira (2003) argumenta que o Mercosul foi concebido como um instrumento de facilitação da integração dos países do bloco à economia mundial. Portanto, o bloco não era visto como alternativa à integração mundial, mas sim como uma estratégia para maximizar os benefícios da mesma. Os argumentos econômicos para a formação do bloco vão em três direções, basicamente. O primeiro se refere às economias de escala, pois um mercado maior ajudaria as firmas a competir em melhores condições no restante do mundo. O segundo argumento aponta a maior rapidez em direção ao livre-comércio comparado às negociações multilaterais. O bloco envolve poucos países e menores custos de ajustamento, enquanto o multilateralismo costuma ser complexo e muito moroso. Por fim, o bloco possibilitaria maior poder de barganha dos países membros em negociações regionais e multilaterais.

Por outro lado, Moreira (2003) também discute os riscos e limitações inerentes a acordos comerciais Sul-Sul. Existem dois pro-

blemas principais com estes. O primeiro se refere aos efeitos de escala, pois mesmo que estes acordos sejam feitos com o objetivo de superar as desvantagens de mercados pequenos, dificilmente o mercado expandido obtido pós-acordo atingirá os requisitos mínimos de escala em indústrias de capital intensivo. Portanto, isso levaria ao surgimento de zonas de livre-comércio imperfeitas. O segundo problema se refere às similaridades de fatores de produção e tecnologia entre os países membros, o que leva muitas vezes à sobreposição nas vantagens comparativas entre os mesmos. Esse problema pode resultar em desvio de comércio e aglomeração. Este último efeito pode acarretar em má distribuição intrabloco, dado que as forças centrípetas de aglomeração forçariam as firmas a se localizarem próximas e nos países maiores.

O Mercosul foi e continua sendo avaliado em diversos aspectos, seja através de seu impacto sobre o comércio da região ou pelos efeitos sobre a produtividade das firmas, por exemplo. Blocos econômicos em geral, como o Nafta e a União Europeia, são muito analisados dadas as potenciais consequências econômicas e políticas que eles podem acarretar. Além do mais, diversos artigos já estimaram os impactos de possíveis acordos comerciais ainda não existentes, como a Alca e o acordo de livre-comércio entre Mercosul e União Europeia.

Uma possível questão relacionada ao Mercosul seriam seus efeitos em termos de comércio e bem-estar. Diao e Somwaru (2000) e Azevedo (2008) usam um modelo global de equilíbrio geral computável (CGE) para responder a essa questão, medindo o que o bloco trouxe de comércio e bem-estar tanto para os países membros quanto não membros. Na simulação dos primeiros, o bloco aumenta o bem-estar dos membros estimulando investimento, produção e consumo, enquanto o segundo artigo acha um efeito pequeno. Já Behar (1995) usa um modelo de equilíbrio parcial para investigar a redução recíproca de tarifas por Argentina, Brasil e Uruguai. Apesar de todas as restrições inerentes a este tipo de modelo, os resultados mostram que o comércio intrabloco aumentaria bastante com a extinção das tarifas. Por outro lado, em termos de produto e bem-estar, o Uruguai poderia ter uma piora, enquanto Brasil e Argentina poderiam ter ganhos.

Diversos fenômenos relacionados ao Mercosul também foram pesquisados, além de comércio e bem-estar, sobretudo empiricamente. A criação do bloco resultou em significativo declínio nos preços dos produtos exportados para a região por não membros (CHANG; WINTERS, 2002). Além do mais, a queda nas tarifas brasileiras levou as exportações argentinas para o Brasil a quadruplicar entre 1992 e 1996, o que resultou em maior investimento em tecnologia por

parte das firmas argentinas (BUS-TOS, 2011).

Como salientado anteriormente, o Mercosul tem muitos produtos cujas tarifas desviam da CET ou desviam internamente do livre-comércio, o que o torna uma união aduaneira incompleta. Com base nisso, Olarreaga e Soloaga (1998) usam a literatura de tarifa endógena para mostrar que esses desvios de tarifas nos países membros do bloco podem ser explicados por lobby praticado pelas indústrias ou setores envolvidos. Por outro lado, Bohara, Gawande e Sanguinetti (2004) usam um modelo de tarifa endógena proposto por Richardson (1993) para chegar ao resultado de que o desvio de comércio a favor de parceiros menos eficientes provocado pela formação do bloco comercial irá diminuir endogenamente. Isso ocorre porque as indústrias que são protegidas por tarifas devido ao seu poder político terão esse poder diminuído com a integração comercial, o que resultaria em menor proteção a essas indústrias.

Diferentemente do resultado obtido por Bohara, Gawande e Sanguinetti (2004), Yeats (1998) mostra que a maioria dos produtos que tiveram um grande crescimento de comércio intrabloco foram aqueles em que os membros não tinham vantagem comparativa e não exportariam para o exterior. A causa disso estaria ligada às tarifas discriminatórias cobradas dos não

membros, em média quatro a seis vezes mais altas que as cobradas em blocos como União Europeia e Nafta. No entanto, Nagarajan e General (1998) usam a mesma metodologia usada por Yeats (1998), com a diferença de que eles utilizam importações ao invés de exportações. O resultado obtido é de que não há evidência clara de desvio de comércio.

Há uma extensa literatura que estuda *ex post* os impactos de um acordo comercial sobre os fluxos de comércio utilizando a metodologia de gravidade. Com relação ao Mercosul, Freund e McLaren (1999) e Magee (2008) encontram efeitos antecipatórios decorrentes da criação do bloco, ou seja, o padrão de comércio dos países signatários começou a se alterar alguns anos antes da assinatura do acordo. Já Soloaga e Wintersb (2001) estimam um modelo gravitacional com dados de 1980 a 1996 e acham um efeito significativo para o comércio intrabloco, além de indicarem uma tendência positiva para as importações em geral. Reis, Azevedo e Lélis (2014) encontram indícios de criação de comércio e desvio de exportação para o Mercosul no período entre 1990 e 2009, e também apontam efeito antecipação e criação de comércio para o Nafta. Por outro lado, Morais, Bender *et al.* (2006) usam dados de 1980 a 2002 e não encontram criação de comércio tanto no Mercosul quanto no Nafta no modelo deles. Martínez-

Zaroso e Nowak-Lehmann (2003) vão além e estimam os possíveis impactos sobre o comércio que um acordo entre Mercosul e União Europeia poderia trazer, e verificam esses impactos seriam positivos. No entanto, esse estudo não faz diferenciação entre criação e desvio de comércio.

Os artigos citados até agora usam a teoria econométrica tradicional para estimar os modelos de gravidade e medir os impactos dos acordos preferenciais de comércio (PTAs). No entanto, recentemente surgiram alguns estudos que utilizam uma abordagem econométrica pouco convencional. Por exemplo, Eicher, Henn e Papageorgiou (2012) usam o método Bayesian model averaging (BMA) para medir os efeitos de criação e desvio de comércio e bloco aberto para diversos PTAs. Eles encontram efeitos fortes e robustos a diversas especificações. Já Ghosh e Yamarik (2004) usam o método de *extreme bound analysis* para testar se os PTAs são criadores de comércio, e encontram resultados frágeis para a maioria dos acordos. Em comum, essas duas metodologias têm a vantagem de incorporar à estimação a incerteza relativa ao modelo verdadeiro usando informações *a priori*, já que não há consenso na literatura sobre o correto conjunto de variáveis explicativas. No entanto, são metodologias ainda pouco utilizadas na área de comércio e gravidade.

Para o caso brasileiro, Nonnenberg e Mendonça (1999) usam um modelo de equilíbrio parcial desenvolvido pela Unctad e Banco Mundial para calcular os efeitos de criação e desvio de comércio causados pelo Mercosul sobre os seis principais produtos agropecuários brasileiros: trigo, algodão, arroz, gado bovino, leite e milho. Eles analisam o período entre 1988 e 1996 e concluem que a criação de comércio superou amplamente o desvio. Estudos semelhantes de David e Nonnenberg (1997), Barcellos (2006) também analisam a evolução do comércio agrícola no Mercosul usando estatísticas descritivas. Por outro lado, Vasconcelos (2000) estima, sob a ótica de equilíbrio parcial, os impactos estáticos do processo de integração através da criação e desvio de comércio entre o Brasil e o Mercosul, para produtos industrializados selecionados. Por fim, Vasconcelos (2003) estuda o comércio entre Brasil e Mercosul sob a ótica do comércio intra-indústria, enquanto Mendes (1997) averigua os efeitos do Mercosul sobre o Brasil em termos locais (estaduais) e setoriais.

Como se vê, a literatura que estuda acordos comerciais é bem extensa e continua em expansão. Atualmente, os artigos nessa área têm se utilizado de dados mais desagregados para estudar outros aspectos além do puramente comercial, como os efeitos dos acordos sobre investimentos estrangeiros

diretos, patentes dentre outros. No entanto, esses outros aspectos estão fora do escopo deste artigo e podem ser discutidos futuramente.

## Referências

- AZEVEDO, A. F. Z. de. *Mercosul: o impacto da liberalização preferencial e as perspectivas para a união aduaneira*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2008.
- BARCELLOS, O. Uma reflexão do comércio internacional dos setores de carne de frango e de soja do Brasil e Mercosul. *Perspectiva Econômica*, v. 2, n. 2, p. 15-36, 2006.
- BEHAR, J. Measuring the effects of economic integration for the southern cone countries: industry simulations of trade liberalization. *The Developing Economies*, Wiley Online Library, v. 33, n. 1, p. 3-31, 1995.
- BHAGWATI, J. N. *The world trading system at risk*. [S.l.]: Princeton University Press, 2014.
- BOHARA, A. K.; GAWANDE, K.; SANGUINETTI, P. Trade diversion and declining tariffs: evidence from Mercosur. *Journal of International Economics*, Elsevier, v. 64, n. 1, p. 65-88, 2004.
- BRAMBILLA, I. *A customs union with multinational firms: the automobile market in Argentina and Brazil*. [S.l.], 2005.
- BUSTOS, P. Trade liberalization, exports, and technology upgrading: evidence on the impact of Mercosur on Argentinian firms. *The American Economic Review*, American Economic Association, v. 101, n. 1, p. 304-340, 2011.
- CHANG, W.; WINTERS, L. A. How regional blocs affect excluded countries: the price effects of Mercosur. *American Economic Review*, World Scientific, v. 92, n. 4, p. 889-904, 2002.
- DAVID, M. B. d. A.; NONNENBERG, M. J. B. *Mercosul: integração regional e o comércio de produtos agrícolas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1997.
- DIAO, X.; SOMWARU, A. An inquiry on general equilibrium effects of Mercosur – an intertemporal world model. *Journal of Policy Modeling*, Elsevier, v. 22, n. 5, p. 557-588, 2000.
- EICHER, T. S.; HENN, C.; PAPAGEORGIOU, C. Trade creation and diversion revisited: accounting for model uncertainty and natural trading partner effects. *Journal of Applied Econometrics*, Wiley Online Library, v. 27, n. 2, p. 296-321, 2012.
- FREUND, C. L.; MCLAREN, J. On the dynamics of trade diversion: evidence from four trade blocs. *International Finance Working Paper*, n. 637, 1999.
- GHOSH, S.; YAMARIK, S. Are regional trading arrangements trade creating?: an application of extreme bounds analysis. *Journal of International Economics*, Elsevier, v. 63, n. 2, p. 369-395, 2004.
- MAGEE, C. S. New measures of trade creation and trade diversion. *Journal of International Economics*, Elsevier, v. 75, n. 2, p. 349-362, 2008.
- MARTÍNEZ-ZARZOSO, I.; NOWAK-LEHMANN, F. Augmented gravity model: an empirical application to mercosur-european union trade flows. *Journal of Applied Economics*, Universidad del CEMA, v. 6, n. 2, p. 291-316, 2003.
- MENDES, C. C. *Efeitos do Mercosul no Brasil: uma visão setorial e locacional do comércio*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1997.
- MORAIS, A. G.; BENDER, S. et al. *Trade creation and trade diversion in Mercosur and Nafta*. XXXIV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA - ANPEC, Citeseer, p. 5-8, 2006.
- MOREIRA, M. M. *The Mercosur that makes sense*. Integration & Trade, 2003.
- NAGARAJAN, N.; GENERAL, I. D. *Mercosur and trade diversion: what do the import figures tell us?* [S.l.]: European Commission, 1998.
- NONNENBERG, M. J. B.; MENDONÇA, M. J. C. d. *Criação e desvio de comércio no Mercosul: o caso dos produtos agrícolas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 1999.
- OLARREAGA, M.; SOLOAGA, I. Endogenous tariff formation: the case of Mercosur. *The World Bank Economic Review*, JSTOR, p. 297-320, 1998.
- REIS, M. dos.; AZEVEDO, A. F. Z. de.; LÉLIS, M. T. C. Os efeitos do novo regionalismo sobre o comércio. *Estudos Econômicos*, São Paulo, SciELO Brasil, v. 44, n. 2, p. 351-381, 2014.
- RICHARDSON, M. Endogenous protection and trade diversion. *Journal of International Economics*, Elsevier, v. 34, n. 3, p. 309-324, 1993.
- SOLOAGA, I.; WINTERS, L. A. Regionalism in the nineties: what effect on trade? *The North American Journal of Economics and Finance*, Elsevier, v. 12, n. 1, p. 1-29, 2001.
- VASCONCELOS, C. R. F. *Criação e desvio de comércio: análise do fluxo comercial entre o Brasil e o Mercosul para alguns produtos industrializados*. *Análise Econômica*, v. 19, n. 36, 2000.
- \_\_\_\_\_. O comércio Brasil-Mercosul na década de 90: uma análise pela ótica do comércio intra-indústria. *Revista Brasileira de Economia*, SciELO Brasil, v. 57, n. 1, p. 283-313, 2003.
- VENABLES, A. *Regionalism and economic development*. New Frontiers in Development: Policies and Institutions for Trade and Regional Integration, Citeseer, 2002.
- VINER, J. *The customs union*. New York, 1950.
- YEATS, A. J. Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements? *The World Bank Economic Review*, World Bank, v. 12, n. 1, p. 1-28, 1998.

(\*) Mestrando do IPE-USP.  
(E-mail: fcordeiro89@gmail.com).



## Política Fiscal e Taxas de Juros – Parte II

VICTOR CEZARINI (\*)

A literatura sobre como a política fiscal afeta a taxa de juros é bastante extensa e pode ser dividida em dois grandes grupos. O primeiro consiste em análises *single country* e o segundo em análises de painel de países. O primeiro grupo de estudos é mais antigo e um dos primeiros trabalhos sobre o tema foi Evans (1985). Quanto ao segundo grupo, a maior parte dos trabalhos foi realizada apenas na década de 2000, embora um dos pioneiros tenha sido o de Orr, Edey e Kennedy (1995). A relativa demora em análises sobre efeitos da política fiscal nas taxas de juros envolvendo painel de países deve-se provavelmente à dificuldade na obtenção de dados.

O trabalho de Evans (1985) é provavelmente o primeiro a analisar o efeito que o déficit público exerce sobre a taxa de juros. Em um estudo para a economia americana ele analisa os três períodos em que houve forte aumento do déficit: a Guerra Civil, a Primeira Guerra Mundial e a Segunda Guerra Mundial. Em todos estes períodos Evans mostra que, apesar de uma forte deterioração nas finanças do governo, a taxa de juros se manteve estável, indicando ausência de correlação entre déficit e juros.

Outro estudo pioneiro sobre o tema foi o de Wachtel e Young (1987) em que os autores analisaram o impacto do déficit nos juros por meio da metodologia de estudo de eventos. Utilizando dados da economia americana, foi avaliado se houve uma variação significativa na taxa de juros quando se divulgavam novas projeções para o orçamento do governo. Seus resultados indicam que quando novas previsões sobre as finanças públicas são divulgadas as taxas de juros aumentam se essas previsões indicam um déficit maior que o anteriormente previsto e diminuem se as novas previsões indicam um déficit menor que o anteriormente previsto.

No estudo de Canzoneri, Cumby e Diba (2002) os autores ressaltam a importância de trabalhar com a taxa de juros de longo prazo ao invés da de curto prazo. Esta última é muito mais vulnerável às políticas dos Bancos Centrais e pode ser manipulada mais facilmente, levando a não refletir o valor de equilíbrio dado pelos fundamentos da economia. No estudo os autores não trabalham com a taxa de juros em si, mas com a diferença entre os juros pagos por um *Treasury Bill* de cinco anos (e também de dez anos) em relação aos juros pagos por um

de três meses. Os resultados indicam que quanto maior é o déficit orçamentário maior a diferença entre a taxa de juros dos títulos de longo prazo com relação aos de curto prazo. Seus resultados também indicam que a estimativa de déficit possui influência até mais significativa do que o próprio déficit realizado.

Em um resumo da literatura feito por Gale (2003) utilizando apenas estudos *single country*, o autor mostra que a literatura até então apresentava resultados inconclusivos. Dos 58 estudos feitos até a data, 28 apresentavam efeitos predominantemente positivos do déficit na taxa de juros, 19 apresentavam efeitos predominantemente negativos e 11 apresentavam resultados mistos. Conclusões semelhantes também foram obtidas em outros resumos mais antigos como Barth (1989) e Elmendorf e Mankiw (1999). Contudo, Gale (2003) mostra que, ao selecionar apenas estudos que envolviam expectativas futuras de déficits dos 17 feitos até a época, 12 achavam efeito positivo, quatro achavam efeitos mistos e apenas um achava efeito negativo, mostrando resultados bem mais conclusivos do que os estudos que envolviam apenas o



déficit corrente. De fato, Feldstein (1986) já tinha observado que “É errado relacionar a taxa de juros com o déficit fiscal corrente sem levar em consideração os déficits futuros esperados. É importante notar que praticamente nenhuma das análises feitas até então a respeito do efeito dos déficits sobre as taxas de juros incluiu uma medida de déficit futuro esperado.”<sup>1</sup>

Estudos em painel sobre o efeito da política fiscal na taxa de juros de longo prazo começam com Orr, Edey e Kennedy (1995). Neste trabalho, os autores estimam um modelo de correção de erros em painel utilizando dados de 17 países desenvolvidos entre os anos de 1981 e 1994. Concluem que o aumento de um ponto percentual do déficit sobre o PIB eleva a taxa de juros real em 0,12%. Os autores, ao utilizarem o modelo de correção de erros, conseguem separar os determinantes da taxa de juros real no longo prazo dos determinantes no curto prazo. No longo prazo, mostram-se significativos a taxa de retorno média do capital, o déficit fiscal, o saldo em conta-corrente e a diferença entre a inflação corrente e a média dos últimos períodos. Já no curto prazo, os principais determinantes são a taxa de juros de curto prazo, o câmbio real, a inflação corrente e uma métrica de taxa de juros livre de risco. Ao incluir a taxa de juros de curto prazo como variável explicativa os autores conseguem controlar os efeitos da política monetária. É interessante

observar que essa variável só entra como determinante no curto prazo, mostrando que o Banco Central pode afetar a taxa no curto prazo, embora esta tenda a voltar para seu valor de equilíbrio no longo prazo, o qual é dado pelos fundamentos.

Em Kinoshita (2006), examina-se o efeito que os gastos e a dívida do governo exercem sobre a taxa de juros real dos títulos soberanos com vencimento em dez anos. O autor na verdade trabalha com a taxa média dos últimos cinco anos em vez do valor corrente para eliminar a dinâmica de curto prazo. Utilizando dados anuais de 17 países desenvolvidos entre os anos de 1981 e 1994 o autor realiza uma estimação de efeito fixo e encontra evidências de que a dívida e os gastos do governo exercem efeito positivo e significativo na taxa de juros.

Um dos principais trabalhos na literatura é o de Ardagna, Caselli e Lane (2007), no qual os autores utilizaram dados anuais de 16 países desenvolvidos entre 1960 e 2002 para verificar o impacto que a política fiscal exerce sobre as taxas de juros nominais dos títulos soberanos de longo prazo. Este é certamente um estudo econometricamente mais completo que os anteriores, visto que os autores se preocuparam em analisar se as séries possuem raiz unitária e, em caso afirmativo, se são cointegradas ou não. O estudo de Kinoshita (2006), por exemplo, poderia ser

fortemente contestado visto que não verifica se há problema de regressão espúria. Para verificar se as séries são estacionárias, Ardagna, Caselli e Lane (2007) utilizam o teste de raiz unitária em painel proposto por Im, Pesaran e Shin (2003). Como os resultados apontam não estacionariedade das séries eles verificam se essas são cointegradas utilizando o teste de cointegração em painel proposto por Pedroni (1999). Somente após executar essas duas etapas realizam uma estimação via *Dynamic OLS* e também reportam os resultados de efeito fixo para fins de robustez.

Ardagna, Caselli e Lane (2007) obtêm diversos resultados importantes, entre eles: (i) a dívida possui efeito não linear sobre os juros, e seu efeito é não significativo ou até mesmo negativo até atingir cerca de 60% do PIB; acima disso, seu efeito passa a ser positivo; (ii) o déficit fiscal exerce efeito positivo nos juros e a magnitude de seu efeito é maior para os países que possuem dívida acima de 60% do PIB; (iii) não só os fundamentos internos de cada país são importantes na determinação da sua taxa de juros interna; fatores globais como dívida e déficits mundiais também são relevantes. No mais, os autores também reportam que inflação, a taxa de juros de curto prazo e o crescimento do PIB possuem efeito positivo e significativo na taxa de longo prazo.

Leal (2011) realiza um estudo em painel para 25 países da OCDE em trabalho bastante similar ao de Ardagna, Caselli e Lane (2007). Seus resultados indicam que déficits fiscais possuem efeito significativo e positivo sobre a taxa de juros e a dívida pública não possui efeito significativo; porém, quanto maior a dívida maior o efeito do déficit sobre a taxa de juros. Além disso, o autor inova ao utilizar expectativas de déficits como variáveis explicativas, constituindo assim um dos poucos trabalhos em painel que utilizam expectativas além dos valores correntes. Os resultados, porém, mostram que as expectativas dos déficits possuem efeito não significativo sobre a taxa de juros. Leal conclui seu trabalho dizendo que tais resultados provavelmente são causados pelo pequeno número de observações.<sup>2</sup>

Em Poghosyan (2014) também se analisa se as séries são estacionárias utilizando testes de raiz unitária em painel da primeira geração.<sup>3</sup> Posteriormente, o autor estima o modelo *Pooled Mean Group* desenvolvido por Pesaran, Shin e Smith (1999), que permite diferenciar as variáveis determinantes no longo prazo das determinantes no curto prazo. Poghosyan conclui que crescimento do PIB e dívida exercem efeito positivo e significativo na taxa de juros real no longo prazo, enquanto no curto prazo as variáveis significativas são taxa de juros de curto prazo (positivo), a própria dívida (positivo) e inflação

(negativo). Os autores Pesaran, Shin e Smith não utilizam nenhuma variável global para controlar por fatores externos.

Os trabalhos mais recentes de Dell'Erba e Sola (2013) e Afonso e Rault (2015) analisam a estacionariedade das séries utilizando testes de raiz unitária em painel da segunda geração. Em ambos, entre as variáveis explicativas incluem-se dívida, déficit fiscal e inflação. Afonso e Rault (2015) incluem ainda o saldo em conta-corrente, a taxa de câmbio real e uma medida de liquidez, enquanto Dell'Erba e Sola (2013) incluem a mais somente o crescimento do PIB e a taxa de juros de curto prazo. Ambos estudos controlam por fatores externos e utilizam a média *cross section* das variáveis explicativas e/ou da variável dependente para representar esses fatores. Em Dell'Erba e Sola (2013) a variável dependente é a taxa de juros nominal dos títulos soberanos de longo prazo. Seus resultados indicam que o déficit possui efeito positivo e a dívida possui efeito não significativo quando não se incluem os fatores externos. Quando estes são incluídos a dívida passa a exercer efeito positivo enquanto o déficit passa a ser não significativo. Em Afonso e Rault (2015) a variável dependente é a taxa de juros real dos títulos de longo prazo. Seus resultados indicam que o déficit fiscal possui efeito significativo e positivo, enquanto a dívida possui efeito significativo e negativo, em

linha com os primeiros resultados obtidos em Ardagna, Caselli e Lane (2007) quando não se controlava pela não linearidade da dívida.

Todos os estudos citados anteriormente tratam apenas de países desenvolvidos. De fato, é difícil achar nessa literatura estudos envolvendo apenas países emergentes. A maior dificuldade está em achar dados para estes países, uma vez que muitos não possuem títulos de vencimento de longo prazo, o que inviabiliza a análise. Alguns estudos, contudo, utilizam países desenvolvidos e emergentes, como por exemplo, Aisen e Hauer (2008), no qual se analisam mais de 60 países entre os anos de 1970 e 2006. O maior problema é que os autores utilizam taxas de juros de longo prazo para os países desenvolvidos e taxas de curto prazo para os países emergentes, sendo algumas destas a própria taxa meta definida pelo Banco Central, que pode estar sujeita a ações discricionárias dos governos que não são contempladas em nenhuma variável explicativa, como já evidenciado em Canzoneri, Cumby e Diba (2002). De qualquer forma, vale ressaltar que seus resultados mostram que o efeito do déficit sobre os juros é significativo e positivo, enquanto a dívida não apresenta resultado significativo. Os autores utilizam a taxa de juros do tesouro americano para controlar por fatores externos e verificam que seu coeficiente é significativo e positivo.

Alper e Forni (2011) também utilizam países desenvolvidos e países emergentes em sua análise. Para os países desenvolvidos utilizam como variável dependente a taxa de juros dos títulos soberanos de longo prazo, porém, para os países emergentes ao invés de utilizar a taxa de juros da dívida interna, utilizam a taxa de juros da dívida externa que é aproximada pela soma da taxa de juros do Tesouro americano com o índice EMBI calculado pelo banco J.P. Morgan. Portanto, Alper e Forni (2011) não abordam, exatamente, a análise do comportamento da taxa de juros interna dos países emergentes, que é o objetivo desta dissertação. De toda maneira, os resultados obtidos no estudo indicam que a dívida possui efeito não linear nos juros, sendo seu efeito positivo e significativo somente para valores mais elevados. Quanto aos fatores externos utilizam uma métrica de taxa de juros livre de risco, indicadores fiscais globais e uma medida de aversão ao risco dos investidores dada pelo VIX (Volatilidade implícita do S&P 500 calculada pela *Chicago Board Options Exchange*). Todas as três variáveis exercem efeito positivo sobre os juros dos países emergentes.

Baldacci e Kumar (2010) analisam 31 países, desenvolvidos e emergentes, entre os anos de 1980 e 2008. Os autores estimam um modelo de efeito fixo e chegam aos

resultados de que o déficit afeta de forma positiva a taxa de juros e a dívida possui efeito não linear sobre o mesmo. Além disso, quanto maior a dívida e/ou maior a dependência de financiamento externo maior é a magnitude em que o déficit afeta os juros. Os únicos problemas nesse trabalho é que os autores não incluem uma variável para controlar pelos fatores externos e também não analisam a questão da estacionariedade das séries.

Um trabalho que parece estar à parte da literatura é Segura-Ubiergo (2012); este não cita e também não é citado pelos trabalhos anteriormente descritos. Segura-Ubiergo trabalha com dados anuais de 15 países emergentes entre os anos de 1980 e 2009; sua variável dependente é a taxa de juros meta determinada pelo Banco Central. O autor estima um modelo de correção de erros em painel e conclui que déficit fiscal exerce efeito positivo e significativo nos juros tanto no longo como no curto prazo. O saldo em conta-corrente possui efeito negativo no longo prazo e a volatilidade da inflação possui efeito positivo no curto prazo. Segura-Ubiergo também utiliza a taxa de juros do Tesouro americano para controlar pelos fatores externos, obtém o resultado de que essa variável possui efeito positivo tanto no longo como no curto prazos. Por fim, este é o primeiro estudo a incluir entre as variáveis explica-

tivas a taxa de poupança nacional, obtendo o resultado de que seu coeficiente é negativo, porém, pouco significativo.

O único estudo a que tivemos acesso que trabalha apenas com países emergentes e utiliza a taxa de juros de longo prazo como variável dependente foi Perovic (2015). Neste trabalho, o autor analisa dados anuais de 10 países emergentes do leste europeu entre 2001 e 2013, utiliza um estimador de efeito fixo e apresenta diversos resultados, entre eles: (i) Dívida, déficit fiscal e a taxa de juros de curto prazo possuem efeito positivo nos juros de longo prazo; (ii) crescimento do PIB exerce efeito negativo; (iii) a medida de aversão ao risco dada pelo *yield* dos *High Yield Bonds* americanos se mostra significativa e positiva; e (iv) em épocas de crise, aumenta a magnitude do efeito da dívida e do déficit sobre os juros.

Assim como Gale (2003) que apresenta uma tabela resumindo os principais resultados obtidos em análises *single country*, nas Tabelas 3, 4 e 5 (as Tabelas 1 e 2 se encontram na primeira parte do artigo, no boletim anterior, n. 426) resumimos os principais resultados obtidos em estudos envolvendo painel de países. As tabelas incluem as principais variáveis explicativas utilizadas e os sinais dos coeficientes obtidos.

Tabela 3 – Variável Dependente: Taxa de Juros Real ou Nominal

	Positivo e Significante	Inconclusivo ou NãoSignificante	Negativo e Significante	Total
<b>FUND. INTERNOS</b>				
JurosCurtoPrazo	9	2	0	11
DéficitFiscal	10	1	0	11
Dívida <sup>4</sup>	8	4	1	13
SaldoCCorrente	0	1	6	7
Inflação	7	2	4	13
CrescPIB	2	5	4	11
<b>FAT. EXTERNOS</b>				
PolitFiscalMundial <sup>5</sup>	3	1	0	4
TaxaLivreRisco <sup>6</sup>	4	1	2	7
Aversão.Risco <sup>7</sup>	2	1	0	3

Tabela 4 – Variável Dependente: Taxa de Juros Real

	Positivo e Significante	Inconclusivo ou NãoSignificante	Negativo e Significante	Total
<b>FUND. INTERNOS</b>				
JurosCurtoPrazo	4	2	0	6
DéficitFiscal	4	1	0	5
Dívida <sup>4</sup>	5	2	1	8
SaldoCCorrente	0	1	5	6
Inflação	3	0	4	7
CrescPIB	1	3	2	6
<b>FAT. EXTERNOS</b>				
PolíticaFiscalMundial <sup>5</sup>	2	0	0	2
TaxaLivreRisco <sup>6</sup>	2	0	2	4
Aversão.Risco <sup>7</sup>	1	1	0	2

Tabela 5 – Variável Dependente: Taxa de Juros Nominal

	Positivo e Significante	Inconclusivo ou NãoSignificante	Negativo e Significante	Total
<b>FUND. INTERNOS</b>				
JurosCurtoPrazo	5	0	0	5
DéficitFiscal	6	0	0	6
Dívida <sup>4</sup>	3	2	0	5
SaldoCCorrente	0	0	1	1
Inflação	4	2	0	6
CrescPIB	1	2	2	5
<b>FAT. EXTERNOS</b>				
PolíticaFiscalMundial <sup>5</sup>	1	1	0	2
TaxaLivreRisco <sup>6</sup>	2	1	0	3
Aversão.Risco <sup>7</sup>	1	0	0	1

Como mostram as tabelas, os indicadores de política fiscal, déficit e dívida apresentam resultados bastante conclusivos e em linha com o que a teoria sugere. Diferentemente dos estudos *single country* que não utilizavam déficits esperados, os estudos em painel mostram resultados bem mais consistentes, mesmo quando são utilizados valores correntes das variáveis explicativas. Pode-se inferir do resumo acima que uma política fiscal mais frouxa leva inevitavelmente a um aumento da taxa de juros. A melhora do saldo em conta-corrente possui efeito negativo nos juros, o que está em linha com a teoria, visto que quando o saldo em conta -corrente é negativo há um excesso de investimento em relação à poupança interna, o que pressiona para cima a taxa de juros (o país tem de absorver poupança externa para equilibrar suas contas). No que se

refere ao crescimento do PIB os resultados ainda são inconclusivos. Por um lado, maior crescimento gera maior receita e diminui a dívida em relação ao PIB, levando a condições melhores de sustentabilidade financeira e exigindo menor taxa de juros para financiamento. Por outro lado, maior crescimento aumenta a demanda por recursos na economia, o que pressiona os juros para cima. A inflação exerce pressão positiva nos juros nominais; contudo, seu efeito sobre os juros reais é dúbio. Se por um lado o aumento da inflação exige juros maiores para manter a estabilidade dos preços, por outro lado um aumento repentino na inflação (supondo juros nominais constantes) leva à queda dos juros reais.

Não são muitos os estudos que utilizam fatores externos entre as variáveis explicativas. De qualquer

forma, as evidências até hoje indicam que: (i) uma política fiscal mais frouxa nas principais economias do mundo leva a um aumento generalizado nas taxas de juros internas de grande parte dos países; (ii) um aumento da aversão ao risco por parte dos investidores internacionais pressiona para cima a taxa de juros, principalmente dos países emergentes<sup>8</sup>; e (iii) a taxa de juros livre de risco não mostra resultados conclusivos, o que não é um resultado tão inesperado, como será visto nos próximos parágrafos.

Embora a literatura sobre efeitos da política fiscal nas taxas de juros de títulos soberanos tenha incluído fatores externos como variáveis explicativas somente a partir de Ardagna, Caselli e Lane (2007), uma literatura paralela e semelhante já tinha chamado a atenção



para o papel das variáveis externas na determinação dos preços internos. Esta tem como tema principal a análise dos determinantes do *spread* da dívida externa e pelo menos desde Eichengreen e Mody (1998) se analisa o impacto que os fatores externos exercem no *spread* de determinado país.

A vantagem de se adentrar na literatura sobre a determinação do *spread* deve-se a dois fatores: (i) a semelhança teórica e empírica com a taxa de juros interna e (ii) a abundância de estudos sobre o tema utilizando países emergentes, ao contrário da literatura sobre taxas internas de juros.

O *spread* da dívida externa é a diferença entre a taxa de juros dos títulos de determinado país denominados em dólar e a taxa de juros do Tesouro americano (em geral

é representado pelo índice EMBI calculado pelo banco J.P. Morgan) e está intimamente ligado com a taxa de juros interna, como ressaltava Megale (2005): “A importância do risco (*spread*) para a economia de um país está relacionada ao fato de que, em um ambiente de alta mobilidade de capital, ele acaba sendo um importante balizador da taxa interna de juros. Ou seja, quanto maior o risco (*spread*) de um país, maior deverá ser a taxa de juros praticada por suas autoridades monetárias”. De fato, a teoria da paridade descoberta da taxa de juros estabelece que:

$$i_d = de(i^* + p)$$

Onde  $i_d$  é a taxa de juros de determinado país em moeda doméstica,  $i^*$  é a taxa de juros internacional (livre de risco) medida em moeda externa,  $de$  é a desvalorização

cambial (em nível) e  $p$  representa o prêmio de risco associado ao país. Se este mesmo país emite um título denominado em moeda externa, então:

$$i_e = i^* + p$$

$$s = i_e - i^* = p$$

Onde  $s$  é o *spread* da dívida externa e  $i_e$  é a taxa de juros de determinado país em moeda externa. Portanto,

$$i_d = de(i^* + s)$$

Logo, o *spread* da dívida externa deve apresentar uma forte relação com a taxa de juros interna. A Tabela 6 mostra, para alguns países, a correlação entre a taxa de juros interna e o *spread* levando em conta as outras variáveis.

Tabela 6 – Correlação entre a taxa de juros interna e o *spread* da dívida externa - 2006Q4 a 2014Q4

	Correl <sup>9</sup>	Correl	Correl <sup>10</sup>
	$i_d - s$	$i_d - s + i^*$	$i_d - de(s + i^*)$
Brasil	0.59	0.77	0.43
Bulgaria	0.82	0.88	0.95
Chile	-0.01	0.50	0.24
China	-0.01	0.20	0.15
Colombia	0.54	0.86	0.68
Hungria	0.44	0.79	0.70
Malasia	0.01	0.35	0.30
Mexico	0.31	0.92	0.79
Polonia	0.38	0.82	0.77
Russia	0.79	0.57	0.41
South Africa	0.20	0.47	0.25

A correlação entre a taxa de juros interna e o *spread* da dívida externa mostra-se bastante elevada para parte dos países, superando 90% em alguns casos. Portanto, é de se esperar que as variáveis relevantes na determinação do *spread* sejam semelhantes às que determinam a taxa de juros. Como ressaltado anteriormente, a taxa de juros livre de risco não apresentou resultados conclusivos em relação a seu efeito sobre a taxa de

juros; de fato, diversos estudos sobre a determinação do *spread* também não acham resultados conclusivos sobre o papel da taxa livre de risco.

A tabela a seguir mostra um resumo dos resultados encontrados em diversos estudos sobre a determinação do *spread*, sendo todos eles realizados com painel de países e incluindo somente países emergentes.

Tabela 7 – Variável Dependente: *Spread* da Dívida Externa

	Positivo e Significante	Inconclusivo ou NãoSignificante	Negativo e Significante	Total <sup>11</sup>
<b>FUND. INTERNOS</b>				
DéficitFiscal	3	2	0	5
Dívida Externa	3	0	0	3
Abertura Econômica	0	0	3	3
SaldoCCorrente	0	2	1	3
Inflação	2	2	0	4
CrescPIB	0	0	2	2
<b>FAT. EXTERNOS</b>				
TaxaLivreRisco	1	4	0	5
Aversão.Risco	4	2	0	6

As variáveis utilizadas como determinantes do *spread* são similares às das taxas de juros e seus respectivos coeficientes apontam em direção semelhante. Vale ressaltar os principais resultados: uma política fiscal mais frouxa exerce efeito positivo, o aumento da aversão ao risco também e a taxa de juros livre de risco não apresenta resultados conclusivos.

Finalizamos este artigo ressaltando o baixo número de estudos nos quais se analisam os principais determinantes das taxas de juros internas nos países emergentes. Embora alguns trabalhos já tenham sido feitos sobre o tema, a maioria apresenta algum problema nos dados ou trabalha apenas com a taxa de juros de curto prazo. O Brasil é um exemplo claro onde a elevada taxa de juros desestimula o investimento e

o desenvolvimento do País. Mais estudos envolvendo somente países emergentes devem ser desenvolvidos para verificar quais são as principais variáveis que devem ser manipuladas para reduzir de forma efetiva a taxa de juros básica da economia.

## Referências

- AFONSO, A.; RAULT, C. Short-and long-run behaviour of long-term sovereign bond yields. *Applied Economics*, Taylor & Francis, n. ahead-of-print, p. 1-23, 2015.
- AISEN, A.; HAUNER, D. Budget Deficits and Interest Rates: A Fresh Perspective. [S.l.]: *International Monetary Fund*, 2008.
- ALEXOPOULOU, I.; BUNDA, I.; FERRANDO, A. Determinants of government bond spreads in new EU countries. *Eastern European Economics*, Taylor & Francis, v. 48, n. 5, p. 5-37, 2010.

- ALPER, E.; FORNI, L. Public debt in advanced economies and its spillover effects on long-term yields. *IMF Working Papers*, p. 1-23, 2011.
- ARDAGNA, S.; CASELLI, F.; LANE, T. Fiscal discipline and the cost of public debt service: some estimates for oecd countries. *The BE Journal of Macroeconomics*, v. 7, n. 1, 2007.
- BALDACCI, E.; GUPTA, S.; MATI, A. Is it (still) mostly fiscal? Determinants of sovereign spreads in emerging markets. *IMF Working Papers*, p. 1-23, 2008.
- BALDACCI, E.; KUMAR, M. Fiscal deficits, public debt, and sovereign bond yields. *IMF Working Papers*, p. 1-28, 2010.
- BARTH, J. R. Effects of federal budget deficits on interest rates and the composition of domestic output. [S.l.]: *Urban Institute*, 1989.
- BREITUNG, J.; PESARAN, M. H. Unit roots and cointegration in panels. *Springer Berlin Heidelberg*, 2008.
- CANTOR, R.; PACKER, F. Determinants and impact of sovereign credit ratings. *Economic Policy Review*, v. 2, n. 2, 1996. 40
- CANZONERI, M.; CUMBY, R.; DIBA, B. Should the european central bank and the federal reserve be concerned about fiscal policy? *Rethinking stabilization policy*, p. 29-31, 2002.
- COMELLI, F. Emerging market sovereign bond spreads: Estimation and back-testing. *Emerging Markets Review*, Elsevier, v. 13, n. 4, p. 598-625, 2012.
- CSONTO, M. B.; IVASCHENKO, M. I. V. Determinants of sovereign bond spreads in emerging markets: local fundamentals and Global factors vs. Ever-changing misalignments. [S.l.]: *International Monetary Fund*, 2013.
- DAILAMI, M.; MASSON, P. R.; PADOU, J. J. Global monetary conditions versus country-specific factors in the determination of emerging market debt spreads. *Journal of International Money and Finance*, Elsevier, v. 27, n. 8, p. 1325-1336, 2008.
- DELL'ERBA, M. S.; SOLA, M. S. Does fiscal policy affect interest rates? Evidence from a factor augmented panel. [S.l.]: *International Monetary Fund*, 2013.
- EICHENGREEN, B.; MODY, A. What explains changing spreads on emerging-market debt: fundamentals or market sentiment? [S.l.], 1998.
- ELMENDORF, D. W.; MANKIW, N. G. Government debt. *Handbook of macroeconomics*, Elsevier, v. 1, p. 1615-1669, 1999.
- EVANS, P. Do large deficits produce high interest rates? *The American Economic Review*, JSTOR, p. 68-87, 1985.
- FELDSTEIN, M. *Budget deficits, tax rules, and real interest rates*. [S.l.], 1986.
- GALE, W. G. The economic effects of long-term fiscal discipline. *The Urban Institute*, 2003.
- IM, K. S.; PESARAN, M. H.; SHIN, Y. Testing for unit roots in heterogeneous panels. *Journal of Econometrics*, Elsevier, v. 115, n. 1, p. 53-74, 2003. 28, 58, 60, 64, 66, 68, 83
- JARAMILLO, L.; TEJADA, M. Sovereign credit ratings and spreads in emerging markets: does investment grade matter? *IMF Working Papers*, p. 1-17, 2011.
- KAMIN, S. B.; KLEIST, K. V. The evolution and determinants of emerging markets credit spreads in the 1990s. *BIS working paper*, 1999.
- KINOSHITA, N. Government debt and long-term interest rates. *IMF Working Paper*, 2006.
- LEAL, R. B. C. *Efeitos da política fiscal sobre o nível da taxa de juros nominal de longo prazo de 25 Países da OCDE1*. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, 2011.
- MEGALE, C. *Fatores externos e o risco-país*. Tese (Doutorado). PUC-Rio, 2005.
- MIYAJIMA, K.; MOHANTY, M. S.; CHAN, T. Emerging market local currency bonds: diversification and stability. *Emerging Markets Review*, Elsevier, v. 22, p. 126-139, 2015.
- ORR, A.; EDEY, M.; KENNEDY, M. The determinants of real long-term interest rates. *OECD Publishing*, 1995.
- PEDRONI, P. Critical values for cointegration tests in heterogeneous panels with multiple regressors. *Oxford Bulletin of Economics and statistics*, Wiley Online Library, v. 61, n. S1, p. 653-670, 1999.
- PEROVIĆ, L. M. *The impact of fiscal positions on government bond yields in cee countries*. Economic systems, Elsevier, 2015.
- PESARAN, M. H.; SHIN, Y.; SMITH, R. P. Pooled mean group estimation of dynamic heterogeneous panels. *Journal of the American Statistical Association*, Taylor & Francis, v. 94, n. 446, p. 621-634, 1999.
- PETROVA, I.; PAPAIOANNOU, M. M. G.; BELLAS, M. D. Determinants of emerging market sovereign bond spreads: fundamentals vs financial stress. [S.l.]: *International Monetary Fund*, 2010.
- POGHOSYAN, T. Long-run and short-run determinants of sovereign bond yields in advanced economies. *Economic Systems*, Elsevier, v. 38, n. 1, p. 100-114, 2014.
- SEGURA-UBIERGO, M. A. *The puzzle of Brazil's high interest rates*. [S.l.]: *International Monetary Fund*, 2012.
- WACHTEL, P.; YOUNG, J. Deficit announcements and interest rates. *The American Economic Review*, JSTOR, p. 1007-1012, 1987.

1 "It is wrong to relate the rate of interest to the concurrent budget deficit without taking into account the anticipated future deficits. It is significant that almost none of the past empirical analyses of the effect of deficits on interest rates makes any attempt to include a measure of expected future deficits."

2 Dados sobre expectativas dos déficits fiscais dos países da OCDE só estavam disponíveis a partir de 1996, apenas 13 observações para cada país.

3 Os testes da primeira geração têm como hipótese que as séries possuem independên-

- cia *cross section*, os testes da segunda geração relaxam essa hipótese. Ver Breitung e Pesaran (2008)
- 4 Em relação aos estudos que levam em conta a não linearidade da dívida consideramos positivos e significantes aqueles que têm como resultado o fato de que a partir de um determinado valor o aumento da dívida leva a um aumento dos juros. Isso é válido tanto para aqueles estudos que utilizaram *dummies* para representar um certo *threshold* quanto para aqueles que obtiveram um coeficiente positivo para a variável dívida ao quadrado e negativo para a variável dívida na forma linear. No mais, vale ressaltar que em Baldacci e Kumar (2010) foi obtido um coeficiente positivo para dívida na forma linear e negativo para dívida ao quadrado. Consideramos esse resultado inconclusivo, embora os autores reportem que esse resultado indica efeito positivo da dívida nos juros.
  - 5 Essa variável representa basicamente a dívida e/ou déficit médio dos países da amostra (ARDAGNA; CASELLI; LANE, 2007) ou de uma economia principal (PEROVIĆ, 2015, trabalha com uma base de dados de 10 países emergentes do leste europeu e utiliza como variáveis a dívida e déficit da Alemanha para representar a política fiscal mundial). Um coeficiente positivo significa que uma política fiscal mais frouxa afeta positivamente a taxa de juros.
  - 6 Assim como a política fiscal mundial, a taxa livre de risco é, em geral, representada pela média das taxas dos países da amostra (ARDAGNA; CASELLI; LANE, 2007) ou de uma economia principal (SEGURA-UBIERGO, 2012, utiliza a taxa de juros do Tesouro americano).
  - 7 Em geral, duas variáveis são utilizadas como métrica de aversão ao risco dos investidores internacionais: o *yield* dos *High Yield Bonds* americanos e a volatilidade implícita do S&P 500 (VIX).
  - 8 Os dois estudos em que a aversão ao risco se mostrou significativa utilizavam base de dados de países emergentes (PEROVIĆ, 2015 e ALPER; FORNI, 2011 na estimação para países emergentes) e o estudo em que mostrou não significativa utilizava dados de países desenvolvidos (ALPER; FORNI, 2011 na estimação para países desenvolvidos).
  - 9 Para a elaboração da tabela foram utilizados os estudos de Megale (2005), Baldacci, Gupta e Mati (2008), Miyajima, Mohanty e Chan (2015), Petrova, Papaioannou e Bellas (2010), Alexopoulou, Bunda e Ferrando (2010) e Dailami, Masson e Padou (2008). Optamos por não inserir na tabela os estudos que incluem o rating soberano como variável explicativa, como Kamin e Kleist (1999) e Jaramillo e Tejada (2011). Como ressalta Cantor e Packer (1996), o rating já inclui informações sobre as variáveis macros e sua inclusão oculta o efeito das outras variáveis sobre o *spread*. Estudos que utilizam apenas índices como variáveis explicativas também não foram incluídos, como por exemplo, Csonto e Ivaschenko (2013) e Comelli (2012).

(\*) *Mestrando em Economia IPE-USP.*  
(E-mail: victorcezarini@gmail.com).

# economia & história



## “Vanguardero do Progresso” A Era Ferroviária no Brasil, da Estrada de Mauá às Ferrovias do Café

LUCIANA SUAREZ LOPES (\*)  
JOSÉ FLÁVIO MOTTA (\*\*)

*(...) Irineu Evangelista – vanguardero do progresso – obteve da província do Rio de Janeiro a concessão de 27 de abril de 1852, que lhe permitiu iniciar a construção ferroviária no país, de Mauá a Raiz da Serra. (...)*

*Quis comprovar a exequibilidade de tais iniciativas no Brasil. Prometeu e cumpriu, ao inaugurar, a 30 de abril de 1854, o primeiro trecho da via férrea no país.*

*Perante o Imperador, que lhe atendera ao convite, declarou, com ênfase: “Esta estrada de ferro que se abre hoje ao trânsito público é apenas o primeiro passo na realização de um pensamento grandioso. Esta estrada, Senhor, não deve parar, e se puder contar com a proteção de V. M. seguramente não parará mais, senão quando tiver assentado a mais espaçosa das suas estações na margem esquerda do rio das Velhas.”*

Eng. Virgílio Corrêa Filho (1954, p. 375-376)

Como podemos ler no trecho escolhido para epígrafe desta crônica, extraído de publicação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) comemorativa do *I Centenário das Ferrovias Brasilei-*

*ras*, no dia 30 de abril de 1854 era inaugurado o primeiro trecho de ferrovia no Império do Brasil. Quatorze quilômetros e meio ligando a cidade do Rio de Janeiro à pequena Fragoso. Uma grande festa

foi organizada, sendo D. Pedro II o convidado de honra. Iniciativa de Irineu Evangelista de Souza, barão de Mauá, a Estrada de Ferro de Petrópolis inaugurava também a era ferroviária no Brasil.



No Brasil de meados do século XIX a ferrovia era um negócio ainda novo, arriscado, e poucos eram os interessados nesse tipo de aventura. A construção de uma linha férrea demandava vultosos recursos, além de um longo período até o retorno dos investimentos. Em 1835, como forma de incentivar as inversões no setor, um decreto assinado pelo então regente Diogo Antonio Feijó autorizava o governo a

[...] conceder a uma ou mais Companhias, que fizerem uma estrada de ferro da Capital do Rio de Janeiro para as de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, e Bahia, carta de privilégio exclusivo por espaço de 40 anos para o uso de carros para transportes de gêneros e passageiros. (Decreto n. 101, de 31 de outubro de 1835)<sup>1</sup>

As concessões deveriam seguir os mesmos moldes daquelas anteriormente estabelecidas para a Companhia de Navegação do Rio Doce,<sup>2</sup> conforme decreto de 17 de setembro daquele mesmo ano, e incluíam, além da exclusividade de exploração dos trechos, a cessão gratuita de sesmarias e terrenos necessários à construção da linha férrea e o direito de desapropriação dos terrenos particulares porventura também necessários. Ademais, estava prevista igualmente a isenção do pagamento de impostos sobre máquinas e outros artefatos importados durante um período de cinco anos. Não era tarefa fácil

amealhar os capitais demandados por um investimento de tais proporções e, por conseguinte, várias iniciativas falharam, das quais duas merecem destaque.

A primeira dessas iniciativas, data de 1838, propunha a construção de uma ferrovia ligando o porto de Santos à zona central da Província de São Paulo e havia sido feita pela Companhia de Aguiar, Viúva e Filhos & Comp. e Platt e Reid. Sobre esse empreendimento escreveu Flávio Saes (1981, p. 21): *“Não se conseguiu, contudo, concluir sequer o primeiro passo: o de organizar a companhia.”* A segunda tentativa partiu de Thomaz Cochrane, que em 1840 conseguiu autorização do Governo Imperial para a construção de uma estrada de ferro ligando a cidade do Rio de Janeiro à Província de São Paulo. Nesse caso, *“[a]s dificuldades prolongaram-se no tempo, tendo sido declarada sem efeito a concessão em 1853”* (SAES, 1981, p. 21).

Apesar do entusiasmo inicial que a ideia despertou, três anos depois não se havia, ainda, integralizado o capital. Cochrane atribuía tais dificuldades ao estado revolucionário das províncias de Minas e São Paulo. Além disso, a ausência de garantia de juros era um obstáculo à realização da empresa. (MATOS, 1974, p. 51)<sup>3</sup>

A prática da garantia de juros sobre o capital investido ainda não

vigorava no Brasil. Pelo menos em parte, a dificuldade de Cochrane em amearhar o capital necessário ao início de seu empreendimento pode ser explicada pela incerteza com relação ao retorno esperado sobre o capital investido no negócio ferroviário, ainda mais considerando a vigência da aludida prática em outros países, como quando da introdução das estradas de ferro na Índia:

Por essa época adotou a Rússia o sistema de garantia de juros, imitado logo por outros países e pela própria Inglaterra para a construção das primeiras ferrovias da Índia. Verificou Cochrane que, ao Brasil, não restava outro caminho senão acompanhar as nações europeias no alargamento das vantagens concedidas às empresas ferroviárias. (MATOS, 1974, p. 51)

Na tentativa de salvar seu empreendimento, Cochrane chegou a solicitar que lhe fosse concedida a garantia de juros, pedido este negado pela Câmara dos Deputados em 1849. Negado o pedido, a concessão de Cochrane seguiu inerte até 1853, quando foi revogada, ironicamente pouco depois de promulgado o Decreto n. 641, de 26 de junho de 1852, que inauguraria a *“segunda fase da história ferroviária do Brasil”* (MATOS, 1974, p. 51).<sup>4</sup> Essa nova legislação,

Vasada em moldes mais práticos do que as leis anteriores, isto é,

cercando as concessões de favores mais sólidos e positivos, como o *privilégio de zona* e a *garantia de juro*, encerra a fase inicial, o período das tentativas e dos ensaios precursores, e abre a era em que efetivamente começa a construção de linhas férreas no país. (MATOS, 1974, p. 51)<sup>5</sup>

Contudo, mesmo antes de promulgada a nova lei, o empresário Irineu Evangelista de Souza solicitou à Assembleia Legislativa Provincial do Rio de Janeiro um privilégio de zona. Sendo amigo e sabedor das tentativas de Cockrane, Irineu Evangelista optou por não se sobrepor aos planos de seu conhecido. Enquanto Cockrane tinha por objetivo ligar o Rio de Janeiro a São Paulo, Mauá visaria à ligação entre o Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Como se tratava de uma decisão que não envolvia dinheiro, a resposta veio rápida. No dia 27 de abril de 1852, o projeto foi aprovado. Irineu tinha tudo pronto, não dependia do governo e agiu com rapidez. Um mês depois da aprovação da lei provincial, no dia 29 de maio, na sede do Banco do Brasil, reuniram-se os acionistas da Imperial Companhia de Navegação a Vapor e Estrada de Ferro de Petrópolis para a fundação da empresa que construiria a ferrovia. (CALDEIRA, 1995, p. 248)

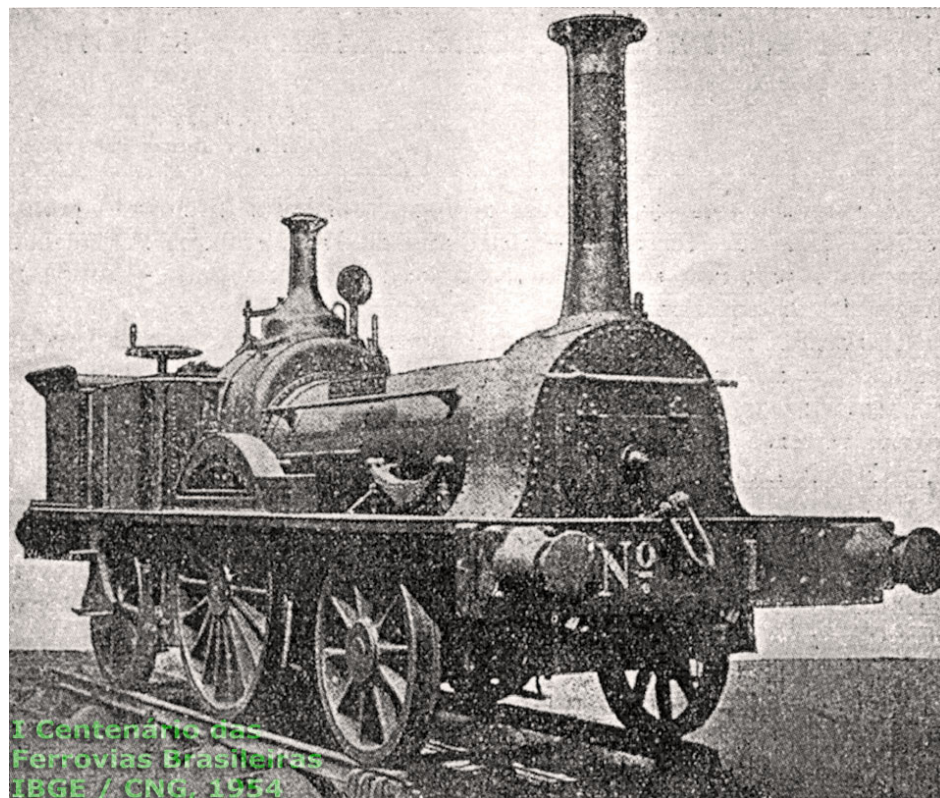
O sucesso de Irineu em outros investimentos rapidamente atraiu

investidores interessados em seu novo empreendimento. Segundo Jorge Caldeira, a lista incluía negociantes ingleses, políticos importantes, comerciantes, tanto brasileiros como portugueses que operavam no Brasil, “*possivelmente incluindo algum ex-trafficante*” (CALDEIRA, 1995, p. 248). Em teoria, a extinção do tráfico atlântico de escravos em 1850 liberara recursos anteriormente comprometidos com aquele comércio da mercadoria humana. Reunidos os capitais em torno da nova companhia férrea, rapidamente começaram as obras para sua construção. A concessão feita ao futuro Barão de Mauá previa

[...] a ligação do Rio de Janeiro ao vale do Paraíba, e mais tarde, a Minas, por um trajeto misto: por mar, do Rio de Janeiro até o porto Mauá, na baía de Guanabara; por estrada de ferro, de Mauá até a raiz da Serra da Estrela; por estrada de rodagem, daí até Petrópolis e novamente por estrada de ferro de Petrópolis em diante. (MATOS, 1974, p. 52)

O primeiro trecho a ser concluído possuía pouco mais de quatorze quilômetros e ligava o porto de Mauá à estação de Frago<sup>6</sup>, pequeno povoado de onde a ferrovia seguiria para a cidade de Petrópolis. Detenhamo-nos uma vez mais na inauguração daquele ramal ferroviário, desta feita valendo-nos da descrição de Caldeira (1995, p. 291):

No dia 30 de abril de 1854 [...] boa parte das embarcações disponíveis no Rio de Janeiro foi tomada por gente bem vestida, logo no início da manhã. Todos queriam chegar cedo ao porto de Estrela, a fim de assistir ao desembarque dos convidados mais importantes. A agitação tomou conta do lugarejo: bandas de música, coro de meninos, foguetes, bandeirolas coloridas. Quando o barco que trazia o imperador chegou ao porto, formaram-se duas alas de nobres, ministros e funcionários graduados. Dom Pedro II saudou a todos e, acompanhado por Irineu, o presidente da companhia, dirigiu-se a um armazém onde tinham sido montadas arquibancadas, no centro das quais ficavam as cadeiras do imperador e da imperatriz, além do bispo – que tinha a importante função de batizar as locomotivas da primeira ferrovia brasileira. Terminada a cerimônia, a comitiva embarcou nos vagões especialmente decorados para a viagem de catorze quilômetros até o vilarejo de Frago, feita em pouco mais de vinte minutos. Dos dois lados dos trilhos, oficiais da Guarda Nacional ficaram perfilados, enquanto os menos afortunados se espalhavam pelos morros para ver o trem passar.



A “Baronesa”, a locomotiva que serviu na inauguração da E. F. de Mauá, em 30 de abril de 1854.  
Fonte: Silva (1954, p. 2).

Inaugurada com pompa e circunstância, a ferrovia de Mauá foi o ponto de partida para um verdadeiro surto ferroviário. Pouco a pouco, incentivados pela recém-aprovada garantia de juros – prática adotada primeiramente pelo governo imperial, e posteriormente por inúmeros governos provinciais<sup>7</sup> – empresários, cafeicultores e outros investidores, preocupados em diversificar seu leque de investimentos, ou ainda em ampliar a margem de lucro de suas atividades mais tradicionais, organizaram diversas companhias ferroviárias que, a exemplo da iniciativa de Mauá, rapidamente se concretiza-

ram. O resultado foi um expressivo crescimento da malha ferroviária nacional durante a segunda metade do século XIX, período no qual foram construídos nada menos que 15.316 quilômetros de ferrovias, 22% dos quais em São Paulo (cf. SAES, 1981, p. 24).

De fato, serão as ferrovias construídas ao longo do território paulista as mais rentáveis e lucrativas, particularmente por conta dos vínculos possuídos com a atividade cafeeira. Daí a marcante diferença existente entre o desenvolvimento ferroviário brasileiro em geral e o desenvolvimento ferroviário

paulista.<sup>8</sup> Tão fortes aqueles vínculos, que Sérgio Milliet chegou a afirmar “[a]trás do café e por vezes à sua frente penetram as ferrovias” (MILLIET, 1938, p. 23).

Dessa forma, as principais ferrovias paulistas, construídas ao longo da segunda metade do século XIX, surgiram em boa medida como uma resposta à demanda por menores custos de transporte da cafeicultura em seu movimento de interiorização, sua “marcha para o oeste”.<sup>9</sup> Sendo intensamente utilizadas tanto para transporte do café como para o de outras mercadorias e também o de passageiros



(neste último caso incluídos os imigrantes que vinham em substituição ao braço escravo), as ferrovias paulistas foram relativamente bem-sucedidas.

Ainda na década de 1850, foi efetuada a concessão com vistas à construção da estrada de ferro ligando Santos a Jundiaí. Assim, sob os bons auspícios da garantia de juros e dos privilégios de zona,

[...] concedeu-se pelo decreto 1759 de 26 de abril de 1856, ao Marquês de Monte Alegre, a Pimenta Bueno e a Mauá, o privilégio pelo prazo de noventa anos para a construção, uso e gozo de uma estrada de ferro que, partindo de Santos, se aproximasse de São Paulo e se dirigisse a Jundiaí. A concessão era acompanhada dos favores já aludidos com relação às tentativas do Rio de Janeiro: privilégio de zona, na extensão de cinco léguas para cada lado da estrada, isenção de direitos de importação para os materiais, direito de desapropriação dos terrenos necessários à construção da estrada, de exploração das minas que encontrasse na linha de seu privilégio, de obter terras devolutas nos termos mais favoráveis permitidos pelas leis e, ainda, o juro de 7% (cinco pagáveis pelo Império e dois pela Província) sobre o capital que fosse gasto na construção da estrada até o máximo de dois milhões de esterlinos. (MATOS, 1974, p. 57)<sup>10</sup>

A construção de uma ferrovia em São Paulo, ligando o planalto ao litoral, era considerada de extrema importância para o desenvolvimento econômico da região. Tendo o café extrapolado as fronteiras do vale do rio Paraíba, tornava-se cada vez mais urgente a disponibilização de uma forma rápida e eficiente de escoar sua produção, alternativa ao Rio de Janeiro, porto por excelência de exportação do café valeparaibano. É bem verdade que a estrada de ferro não serviria apenas ao café. Toda a região de produção açucareira, o chamado “quadrilátero do açúcar”, seria beneficiada pela chegada da ferrovia, ainda que num primeiro momento ela alcançasse apenas a localidade de Jundiaí.<sup>11</sup>

Lançada com o apoio da respeitada casa bancária dos Rothschild, a companhia iniciou suas obras em novembro de 1860, chegando a São Paulo em 1866 e a Jundiaí em 1867, sendo, ao todo, construídos 140 quilômetros.<sup>12</sup> E essa foi, sem dúvida, a ferrovia mais rentável do País naquele período, pois por ela transitava praticamente todo o café produzido em São Paulo e exportado a partir do porto de Santos.<sup>13</sup>

Estava dado, pois, o primeiro passo para o desenvolvimento ferroviário de São Paulo. Até a década de 1930, o sistema São Paulo-Santos da chamada “São Paulo Railway” assegurou o monopólio dos trans-

portes ferroviários entre o litoral e o planalto [...]. (MATOS, 1974, p. 58)

A partir da organização bem-sucedida da Santos-Jundiaí e do seu sucesso enquanto empreendimento ferroviário, outras companhias foram organizadas no território paulista durante toda a segunda metade do Oitocentos. A iniciativa partia de vários setores, mas, sobretudo, “coube a fazendeiros, capitalistas e homens públicos de São Paulo levar os trilhos para as áreas que, na época, já vinham sendo dominadas pela ‘onda verde’ dos cafezais.” (MATOS, 1974, p. 62) Assim, por exemplo, em vez do financiamento pelo capital inglês, como a São Paulo Railway, “a Companhia Paulista (...) foi organizada pelo capital nacional.” (SAES, 1981, p. 169-170)<sup>14</sup>

A Companhia Paulista de Estrada de Ferro de Jundiaí a Campinas foi fundada em 1868 e inicialmente faria a ligação entre a *São Paulo Railway* e a cidade de Campinas. Além dela, temos: a Companhia Iturana, fundada em 1870 para fazer a ligação Itu-Jundiaí; a Companhia Sorocabana, fundada em 1871 para a construção da ligação entre Sorocaba e São Paulo; e, por fim, a Companhia Mogiana de Estradas de Ferro, fundada em 1872, responsável por ligar a cidade de Campinas ao chamado *novo oeste* paulista e à região sul-mineira. Todas essas companhias, depois da inauguração dos trechos iniciais, expandiram seus traçados originais por

meio da construção de ramais (cf. MATOS, 1974; SAES, 1981)

[...] aos poucos, a rede ferroviária paulista vai se constituindo num intrincado emaranhado de linhas, construídas de acordo com as necessidades imediatas, “a feição e na medida das conveniências e aspirações das localidades imediatamente interessadas e na proporção dos seus meios de ação”, para lembrar [...] a expressiva frase do Engenheiro Adolfo Pinto. Dos doze ramais da *Mogiana*, alguns não chegam a ter vinte quilômetros, enquanto o mais extenso não chega a cem. A grande maioria fica na base de quarenta ou cinquenta quilômetros. Verdadeiras estradas “cata-café” que iam, no seu imediatismo, servir aos interesses das fazendas de uma região que, na época, já se encontrava na vanguarda da produção cafeeira de São Paulo. (MATOS, 1974, p. 77)

Essa malha ferroviária foi a responsável pelo escoamento de grande parte da produção brasileira de café durante a segunda metade do século XIX, período em que o Brasil respondia pela produção de mais da metade da safra mundial de café.<sup>15</sup> Nesse mesmo período, a província, depois Estado de São Paulo, foi responsável por uma porcentagem crescente da produção brasileira: 29,80% em 1884; 43,65% em 1890; 52,14% em 1895; chegando a 62,06% em 1900 (cf. MARTINS; JOHNSTON, 1992, p. 365).

Por fim, dois aspectos importantes e relacionados à construção das ferrovias no Brasil – especialmente em São Paulo – devem ser mencionados. O primeiro refere-se à contribuição da atividade ferroviária para o desenvolvimento de relações de produção capitalistas, uma vez que sua expansão foi simultânea à resolução da “questão servil” entre nós, mediante a abolição da escravatura, em 1888, culminância de um processo imbricado à adoção da solução imigrantista. O segundo, sobre a diversificação dos investimentos a partir da atividade cafeeira (e do capital cafeeiro), da qual uma resultante foi a expansão ferroviária paulista, em particular no tocante às Companhias que levaram os trilhos para além de Jundiaí; em outras palavras, sobre o “complexo cafeeiro”, manifesto pelo movimento do capital em um conjunto de atividades econômicas que produzia estímulos recíprocos em meio ao desenvolvimento capitalista brasileiro.

Com relação ao primeiro ponto, a historiografia tradicional geralmente considera as ferrovias como sendo agentes de transformação das relações de trabalho no Brasil, tendo contribuído para a consolidação de relações de produção capitalistas no País (cf. LAMOUNIER, 2000, p. 44). Contudo, estudos mais recentes têm demonstrado que, apesar de se utilizar primordialmente de mão de obra assalariada na construção de seus ramais,<sup>16</sup> organizada no sistema de emprei-

tada, a ferrovia não promoveu, necessariamente, uma mudança ou modernização das relações de trabalho. As duras condições às quais eram submetidos os trabalhadores contratados dificultavam seu recrutamento e fixação e era comum o descumprimento das condições acordadas nos contratos. Nas palavras de Maria Lúcia Lamounier,

As condições de trabalho, os termos dos contratos (muitas vezes ignorados) e o uso de força para manter a disciplina refletem atitudes associadas ao setor rural agroexportador. Assim, apesar de apresentadas na literatura como um agente poderoso de mudança, durante o período analisado neste texto [1850-1890-LSL/JFM] as ferrovias não preencheram todas as expectativas associadas com a “modernização do trabalho”. (LAMOUNIER, 2000, p. 76)<sup>17</sup>

No que respeita ao segundo dos aspectos destacados, notamos que, a partir de seu estabelecimento, as empresas ferroviárias teriam se articulado a outras atividades econômicas, fomentando o desenvolvimento de setores até então de pouca expressão. Para Flávio Saes, as ferrovias teriam assim constituído “o núcleo em torno do qual se formaram outras sociedades anônimas ligadas a atividades urbanas na cidade de São Paulo.” (SAES, 2002, p. 184) Tais desdobramentos mantinham estreita relação com o capital cafeeiro. Em conjunto,



lavoura cafeeira, ferrovias e atividades urbanas (a exemplo da expansão bancária verificada em São Paulo, em especial na década de 1880) e até mesmo a indústria apresentavam-se como possibilidades abertas para a diversificação do investimento; articulavam-se, complementando-se. Como apontou Saes,

[...] a economia da cidade de São Paulo passou a oferecer amplo campo de investimento para o grande capital cafeeiro. Este, cuja primeira manifestação se verificara na instalação das estradas de ferro de propriedade de empresas nacionais, iria consolidar-se por meio de uma diversificação que abrangia serviços de utilidade pública, comércio, bancos e mesmo algumas investidas na produção industrial. (SAES, 2002, p. 190)

Dessa forma, a construção da ferrovia, idealizada ainda na primeira metade do século XIX e concretizada por Mauá em 30 de abril de 1854 na inauguração daqueles primeiros quatorze quilômetros e meio de trilhos ligando a antiga capital do Império à cidade de Frágoso, abriu uma das vertentes a integrar uma expansão econômica sem precedentes. O palco principal dessa expansão foi a então província de São Paulo. Lá, se num primeiro momento a ferrovia vinha responder a uma demanda do café, numa segunda etapa contribuiu na conformação de uma dinâmica

muito mais ampla, cujos desdobramentos acabaram por promover, com a passagem do tempo, a modernização da economia paulista, lançando as bases sobre as quais se desenvolveria um núcleo industrial que passaria a ser o centro dinâmico da economia nacional a partir da década de 1930.

### Referências

- BRUNO, Ernani Silva. *Viagem ao país dos paulistas. Ensaio sobre a ocupação da área vicentina e a formação de sua economia e de sua sociedade nos tempos coloniais*. Rio de Janeiro: Livr. José Olympio Ed., 1966.
- CALDEIRA, Jorge. *Mauá. Empresário do império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CORRÊA FILHO, Virgílio. Evolução ferroviária no Brasil. In: DIVERSOS AUTORES. *I Centenário das Ferrovias Brasileiras*. Rio de Janeiro: IBGE; Conselho Nacional de Geografia, 1954, p. 373-389. Disponível em: < <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/centenarioferrovias1954.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2016.
- Decreto n. 24, de 17 de setembro de 1835*. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-24-17-setembro-1835-562387-publicacaooriginal-86394-pl.html>>. Acesso em: 07 abr. 2016.
- Decreto n. 101, de 31 de outubro de 1835*. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-101-31-outubro-1835-562803-publicacaooriginal-86906-pl.html>>. Acesso em: 07 abr. 2016.
- Decreto n. 641, de 26 de junho de 1852*. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-641-26-junho-1852-558790-publicacaooriginal-80365-pl.html>>. Acesso em: 07 abr. 2016.
- HÖRNER, Erik. *Em defesa da Constituição: a guerra entre rebeldes e governistas (1838-1844)*. Tese (Doutorado em História). São Paulo: FFLCH/USP, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-26112010-145451/pt-br.php>>. Acesso em: 10 abr. 2016.
- LAMONIER, Maria Lúcia. Ferrovias, agricultura de exportação e mão de obra no Brasil no século XIX. *História Econômica & História de Empresas*, III, 1, 2000, p. 43-76.
- MARTINS, Marcellino; JOHNSTON, E. *150 de café*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1992.
- MATOS, Odilon Nogueira de. *Café e ferrovias*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1974.
- MELLO, Zélia Maria Cardoso de. *Metamorfoses da riqueza: São Paulo, 1845-1895. Contribuição ao estudo da passagem da economia mercantil-escravista à economia exportadora capitalista*. São Paulo: Editora Hucitec; Prefeitura do Município de São Paulo, 1985.
- MILLIET, Sérgio. *Roteiro do café e outros ensaios*. São Paulo: s.l., 1938.
- PETRONE, Maria Thereza Schorer. *A lavoura canavieira em São Paulo. Expansão e declínio (1765-1851)*. São Paulo: Difel, 1968.
- PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo - Colônia*. 17.ed. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- SAES, Flávio Azevedo Marques de. *As ferrovias de São Paulo, 1870-1940*. São Paulo: HUCITEC, 1981.
- \_\_\_\_\_. *A grande empresa de serviços públicos na economia cafeeira: 1850-1930*. São Paulo: Hucitec, 1986.
- \_\_\_\_\_. Estradas de Ferro e diversificação da atividade econômica na expansão cafeeira em São Paulo. In: SZMRECSÁZYI, Tamás; LAPA, José Roberto do Amaral. (orgs.) *História econômica da independência e do império*. São Paulo: EDUSP / Imprensa Oficial / HUCITEC, 2002, p. 177-196.
- SILVA, Moacir M. F. Geografia das estradas de ferro brasileiras em seu primeiro centenário (1854-1954). In: DIVERSOS AUTORES. *I Centenário das Ferrovias*

Brasileiras. Rio de Janeiro: IBGE; Conselho Nacional de Geografia, 1954, p. 1-86. Disponível em: < <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/centenarioferrovias1954.pdf>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

serão consideradas interesse do capital nos primeiros 40 anos, reservando-se à Nação, passado esse prazo, o direito de remir as obras pelo valor, e modo que for estabelecido a juízo de árbitros, ou de prorrogar o privilégio por mais outros 40 anos, findos os quais, sem indenização alguma, obrigada a Companhia e entregá-las em bom estado. (...) Art. 13.º É livre à Companhia fixar o frete, pedágio, ou direito de passagem que ela julgar conveniente, podendo fazer um regulamento para a navegação geral do Rio Doce, e seus afluentes, o qual, depois de aprovado pelo Governo, não será alterado.” (Decreto n. 24, de 17 de setembro de 1835. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-24-17-setembro-1835-562387-publicacaooriginal-86394-pl.html>>. Acesso em: 07 abr. 2016).

sendo “[...] possível encontrar a velha estação, a casa do vigia e seu píer, onde chegavam a família real, visitantes ilustres, colonizadores, mascates, aventureiros [...]”. (Informação turística relativa ao município de Magé. Disponível em: < [http://www.mage.rj.gov.br/?page\\_id=6394](http://www.mage.rj.gov.br/?page_id=6394)>. Acesso em: 11 abr. 2016)

- 1 Decreto disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-101-31-outubro-1835-562803-publicacaooriginal-86906-pl.html>>. Acesso em: 07 abr. 2016. Para comodidade dos leitores, atualizamos a ortografia das citações oitocentistas de que nos servimos neste texto, e mantivemos a pontuação original.
- 2 Sobre esse ponto, o Art. 3º do Decreto n. 101 especificava, “O Governo poderá conceder a estas Companhias os privilégios concedidos à do Rio Doce nos arts. 5º, 6º, 8º, 9º e 13º, do Decreto de 17 de Setembro do corrente ano, em tudo quanto for aplicável”. Os mencionados artigos do Decreto n. 24, por sua vez, estabeleciam o seguinte: “Art. 5.º Serão livres do recrutamento de mar e terra, por espaço de cinco anos, os Brasileiros empregados no serviço da Companhia, menos no caso de guerra. Art. 6.º Todas as máquinas, barcos de vapor, instrumentos, ou outros artefatos de ferro ou qualquer metal, importados para o serviço da Companhia, serão isentas de quaisquer direitos de importação por espaço dos primeiros cinco anos, ficando a Companhia privada deste privilégio, logo que por sentença se prove ter havido abuso da sua parte. (...) Art. 8.º Os terrenos, de que a Companhia houver de necessitar para a construção de estradas, pontes, cais, comportas, canais, diques ou represas, se forem devolutos, ser-lhe-ão cedidos gratuitamente, se de propriedade particular, serão prévia e definitivamente avaliados por árbitros, e o seu importe entregue por ela aos proprietários, ou depositado em juízo no caso de que eles recusem recebê-lo; não devendo por pretexto algum ser a Companhia estorvada em seus trabalhos, salvo aos proprietários o recurso para o Tribunal competente, somente no que respeita à boa ou má avaliação. Art. 9.º As taxas, que a Companhia estabelecer em seu benefício pelo trânsito das estradas, pontes, canais, ou pela navegação que lhe é privativa,
- 3 Para uma abordagem recente sobre a Revolução Liberal de 1842 ver, por exemplo, Hörner (2010).
- 4 Odilon Nogueira de Matos identificou quatro fases do desenvolvimento ferroviário no Brasil. A primeira fase “é a dos ensaios malogrados”, e vai da promulgação da Lei Feijó (1835) até a aprovação da garantia de juros (1852) e do privilégio de zona. A segunda fase, “já de notáveis resultados positivos”, foi marcada pelas mencionadas garantias a partir de 1852, estendendo-se até o ano de 1880. A terceira fase, “na qual as estradas se constroem ainda com o privilégio de zona, mas já se dispensam as garantias de juros”. A quarta fase é definida por ele como sendo de “plena liberdade”, liberdade da proteção do Estado, “com a única restrição de respeitarem-se os direitos adquiridos” (MATOS, 1974, p. 55).
- 5 É interessante reproduzirmos o Art. 3º do Decreto n. 641: “O Governo restituirá a Thomaz Cochrane a quantia de quatro contos de réis e o respectivo juro de seis por cento ao ano que pagou de multa pela falta de cumprimento do contrato para a construção da estrada de ferro que foi reconhecido sem vigor.” (Decreto n. 641, de 26 de junho de 1852. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-641-26-junho-1852-558790-publicacaooriginal-80365-pl.html>>. Acesso em: 07 abr. 2016).
- 6 Atualmente, Frágoso é um bairro do distrito de Inhomirim, no município de Magé, no Rio de Janeiro. O local da primeira estação ferroviária do Brasil ainda pode ser visitado,
- 7 O governo imperial concedia uma garantia de 5% de juros sobre o capital investido nas ferrovias. Várias províncias promulgaram leis concedendo garantias de juros adicionais de 2% (cf. SAES, 1981, p. 22).
- 8 As estradas de ferro sem vínculos com a cafeicultura tornaram-se, amiúde, em decorrência da garantia de juros, mais aplicações financeiras do que investimentos produtivos, em especial para o capital estrangeiro. Como bem ilustrado por Saes (1986, p. 31): “O exemplo da Estrada de Ferro Baía ao São Francisco é típico: Joaquim Alves Branco Muniz Barreto obteve, em 19 de dezembro de 1853, a concessão para o trecho inicial da linha; já em 9 de junho de 1855 o Decreto 1614 aprova os Estatutos da Bahia and São Francisco Railway Company, organizada na Inglaterra, que absorvera a concessão inicial de Muniz Barreto. Dessa forma, ao longo da segunda metade do século XIX vamos encontrar muitas empresas ferroviárias estrangeiras no Brasil e cujo principal atrativo (senão o único) era a Garantia de Juros agregada à concessão da via férrea.”
- 9 Em obra publicada em 1904, Clodomiro Pereira da Silva (apud SAES, 1981, p. 24) afirmou: “para que as estradas de ferro possam viver é preciso que haja população nas respectivas regiões e que essa população seja ativa, que produza. Sem estes requisitos tem-se construído a maioria das estradas de ferro brasileiras, menos em São Paulo, as quais ficam votadas à penúria.”
- 10 É importante mencionar que essa foi, de fato, a segunda, e não a primeira ferrovia construída no território paulista. Em 1855, foi iniciada a construção de um pequeno trecho ferroviário ligando o Rio de Janeiro à localidade de Cachoeira, em São Paulo, a chamada Estrada de Ferro D. Pedro II. Contudo, apesar de adentrar o território paulista, tal ferrovia estava mais vinculada ao Rio de Janeiro do que a São Paulo: “O fato é denotado inclusive pela garantia adicional de juros que a Província do Rio de Janeiro dá à Companhia [...]”. (SAES, 1981, p. 22).

- 11 Caio Prado Jr. (1981, p.81) estabeleceu os marcos limítrofes do “quadrilátero do açúcar” nas cidades de Mogi Guaçu, Jundiaí, Porto Feliz e Piracicaba, o que também é feito por Ernani Silva Bruno (1966, p. 117). Maria Thereza Schorer Petrone (1968, p. 24), por seu turno, substituiu Porto Feliz por Sorocaba: *“Preferimos Sorocaba a Porto Feliz, como um dos pontos formadores do quadrilátero, pois em Sorocaba o cultivo da cana-de-açúcar ainda teve relativa importância e, porque, dessa maneira, Itu, importantíssimo centro canavieiro e outras áreas produtoras de açúcar ficam decididamente enquadrados.”*
- 12 A relação entre a Santos-Jundiaí e os Rothschild foi analisada, por exemplo, por Caldeira (1995, em especial caps. 26 a 33).
- 13 Foi, de fato, o mais rentável investimento inglês no Brasil: 10,6% foram os dividendos anuais médios pagos sobre o valor ao par das ações ordinárias, por 55 anos, a contar de 1876 (cf. SAES, 1981, p. 176).
- 14 A ilustrar esse elenco de *“fazendeiros, capitalistas e homens públicos de São Paulo”*, no caso da Companhia Paulista, temos o caso do Comendador Luiz Antonio de Souza Barros. Filho do Brigadeiro Luiz Antonio, o Comendador Souza Barros teve seu inventário, de 1887, analisado por Zélia Maria Cardoso de Mello. Essa autora escreveu: *“Capitalista, ‘proprietário’, fazendeiro, foi um dos maiores acionistas na formação da Companhia Paulista. [...] Entre seus bens, além de casas em São Paulo, arrolavam-se nove fazendas em Campinas, Botucatu, Piracicaba, São Carlos do Pinhal, que somavam quase 1.500 alqueires com plantações de café (588.000 pés) e cana, máquinas de secar e beneficiar café, engenho e máquinas a vapor. Era proprietário de grande número de escravos e encontrava-se entre os fazendeiros [...] que participaram das colônias de parceria. [...] Suas receitas advinham de aluguéis, vendas de café e dividendos de ações.”* (MELLO, 1985, p. 132-133).
- 15 Considerando as safras do período 1856-1900, a porcentagem da produção brasileira na produção mundial de café nunca ficou abaixo dos 44,79% (1875), chegando a alcançar a porcentagem de 68,51% em 1900 (cf. MARTINS; JOHNSTON, 1992, p. 362-363).
- 16 A legislação, desde a chamada Lei Feijó de 1835, vedava a utilização de escravos por parte das companhias ferroviárias. Contudo, como alerta Lamounier, existem evidências de que essa regra nem sempre era cumprida. *“Fica claro que a regra era apenas para a companhia e os empreiteiros principais. A condição não se aplicava aos empreiteiros menores, subempreiteiros e várias outras firmas que prestavam serviços para a companhia ferroviária.”* (LAMOUNIER, 2000, p. 62).
- 17 *“Havia reclamações contra acomodações precárias, alimentação deficiente, atrasos nos pagamentos ou salários inadequados e não cumprimento dos contratos. Revoltas e violências eram frequentes [...] A existência de contratos, no entanto, não era garantia do cumprimento pelas partes.”* (LAMOUNIER, 2000, p. 74).

(\*) Professora Doutora da FEA/USP. (E-mail: lslopes@usp.br).

(\*\*) Professor Livre-Docente da FEA/USP. (E-mail: jflaviom@usp.br).

## Receitas e Despesas: Sobre as Finanças Públicas Municipais Paratienses

LUCIANA SUAREZ LOPES (\*)

Seguindo com a análise de temas relacionados à história econômica de Paraty, importante localidade colonial situada no litoral sul do atual Estado do Rio de Janeiro, neste mês de abril serão destacados alguns aspectos concernentes às finanças públicas municipais.

Durante muito tempo, os estudos sobre finanças públicas municipais tinham como principal fonte de dados as leis orçamentárias, publicadas anualmente pelas assembleias legislativas provinciais a partir de sua criação, em 1834.<sup>1</sup> Contudo, estudos mais recentes têm discutido as dificuldades de se utilizar essa fonte de dados.<sup>2</sup> O maior problema reside no fato de que as leis orçamentárias, quando comparadas às prestações de contas ou balanços manuscritos, mostram-se um tanto quanto distanciadas da realidade financeira das localidades. Considerando apenas os orçamentos, pode-se chegar à conclusão de que sobravam recursos<sup>3</sup>, quando a historiografia aponta uma clara escassez de valores para o financiamento dos bens públicos de responsabilidade das edilidades<sup>4</sup>, conforme estabelecido pela lei de 1º de outubro de 1828,

que deu “*nova forma às Câmaras Municipais*.”<sup>5</sup>

Contudo, nem sempre é tarefa fácil encontrar os balanços ou as prestações de contas manuscritas e, quando disponíveis, costumam ser não seriados, o que pode inviabilizar estudos longitudinais. Ademais, são de difícil sistematização, sendo sua compreensão muitas vezes comprometida, quer seja pelo estado de conservação do documento, quer pela escritura do responsável por sua elaboração.

Dessa forma, ao se estudar o tema das finanças públicas municipais durante o século XIX, deve-se ter em mente as limitações das fontes documentais disponíveis e, sempre que possível, cotejar ano a ano tanto leis orçamentárias com prestações de contas ou balanços. Adotando esse procedimento, eventuais falhas em um ou outro *corpus* documental tenderão a ser contornadas.

Sendo assim, buscou-se, tanto nos documentos transcritos e publicados da localidade<sup>6</sup>, como nas leis orçamentárias publicadas pela Assembleia Legislativa da Província

do Rio de Janeiro, registros da contabilidade pública paratiense.<sup>7</sup>

Até o presente momento, foram encontradas três leis orçamentárias e um orçamento manuscrito, dentre os quais se destacam dois, que serão analisados a seguir. O primeiro, datado de 1842, refere-se ao período de 1º de julho de 1842 a 30 de junho de 1843. Trata-se da lei provincial nº 271 de 09 de maio de 1842. O segundo, um documento manuscrito reproduzido no “*Roteiro Documental do Acervo Público de Paraty, volume 2*”.

Na mencionada lei orçamentária de 1842, aparecem informados os valores totais tanto de receita como de despesa, e a despesa é orçada com um grau de detalhamento muito maior do que o da receita. Sobre as fontes de renda da localidade nada é mencionado, sendo informado apenas o total. O orçamento para o ano de 1842/1843 mostra-se equilibrado.<sup>8</sup> O valor total da despesa, assim como sua descrição detalhada, encontram-se reproduzidos na Tabela 1.

Pode-se observar que as obras públicas<sup>9</sup> foram as despesas mais



significativas, perfazendo 45,7% do total de gastos orçados para aquele ano. Os gastos com pessoal<sup>10</sup> comprometeram 22,1% do orçamento, e as despesas com administração<sup>11</sup> representaram 13,9%. Se somadas, essas três rubricas representam mais de quatro quintos dos gastos totais. Infelizmente, ainda que a

despesa apareça de forma detalhada, nada é mencionado com relação à composição da receita. A lei orçamentária limita-se a informar os totais da receita orçada para cada localidade, sendo esta sempre igual ao montante orçado de gastos.

Tabela 1 – Orçamento da Despesa. Paraty, 1842 (Cf. Lei nº. 271 de 09 de maio de 1842, Art. 1º, § 13.)

Tipo de despesa	Valor orçado
Ordenado do secretário	600\$000
Ordenado do porteiro	120\$000
Ordenado do ajudante do dito	100\$000
Ordenado do fiscal	450\$000
Ordenado do carcereiro	100\$000
Comissão de 10% ao Procurador	411\$100
Criação de expostos	350\$000
Despesas do expediente da Câmara, judiciais, do Jury, aposentadoria do Juiz de Direito e eleições	450\$000
Sustento, vestuário, curativo, e condução de presos pobres, luz e água para a Cadeia e limpeza da mesma	200\$000
Compra de dois lampiões e custeio de seis	350\$000
Iluminação nos dias de Festa Nacional	40\$000
Com a conclusão da nova banca do pescado	1:172\$560
Aterros, concertos e melhoramentos de ruas, estradas, praças, pontes e fontes; reparos de calçada e novos calçamentos	1\$666\$590
Despesas eventuais	200\$000
<b>Soma</b>	<b>6:210\$250</b>

Fonte: Coleção de Leis, Decretos e Regulamentos da Província do Rio de Janeiro de 1842 a 1843

Todavia, dentre aqueles documentos paratienses transcritos e publicados pelo Instituto Histórico e Artístico de Paraty em 2011 (RAMECK; MELLO, 2011), encontra-se o segundo orçamento a ser destacado, o “Orçamento da Receita e Despesa da Câmara Municipal da Cidade de Paraty para o exercício de 1865”. Nele é possível observar não só o detalhamento da despesa como também a composição da receita municipal. Conforme a Tabela 2, as fontes de renda do município compunham-se majoritariamente de impostos sobre atividades urbanas, em especial o comércio, reunidas sob a rubrica “Imposto de patentes nas casas de negócio e alvarás de licença para mascatear e pombear<sup>12</sup>”.

É interessante destacar, também, que no documento são informados, inclusive, os valores arrecadados no exercício anterior. Tal informação demonstra certa preocupação em ajustar as previsões de arrecadação com base no resultado dos exercícios passados. O que hoje pode parecer um procedimento padrão não era tão comum no século XIX. Em estudos anteriores, ao analisar as finanças públicas municipais na província de São Paulo, não foram encontrados indícios de tal prática, o que talvez explique a baixa correlação encontrada entre os valores informados nas leis orçamentárias e aqueles presentes nas prestações de contas ou balanços municipais.



Tabela 2 – Orçamento da Receita. Paraty, 1865

Título da renda	Valor orçado	Arrecadado no último exercício
Imposto de patentes nas casas de negócio e alvarás de licença para mascatear e pombear	3:410\$200	3:306\$800
Idem sobre carroças	115\$200	128\$000
Licença para edificar	26\$666	24\$000
Aferição	546\$353	516\$600
Talho do gado	126\$000	126\$000
Foros e laudêmios	124\$210	58\$290
Multas	124\$233	92\$500
Subsídios dos líquidos importados	69\$950	58\$850
Dízimo do peixe fresco e salgado	1:427\$666	1:508\$000
Aluguel do quarto da banca do pescado	72\$000	100\$000
<b>Soma informada</b>	<b>5:042\$744<sup>13</sup></b>	<b>6:019\$040<sup>14</sup></b>

Fonte: Rameck e Mello (2011, p. 144-145).

Ainda com relação à despesa, o orçamento de 1865 informa rubricas não muito distintas daquelas encontradas na lei orçamentária de 1842. Como pode ser observado na Tabela 3, os gastos com pessoal já aparecem consolidados, representando 33,4% do total orçado. Os valores dispendidos com obras públicas continuam elevados, perfazendo 29% do total. Se somadas, essas duas despesas representam 62,4% do total de gastos previstos para o município naquele ano. A representatividade dos gastos destacados não se distancia muito do que havia sido identificado analisando-se a lei orçamentária de 1842. Naquele ano, as principais despesas também foram obras públicas (45,7%) e pessoal (22,1%), gastos que, se somados, represen-

taram 67,8% do total orçado, porcentagem não muito distante dos 62,4% alcançados pelas mesmas rubricas em 1865.

Se comparados, os valores orçados não se distanciam muito daqueles apurados no exercício anterior, com algumas exceções. A alteração mais significativa decorre do aumento de mais de cem por cento no valor pago pelo aluguel da casa onde funcionava a Câmara Municipal. Justificando tal aumento, há uma observação registrada no final do documento,

O aluguel da casa da Câmara não foi orçado pelo termo médio dos três últimos exercícios, porque achando-se bastante deteriorada a casa em que a Câmara funciona-

va e mesmo não tendo cômodos necessários foi alugada outra pela quantia de 330\$000 rs anuais.

A observação transcrita acima, além de registrar a justificativa sobre o novo valor do aluguel, nos fornece outra informação interessante, a de que os valores informados sobre o dispendido no exercício anterior na verdade consideram a média dos últimos três exercícios. Novamente, temos o registro de uma prática pouco comum na contabilidade pública municipal oitocentista, e que merece ser mais bem estudada a fim de se verificar se esse é um procedimento adotado apenas em Paraty, ou se era prática corrente na Província do Rio de Janeiro.

Tabela 3 – Orçamento da Receita. Paraty, 1865

Natureza da despesa	Orçada	Dispendido no exercício anterior
Pessoal	2:020\$000	2:010\$279
Ordenado do fiscal aposentado	408\$639	408\$639
Auxílio para criação de expostos	100\$000	100\$000
Expediente, qualificações e eleições	83\$306	129\$220
Aluguel da casa da câmara	300\$000	144\$000
Custas e despesas judiciais, expediente do Juiz e aposentadoria	285\$056	227\$331
Luz, água e limpeza da cadeia	90\$476	79\$480
Conservação do chafariz	806\$409	920\$460
Compra de oito cadeiras de braço para assentos dos vereadores	80\$000	-
Eventuais	117\$885	140\$780
Obras públicas e comissão ao Procurador	1:751\$003	2:105\$145
<b>Soma calculada<sup>15</sup></b>	<b>6:042\$774</b>	<b>6:265\$334</b>

Fonte: Rameck e Mello (2011, p. 144-145).

Dessa maneira, apresentam-se aqui neste relato de pesquisa os primeiros resultados sobre a análise da estrutura financeira da Câmara Municipal de Paraty em meados do século XIX. Espera-se que durante o processo de pesquisa essa estrutura tributária e sua evolução no decorrer do Oitocentos possam ser mais bem compreendidas, o que possibilitaria uma comparação com outros municípios, tanto fluminenses como paulistas.

## Referências

- CABRAL, Dilma. *Memória da administração pública brasileira: ato adicional*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2014. Disponível em <<http://linux.an.gov.br/mapa/?p=5448>>. Acesso em: 18 abr. 2016.
- COLEÇÃO DE LEIS, DECRETOS E REGULAMENTOS DA PROVÍNCIA DO RIO DE JANEIRO DE 1842 a 1843. Niterói: Tipografia Niteroiense de Rego, 1842.
- HANLEY, Anne Gerard; LOPES, Luciana Suarez. Municipal plenty, municipal poverty, and Brazilian economic development, 1836-1850. *Latin American Research Review*, 2016 (no prelo).
- HANLEY, Anne Gerard. A failure to deliver. Municipal poverty and the provision of public services in imperial São Paulo, Brazil 1822-1889. *Journal of Urban History*, v. 39, n. 3, p. 513-535, may 2013.
- LEI DE 1º DE OUTUBRO DE 1828. *Dá nova forma ás Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM-1-10-1828.htm)>. Acesso em: 18 abr. 2016.
- LOPES, Luciana Suarez. Saldos e sobras: finanças públicas municipais na primeira metade do Oitocentos: (Província de São Paulo, 1834-1850). *História e Economia Revista Interdisciplinar*. BBS Business School, v. 10, n. 1, p. 29-54, 2012.
- \_\_\_\_\_.; HANLEY, Anne Gerard. Alice no país da contabilidade: a aventura de duas historiadoras econômicas em registros contábeis do século XIX. *Revista Contabilidade & Finanças - USP*, v. 25, p. 355-363, set-dez, 2014.
- RAMECK, Maria José S.; MELLO, Diuner. (orgs) *Roteiro documental do acervo público de Paraty. 1801-1883*. São Paulo: Gráfica e Editora Dias, 2004.
- \_\_\_\_\_. (orgs) *Roteiro documental do acervo público de Paraty. Séculos XVIII, XIX e XX. Vol 2*. Paraty: Fahl e Moreira Gráfica e Editora de Paraty Ltda., 2011.

1 As assembleias legislativas provinciais foram criadas pela lei 16 de 12 de agosto de 1834, também conhecida como *Ato Adicional*, que alterou a Constituição de 1824 introduzindo algumas reformas administrativas consideradas mais liberais. A principal e mais relevante dessas reformas foi a criação de órgãos legislativos provinciais, as Assembleias Legislativas, passando então as províncias a “contar com duas esferas distintas de decisão político-administrativa, a presidência da província, cuja nomeação cabia ao governo central, e as assembleias legislativas, cujos membros eram escolhidos em eleições censitárias.” (CABRAL, 2014)

2 Dentre esses estudos, pode-se destacar “*Municipal Plenty, Municipal Poverty, and Brazilian Economic Development, 1836-1850*”, (HANLEY; LOPES, 2016) e “*Alice no País da Contabilidade: a Aventura de Duas Historiadoras Econômicas em Registros Contábeis do Século XIX*”. (LOPES; HANLEY, 2014)

- 3 Ver, por exemplo, Lopes (2015).
- 4 Ver, por exemplo, Hanley (2013).
- 5 Para comodidade dos leitores, foi atualizada a ortografia das citações oitocentistas utilizadas neste texto.
- 6 Como foi mencionado no relato de pesquisa publicado na edição de março do Boletim Informações Fipe, em 2004, num esforço de organização e preservação, foram publicadas transcrições de alguns documentos selecionados dentre aqueles preservados pelo Instituto Histórico e Artístico de Paraty. Em 2011, foi publicado um novo livro, com transcrições de outros documentos do mesmo acervo, sendo organizado um terceiro volume, ainda sem data de publicação.
- 7 A pesquisa nas leis orçamentárias fluminenses ainda está em fase inicial, de forma a serem os resultados ora apresentados os primeiros dessa etapa da pesquisa documental.
- 8 Ainda que possa parecer estranho à primeira vista, há registros, para alguns municípios da Província de São Paulo, de orçamentos aprovados com pequenos déficits. Sobre essa questão, ver os trabalhos indicados de Lopes e Hanley mencionados anteriormente.
- 9 Foram agrupados os gastos referentes às obras de manutenção de ruas, estradas, praças, pontes, fontes e calçamento, além dos gastos com a construção da nova banca do pescado.
- 10 Foram agrupados os salários pagos ao secretário, ao porteiro, ao ajudante do porteiro, ao fiscal e ao carcereiro.
- 11 Somaram-se aqui os gastos com a comissão do procurador, além das despesas com o expediente da Câmara, despesas do judiciário e do serviço eleitoral.
- 12 O termo “pombear” vem da atividade do “pombeiro”, um comerciante que percorre as matas e sertões negociando com indígenas.
- 13 Há uma divergência com relação à soma dada pela publicação. Somando-se as rubricas, o total alcançado é de 6:042\$478, e não 5:042\$744, como informado. Possivelmente, houve alguma incorreção na transcrição dos dados.
- 14 Outra divergência com relação à soma dada pela publicação. Somando-se as rubricas, o total alcançado é de 5:919\$040, e não 6:019\$040, como informado. Possivelmente, houve alguma incorreção na transcrição dos dados.
- 15 A transcrição não informava o valor total da despesa, sendo o apresentado na Tabela 3 calculado com base na soma das rubricas.

*(\*) Professora Doutora do Departamento de Economia da FEA/USP.  
(E-mail: lslopes@usp.br).*