

## análise de conjuntura

### Política Monetária

ROBERTO LUIS TROSTER

p. 3

Para Roberto Luis Troster, o País caminha para tornar-se refém de uma ciranda financeira.

### Nível de Atividade: Retomada Firme ou Não, Eis a Questão...

VERA MARTINS DA SILVA

p. 6

Para Vera Martins da Silva, o desempenho do segundo trimestre não dá sinais claros de retomada da atividade.

## temas de economia aplicada

### Regulação, Certificação e Qualificação no Setor Bancário Brasileiro: Notas Sobre a Formação de um Mercado

WILSON APARECIDO COSTA DE AMORIM, MARCUS VINÍCIUS GONÇALVES CRUZ, AMYRA MOYZÉS SARSUR, ANDRÉ LUIZ FISCHER

p. 11

Wilson Aparecido Costa de Amorim e colaboradores reveem a história recente da regulação bancária no Brasil.

### Evolução do Emprego Formal no Período 2004-2012: Um Olhar a Partir dos Registros da GFIP

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI, GRAZIELA ANSILIERO

p. 20

Rogério Nagamine Costanzi e Graziela Ansiliero corroboram, a partir de dados informados à Previdência Social, a retomada do emprego formal em meados da década passada.

### Perspectivas para o Brasil Diante da Proliferação dos Acordos Comerciais – Parte 2

CRISTINA FRÓES DE BORJA REIS

p. 32

Cristina Fróes de Borja Reis, em segundo artigo da série, foca a atuação do Brasil na proliferação de acordos comerciais.

### A Emergência das Corporações Agrícolas no Brasil

ANTONIO CARLOS LIMA NOGUEIRA

p. 40

Antonio Carlos Lima Nogueira estuda a evolução recente das corporações agrícolas brasileiras.

## ecorresenhas & cia

### Ecorresenha

THIAGO FONSECA MORELLO

p. 44

Thiago Fonseca Morello resenha obra de referência sobre sustentabilidade escrita por um dos pioneiros da área de Economia Ambiental.

## Indicadores Catho-Fipe

Os indicadores Catho-Fipe, desenvolvidos pela Fipe em parceria com a Catho, oferecem uma visão mais aprofundada e imediata do mercado de trabalho e da economia brasileira. As informações disponíveis em tempo real no banco de dados da Catho e em outras fontes públicas da Internet permitem agilidade na extração e cálculo dos números. Desta forma, é possível acompanhar a situação imediata do mercado de trabalho, sem a necessidade de se esperar um ou dois meses para a divulgação dos dados oficiais. Todos os indicadores são divulgados no último dia útil de cada mês, com informações sobre o próprio mês.

O primeiro indicador é uma estimativa para a taxa de desemprego calculada pelo IBGE, a Taxa de Desemprego Antecipada. A Fipe calcula também um índice que acompanha a relação entre novas vagas e novos currículos cadastrados na Internet, o Índice Catho-Fipe de Vagas por Candidato (IVC). Este indicador é mais amplo do que a taxa de desemprego, porque traz informações sobre os dois lados do mercado: a oferta e a demanda por trabalho. Além desses dois indicadores, o Índice de Salários Ofertados permite o acompanhamento dos salários oferecidos pelas empresas que estão em busca de novos profissionais.

### Maiores Informações:

☎: (11) 3767-1764

✉: [cathofipe@fipe.org.br](mailto:cathofipe@fipe.org.br)

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)  
Denisard Cnéio de Oliveira  
Alves  
Francisco Vidal Luna  
Heron Carlos Esvaldo do Carmo  
Joaquim José Martins Guilhoto  
Miguel Colassuono  
Simão Davi Silber

#### Diretoria

**Diretor Presidente**  
Carlos Antonio Luque  
**Diretor de Pesquisa**  
Eduardo Haddad  
**Diretor de Cursos**  
Cicely M. Amaral

#### Pós-Graduação

Pedro Garcia Duarte  
**Secretaria Executiva**  
Domingos Pimentel  
Bortoletto

**fipe** 40 anos  
Fundação Instituto de  
Pesquisas Econômicas

#### Conselho Editorial

Heron Carlos E. do  
Carmo  
Lenina Pomeranz  
Luiz Martins Lopes  
José Paulo Z.  
Chahad  
Maria Cristina  
Cacciamali  
Maria Helena  
Pallares Zockun  
Simão Davi Silber

#### Editores-Chefe

Fabiana F. Rocha  
**Preparação de  
Originais e Revisão**  
Alina Gasparello de  
Araujo

#### Produção Editorial

Sandra Vilas Boas  
<http://www.fipe.org.br>

# análise de conjuntura



## Política Monetária

ROBERTO LUIS TROSTER (\*)

Caso a atual estratégia econômica se mantenha, a tendência certa é a volta da ciranda financeira. Ciranda financeira é um dos nomes populares da armadilha da dívida. Ela é uma ocorrência econômica em que muito esforço é feito para se dar voltas sem sair do lugar, e, na maioria dos casos, retroceder com consequências danosas.

A “década perdida” é o primeiro exemplo que vem à lembrança. Nesse período, por conta da dívida, o Brasil não cresceu. Há outros exemplos. Na Grécia, após a festa de crédito público e privado, há uma ressaca que durará anos. Casos de empresas que fecharam - com perdas para acionistas e credores - e de famílias que viram o sonho do carro próprio virar o pesadelo do nome sujo sobejam.

Na sua essência, a ciranda tem duas facetas, uma é a financeira e é relativamente simples: ocorre quando os pagamentos para servir uma dívida são insuficientes para pagar os juros. Nessa situação, aumenta a percepção de risco de crédito e isso induz o surgimento de taxas mais altas e prazos mais curtos, agravando o problema. A outra faceta é a social, mais complexa e grave. Quando a faceta é social, a armadilha nunca é individual.

Uma pessoa que cai no buraco da dívida consegue às vezes sair com o auxílio de uma mão amiga ou familiar. Em outras situações, a pessoa arrasta mais gente junto para o buraco. Nas empresas, as consequências de uma insolvência envolvem, além dos donos, outros personagens como empregados e clientes. Quando o número de cap-

turados pela armadilha aumenta na economia, o crédito começa a secar, com critérios mais rígidos e taxas maiores, esfriando a atividade econômica.

Quando um governo cai na ciranda financeira, seja municipal, estadual ou federal, uma proporção maior de impostos é destinada a credores e, dessa forma, restam menos recursos para investimentos e provisão de serviços públicos. Isso restringe a capacidade de crescimento da economia e, se nada for feito, entra-se num círculo vicioso, que é imperioso evitar.

É importante destacar que dever bem é bom. A dívida de boa qualidade ajuda o crescimento, aumenta as possibilidades de investimento e de consumo e suaviza as oscilações dos ciclos econômicos. Paí-

ses ricos têm proporcionalmente muito mais dívidas do que países pobres. O problema não é quantidade de financiamento; o perigo está na sua qualidade: condições, usos e consistência intertemporal. Desta forma, as características dos endividamentos dos setores privado e público são importantes para um país.

No Brasil, ambos os endividamentos – privado e público – estão anêmicos e perdendo força. A relação crédito ao setor privado/PIB, se for considerado o nível de renda do país, é baixa. Se levada em conta a sofisticação e capacidade do Sistema Financeiro Nacional essa mesma relação é baixíssima. O valor é um pouco superior ao da Bolívia e ao do Paraguai. Além disso, também há inadimplência elevada, o que indica um número alto de capturados pela armadilha da dívida.

Pesquisa da Confederação Nacional do Comércio do mês passado mostra que 22% das famílias têm dívidas ou contas em atraso. Números do Banco Central do Brasil mostram que a saída da ciranda financeira para esses cidadãos é difícil. A modalidade que mais cresce nas concessões de crédito livre é o crédito renegociado: 26% ao ano (quase três vezes mais que as modalidades restantes!). Mesmo assim, os atrasos de pagamento superiores a 15 dias são da ordem de um terço do total reestruturado – ou seja, estão na ciranda.

Nos três níveis de governo, as dinâmicas são diferentes. No município de São Paulo, a dívida é maior que a arrecadação, e segundo o prefeito Haddad a “cidade já não tem muitas condições de investir”. No Estado, foi feito um ajuste e mantém-se uma política de redução do endividamento e um aumento no volume de investimentos. Na União, a dívida é um valor entre 35% e 65% do PIB, dependendo do critério para classificar diversas rubricas.

Alguns analistas chamam de “contabilidade criativa” certas medidas tomadas para reduzir a dívida bruta. Aclarando o ponto: um indivíduo compra um bem financiado e o vende a prazo para sua esposa (comunhão de bens) pelo mesmo valor e afirma que sua dívida líquida é zero. A partir desta situação, é possível fazer um paralelo quando o Tesouro Nacional empresta a um banco público. No exemplo familiar, a dívida consolidada do casal é a que conta. Para governos, é a dívida bruta que, no caso do Brasil, preocupa.

Os números do Governo Federal apontam que no governo Dilma, a dívida líquida foi reduzida em 4,4% do PIB. Entretanto, a dívida bruta subiu para 5,9% do PIB. Anúncios de liberação de verbas, programas de crédito com propagandas caras e retoques na interpretação da lei de responsabilidade fiscal agravam o problema. Tais fatos apontam para que o crescimento da dívida

pública continue, e a música da ciranda comece a tocar mais forte.

O mais grave é que o problema da ciranda financeira é ignorado. Basta ligar a televisão e ver a propaganda do ‘Minha Casa Melhor’. Este empréstimo trata da compra de móveis e eletrodomésticos com juros de 5% ao ano para quem já tem um financiamento habitacional. Esta modalidade de empréstimo é deficitária, e deveria ser contabilizada como despesa diferida, mas não é. Desta maneira, esta despesa vai aparecer lá na frente, quando os “sem” esse crédito pagarão impostos pela geladeira nova comprada pelos consumidores que recorreram ao ‘Minha Casa Melhor’.

A “nova matriz macroeconômica brasileira” – com a política de expansão dos gastos públicos, contabilidade criativa, tolerância inflacionária, uso dos bancos públicos e acumulação de reservas – está mostrando um desempenho pífio. Porém, este desempenho pode piorar.

Apenas no governo Dilma, a dívida bruta do governo subiu de 53,4% para 59,6% do PIB. Essa é a causa principal dos problemas que o País está sofrendo. A contabilidade criativa – que usa bancos públicos e estatais para baixar a dívida líquida e obter um superávit primário – não funciona mais. Ela tem até um efeito perverso.

Um exemplo de mau uso de recursos é a política com instituições financeiras estatais. Apenas no governo Dilma, os créditos do governo com os bancos oficiais aumentaram em mais de R\$ 150 bilhões, e, mesmo assim, a Caixa Econômica Federal e o BNDES tiveram suas classificações de risco rebaixadas. A preocupação justifica-se, já que o acionista é o Governo Federal. Um basta peremptório é necessário.

As idas e vindas no mercado de divisas nas últimas semanas já estão deixando sequelas na economia, com a postergação de decisões de investir, de contratar e de repor estoques. As indefinições sobre o desempenho da taxa de câmbio aumentam a incerteza sobre a evolução dos preços e a duração do ciclo de alta das taxas de juros. As previsões de crescimento do PIB este ano devem ser revistas para baixo e as de variação da inflação para cima.

O fim da guerra cambial mundial está deixando transparente a maior dependência da economia brasileira de financiamento externo barato e de preços de *commodities* elevados. Na última década, a participação das matérias-primas na pauta de exportações e a de produtos industrializados na de importações aumentaram e com isso a balança comercial ficou mais dependente dos termos de troca. O balanço de pagamentos está mais frágil com o novo cenário.

O tempo de taxas de juros internacionais em pisos históricos e preços de *commodities* em alta está acabando. Com isso está havendo uma reacomodação de carteiras com a saída de recursos de países emergentes. Isso acontece num momento particularmente delicado do governo brasileiro, em razão das manifestações de rua, dos alertas das empresas classificadoras de risco (*rating*) sobre a dinâmica fiscal brasileira, da atividade econômica fraca e da aceleração dos índices de preços.

Este não é um quadro crítico. Este ano, espera-se uma safra abundante, a inflação não vai sair de controle, haverá crescimento do PIB, a balança comercial será positiva e a taxa de câmbio não vai disparar. Mesmo assim, esse quadro exige ajustes. O desempenho fraco da economia afugenta investidores e tira força política do governo, restringindo sua capacidade para mudanças a cada dia que passa.

No mês passado, o FMI publicou suas previsões de crescimento de diversas economias para 2013 e 2014. As do Brasil foram reduzidas em 0,5% este ano e em 0,8% no próximo. As previsões projetam um desempenho pior para o País em comparação à América Latina e à média mundial. Considerando o potencial brasileiro, há um sinal inequívoco de necessidade de ajustes na política econômica nacional.

Entretanto, insiste-se em mais do mesmo, com anúncios simultâneos de aperto fiscal e de mais gastos do governo, propaganda de crédito barato em bancos públicos e apenas medidas pontuais para atender algumas das reivindicações populares. A essência permanece intocada. A repetição do que vem sendo feito não torna razoável esperar uma melhora de desempenho. É hora de mudar.

Urge agir. Três sugestões para evitar o pior: a primeira e mais urgente, reconhecer que o perigo existe. A segunda é dimensionar bem o problema, posto que há falta de informações importantes tanto dos dados do crédito ao setor privado como das contas públicas. A terceira é começar a fazer ajustes. Fica também a proposta aos analistas de mudar o nome de “contabilidade criativa” para “contabilidade destrutiva”. Faz mais sentido, pois destrói credibilidade e transparência.

Cair na ciranda financeira é algo que não convém e não favorece a ninguém. Governos perdem a capacidade de promover o crescimento, bancos diminuem sua legitimidade, empresas perdem oportunidades e famílias bem-estar. O momento exige uma reflexão sobre a evolução da dinâmica do endividamento no Brasil.

(\*) Fipe. (E-mail: [robertotroster@uol.com.br](mailto:robertotroster@uol.com.br)).

## Nível de Atividade: Retomada Firme ou Não, Eis a Questão...

VERA MARTINS DA SILVA (\*)

Apesar de o crescimento do PIB brasileiro (de 1,5% em relação ao primeiro trimestre do ano) ter sido considerado uma notícia alvissareira – especialmente por significar um resultado acima da média esperada pelo mercado, que girava em torno de 1% dias antes da divulgação oficial –, ainda permanece relevante a questão do período da base de comparação. O mercado e o próprio governo têm enfatizado o crescimento do PIB nacional em relação ao trimestre anterior. No entanto, se pensarmos a economia constituída por segmentos distintos, cuja sazonalidade tem características próprias, não é razoável dar tanta ênfase a comparações com trimestres imediatamente anteriores, mas sim procurar uma base de comparação que reflita a realidade produtiva mais próxima. Isto é particularmente importante no caso da produção agrícola – setor que mais cresceu de modo efetivo no segundo trimestre de 2013 – pelo simples fato de parte significativa da colheita acontecer nesse período, contrastando com uma safra sofrível em 2012.<sup>1</sup>

A Tabela 1, divulgada pela FIBGE, traz os números oficiais do desempenho do PIB trimestral, a partir do qual é possível verificar o dado

mais discutido, crescimento de 1,5% contra o trimestre anterior; no entanto, verifica-se também crescimento de 3,3% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, com destaque para a agropecuária, que cresceu 13%, e a formação bruta de capital fixo, que aumentou 9%.<sup>2</sup> Nessa linha de raciocínio, da relevância da base de comparação, vê-se que o crescimento do PIB acumulado no ano de 2013 teve alta de 2,6% em relação ao mesmo período de 2012, destacando-se do mesmo modo a agropecuária, com alta de 14,7%, e a **formação bruta de capital**, com 6%.

Então, faz sentido haver algumas (poucas) vozes discordantes do pessimismo geral sobre o desempenho da economia brasileira. Entretanto, o que acontecerá no segundo semestre é mesmo um mistério e qualquer aposta é arriscada, mesmo porque a própria base de comparação de 2012 apresentou um desempenho sofrível. Assim, mesmo na eventualidade de maior dinamização da economia, pode-se dizer que o resultado final seria apenas a recuperação de um ano fraco, e que isso também não está garantido e dependerá muito mais do desempenho da indústria e dos serviços. Mas é nesses setores que

há grande incerteza envolvida, pois os dados não dão sinais claros: na comparação com o segundo trimestre de 2012, ambos aumentaram acima de 2% (indústria cresceu 2,8% e serviços 2,4%). Já no acumulado do ano, a indústria teve um crescimento pífio de 0,8%, ou seja, praticamente estagnada, e os serviços cresceram 2,1%. Por outro lado, se considerarmos o crescimento de um trimestre em relação ao trimestre anterior como um crescimento na margem, veremos que o setor de serviços apresentou um crescimento de apenas 0,8%, do mesmo modo que o **consumo das famílias**, de apenas 0,3%. Considerando-se que esses dois aspectos da economia vinham crescendo bem acima dos demais ao longo dos vários trimestres anteriores, o que se vislumbra é que efetivamente o modelo de crescimento baseado em consumo, especialmente do setor de serviços, sofreu uma forte desaceleração, e estamos num momento de virada do processo.

A contenção da expansão do consumo decorre da elevação da inflação, que reduziu o poder de compra das famílias, associada a um endividamento já espraiado e à incerteza quanto ao futuro da economia. O aumento verificado

no **investimento**, além de significar uma retomada de um ano fraquíssimo, indica que esse componente da demanda deve se tornar mais importante nos próximos trimestres, até porque inicia-se um perí-

odo marcado pela disputa eleitoral, que inevitavelmente amplia os investimentos públicos, incluindo-se as concessões de inúmeras atividades ao setor privado.

Tabela 1 – Indicadores do PIB Trimestral Brasileiro – 2º Tri 2013

PERÍODO DE COMPARAÇÃO	INDICADORES						
	PIB	AGROPEC	INDUS	SERV	FBCF	CONS. FAM	CONS. GOV
2º TRI 2013 / 1º TRI 2013	1,5%	3,9%	2,0%	0,8%	3,6%	0,3%	0,5%
2º TRI 2013 / 2º TRI 2012	3,3%	13,0%	2,8%	2,4%	9,0%	2,3%	1,0%
Acum. em 4 tri / 4 tri imediatamente anteriores	1,9%	7,4%	0,1%	1,9%	0,2%	2,9%	2,2%
Acum. 2013 / Acum. 2012	2,6%	14,7%	0,8%	2,1%	6,0%	2,2%	1,3%
VALORES CORRENTES NO TRIMESTRE (R\$)	1.201,9 bilhões	74,4 bilhões	260,9 bilhões	689,8 bilhões	223,8 bilhões	740,9 bilhões	242,4 bilhões

TAXA DE INVESTIMENTO (FBCF/PIB) 2º TRI 2013 = 18,6%

TAXA DE POUPANÇA (POUP/PIB) 2º TRI 2013 = 16,6%

A **despesa de consumo das famílias** cresceu 2,3 no segundo trimestre de 2013 em relação ao mesmo trimestre de 2012 e a **despesa de consumo da administração pública** cresceu 1,0%. O Gráfico 1 traz a visualização do crescimento trimestral em relação ao mesmo período do ano anterior do PIB, do consumo das famílias e da administração pública e da formação bruta de capital. Desde o primeiro trimestre de 2008, o consumo tem crescido e, de maneira mais intensa, o **consumo das famílias**. O **consumo do governo** também tem sido expansionista, o que tem se refletido em redução do superávit primário ao longo dos trimestres, e a formação bruta de capital é o componente de maior volatilidade, que passou a crescer a partir do início de 2013. O Gráfico 2 mostra, para o mesmo período do gráfico anterior, o crescimento do PIB e dos setores produtivos, destacando-se o constante desempenho positivo do setor de serviços e a volatilidade da indústria e da agropecuária; esta última, que logrou importante expansão em 2013, deve parte desse bom desempenho à recuperação sobre o ano anterior, cuja produção foi problemática.

No setor externo, as **importações de bens e serviços continuaram uma trajetória de crescimento, aumentando 7,9% em relação ao segundo trimestre de 2012. As exportações de bens e serviços** também cresceram 6,3%, mas sua trajetória tem sido muito mais errática, conforme se vê no Gráfico 3. Esse Gráfico apresenta os valores a preços de 1995 de exportações e importações de bens e serviços desde o primeiro trimestre de 1996. Mostra claramente que no primeiro período (entre 1996 e 1999) houve aumento de importações, que gerou resultado negativo nas Transações Correntes. Esse resultado foi revertido a partir de 2000, mas as Transações Correntes voltaram a ser negativas a partir da crise internacional de 2008. Os fatores dessa mudança são a apreciação cambial do real e a contração do comércio mundial. Por outro lado, a recuperação da economia americana deve reduzir as emissões de dólar pelo banco central americano, e a própria volta dessa moeda ao país de origem deverá implicar uma depreciação do real – que em parte já ocorreu – e estimular as exportações nacionais.

A **taxa de investimento** no segundo trimestre de 2013 foi de 18,6% do PIB, superior à taxa referente a igual período do ano anterior (17,9%). A **taxa de poupança** ficou em 16,6% no segundo trimestre de 2013, ante 16,9% no mesmo trimestre de 2012. Em valores correntes, a **poupança bruta** atingiu R\$ 200,1 bilhões no segundo trimestre de 2013, e como a formação bruta de capi-

tal fixo foi estimada em R\$ 242 bilhões, a **necessidade de financiamento** alcançou R\$ 42 bilhões contra R\$ 27,8 bilhões no mesmo período do ano anterior. Portanto, apesar da expansão do investimento neste último trimestre, ele ainda é relativamente baixo, a taxa de poupança mais baixa ainda e a necessidade de recursos externos continua sendo a prática normal da economia brasileira.

Com o retorno desses recursos para a economia americana, especialmente, o modelo de financiamento fica problematizado e a necessidade de ampliação da poupança doméstica se torna mais dramática, o que leva a questão da despoupança governamental, em especial do governo federal, ao cerne do problema...

Gráfico 1 – PIB, Consumo e Investimento – Variação Trimestre Contra Mesmo Trimestre do Ano Anterior (1º tri 2008- 2º tri 2013)

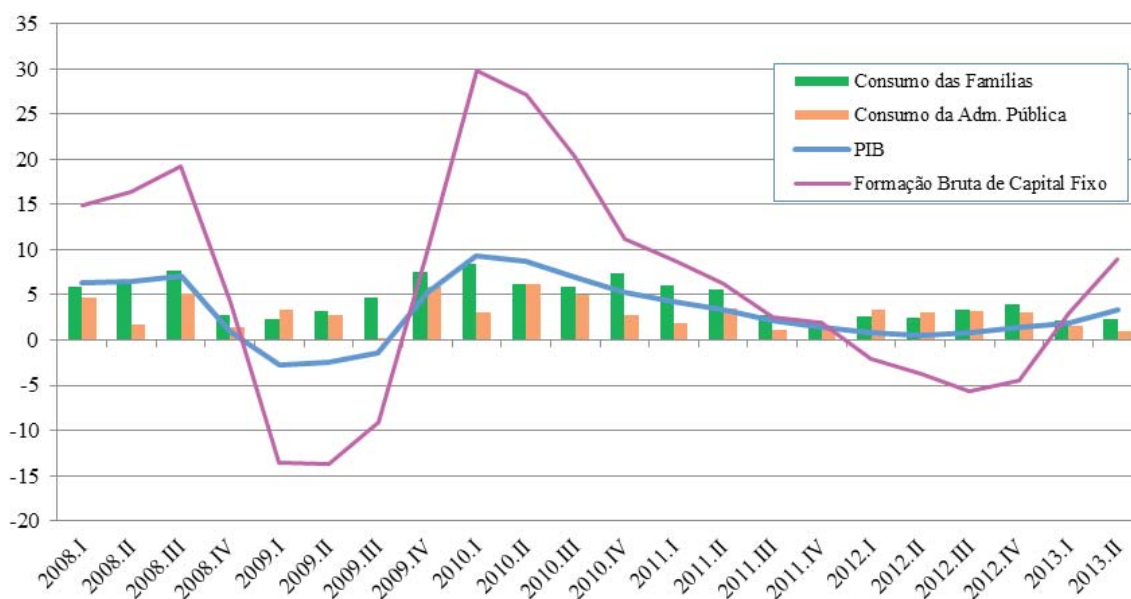




Gráfico 2 – PIB e Setores de Produção – Variação do Trimestre Contra Mesmo Trimestre Do Ano Anterior (1º Tri 2008 - 2º Tri 2013)

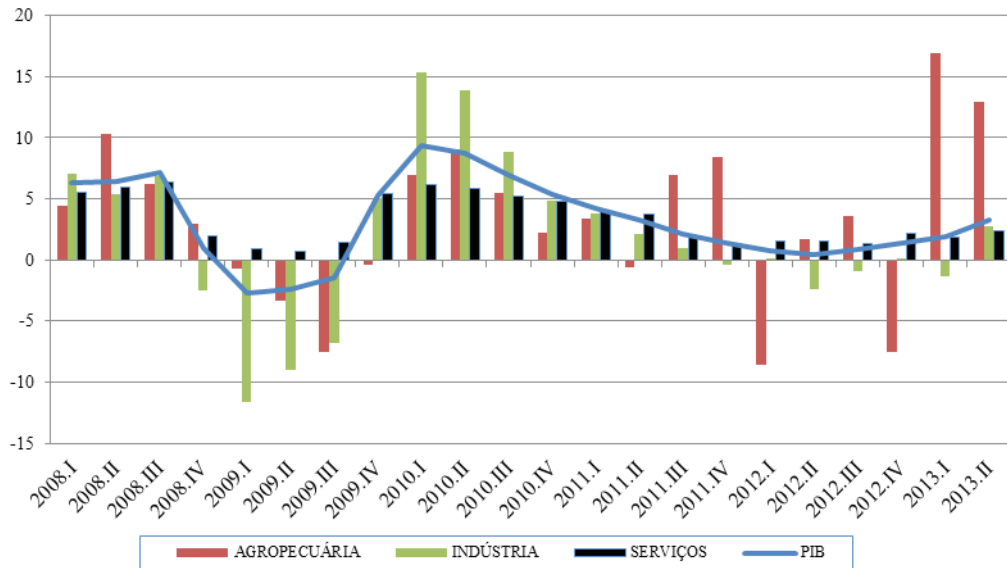
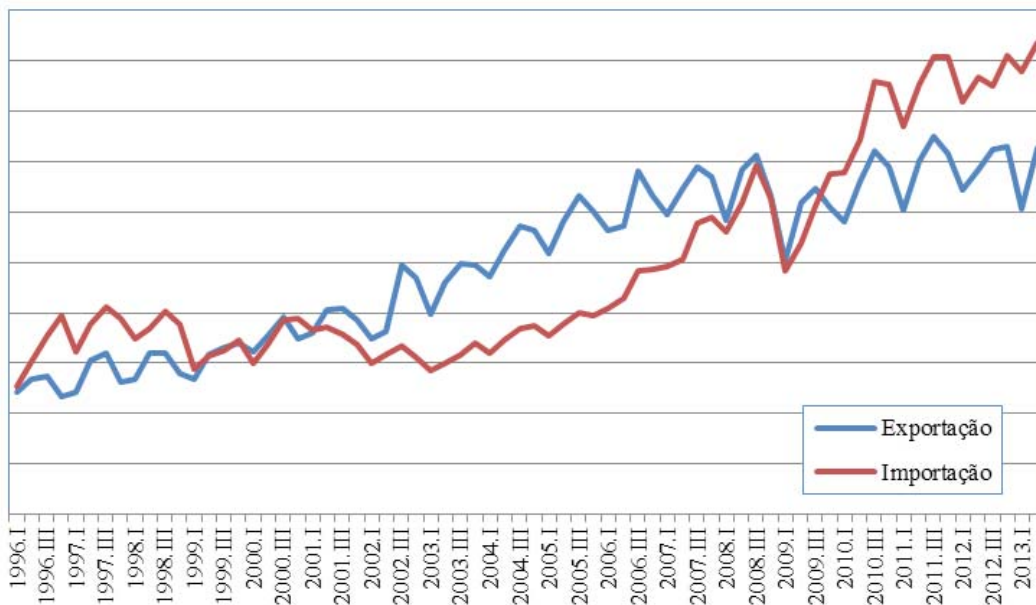


Gráfico 3 – Exportação e Importação de Bens e Serviços – Valores Encadeados a Preços de 1995 (1º Tri 1996 - 2º Tri 2013)



1 Algumas estimativas de aumento de produção são significativas: por exemplo, da soja (23,7%), do milho (12,2%), do feijão (8,4%) e do arroz (2,9%), segundo os levantamentos da FIBGE de julho. Note-se também que apesar de a FIBGE apresentar resultados dessazonalizados, através de procedimentos que tentam minimizar os efeitos sazonais de algumas variáveis, continua sendo mais razoável a análise de períodos semelhantes ou então acumulados.

2 Além da própria produção em si, os impostos indiretos também fazem parte do PIB e continuam se destacando: o crescimento do PIB de 3,3% no segundo trimestre de 2013 em relação a igual período de 2012 apresentou um crescimento do valor adicionado a preços

básicos de 3,2% e de impostos sobre produtos líquidos de subsídios de 4,1%.

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

# temas de economia aplicada



## Regulação, Certificação e Qualificação no Setor Bancário Brasileiro: Notas Sobre a Formação de um Mercado<sup>1</sup>

WILSON APARECIDO COSTA DE AMORIM (\*)  
MARCUS VINÍCIUS GONÇALVES CRUZ (\*\*)  
AMYRA MOYZÉS SARSUR (\*\*\*)  
ANDRÉ LUIZ FISCHER (\*\*\*\*)

### 1 Introdução

Uma das funções da autoridade monetária de um país é a supervisão bancária voltada para monitorar e avaliar diuturnamente o seu sistema financeiro e suas instituições de modo a manter seu pleno funcionamento e credibilidade. As preocupações relacionadas à solvência das instituições financeiras, à dinâmica dos mercados de crédito e de capitais, à evolução dos preços dos principais ativos da economia e aos fluxos de capitais são fundamentais para o equilíbrio do sistema financeiro. Os reflexos de uma crise global como a de 2008 – que ainda estão presentes

– mais do que justificam estas preocupações. Este artigo descreve as linhas gerais da formação de um mercado de certificação bancária no Brasil a partir da introdução de mecanismos de regulação da atividade bancária impostos pelo Banco Central do Brasil – BACEN. Este sistema também foi reforçado pelos próprios bancos para dar suporte e a sua credibilidade e também parametrizar seu funcionamento.

O cenário estrutural vigente no sistema financeiro nacional do Brasil resulta do ordenamento do setor bancário que se desenvolveu desde meados dos anos 1990. Especialmente após o Plano Real,

o BACEN passou a ocupar uma posição central na condução da política econômica, dado seu papel na determinação das taxas de juros e câmbio e – já nos anos 2000 – na condução da política de metas de inflação (NAKATAMI; OLIVEIRA, 2010). No que se refere à estrutura do setor, a partir de diretrizes do governo central, nos anos 1990, houve redução na quantidade de bancos estaduais e bancos privados nacionais, e a rápida evolução na participação de mercado das instituições financeiras estrangeiras (GALVÃO, 2010). Em função dessas mudanças, as organizações bancárias atuantes no mercado brasileiro passaram por um pro-

cesso de reestruturação cuja base era o aumento da eficiência para melhorar sua competitividade, o aprimoramento de seus produtos e serviços e a diminuição dos custos para os clientes com o objetivo de fidelizá-los. Ao longo dos anos 1990, este processo ocorreu com expressiva diminuição de postos de trabalho bancário (CERQUEIRA; AMORIM, 1997; GÓES; SOUZA, 2008).

A retomada do crescimento econômico brasileiro teve, concomitantemente, lento crescimento do emprego bancário, que chegou a cerca de 490 mil trabalhadores em dezembro de 2010 (DIEESE, 2012). Com as turbulências enfrentadas desde 2008 pelo setor financeiro global, houve um desenrolar de ações distintas das instituições financeiras. Tais ações, por vezes contraditórias, envolveram compras, vendas, fusões, desmembramentos, incorporações, privatizações, estatizações, segmentação e até o encerramento de operações. No caso brasileiro, o impacto dessa situação foi minimizado por medidas de acompanhamento da autoridade monetária e medidas de expansão das operações de crédito.

A trajetória das organizações do ramo financeiro brasileiro nos últimos dez anos se pautou por uma estratégia de fortalecimento e crescimento. O número de contas no setor bancário evoluiu de cerca de 55,7 milhões em 2002 para 91,9 milhões em 2011 (au-

mento de 65%), envolvendo 174,8 milhões de correntistas que dispõem de 21.278 agências e 175.000 terminais de autoatendimento, sendo que em todos os municípios brasileiros há disponibilidade de serviços bancários (BACEN, 2013).

Outra dimensão importante do setor bancário pode ser verificada pelo valor total de ativos do sistema financeiro brasileiro, que alcançou cerca de R\$ 5 trilhões em dezembro de 2012 (cerca de US\$ 2,5 trilhões), como resultado de um crescimento segundo uma taxa média de 20%. O Banco Central submete os cerca de 150 bancos que atuam no País a análises mensais para riscos de crédito e de mercado, bem como a análises diárias para risco de liquidez. Estas análises indicam que, mesmo em situações de fortes impactos econômicos e financeiros, o Sistema Financeiro Nacional - SFN manteve níveis adequados de capitalização, liquidez e provisionamento, com o sistema apresentando baixa dependência de recursos externos (BACEN, 2013).

O Banco Central do Brasil (BACEN, 2012) sinaliza que a regulação no Brasil, hoje em dia, adota como política a exigência aos bancos de melhores práticas no gerenciamento de riscos e controles internos e na área de governança corporativa. Em consequência, as práticas de inspeção – antes orientadas basicamente para a análise de demonstrativos contábeis centrada

individualmente em instituições – passaram a se preocupar com a saúde e a solvência do sistema como um todo, em um contexto cada vez maior de interconexão entre as instituições globais e os mercados. O cenário da atividade bancária nacional demonstra a importância das representações institucionais das organizações do setor bem como dos trabalhadores, que também são atores relevantes no processo.

Na área bancária a disseminação da certificação segue robusta do ponto de vista institucional, haja vista sua articulação quanto aos parceiros e números envolvidos. No meio bancário, o processo de certificação envolve cinco diferentes autores: associações patronais certificadoras, o BACEN, os bancos, os sindicatos e o próprio trabalhador bancário. As associações patronais certificadoras, a Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais – ANBIMA e Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, geralmente detectam a necessidade de certificação de alguma atividade típica do trabalho bancário. A indicação do conjunto de competências individuais a serem cobradas em um exame público a ser oferecido pelas certificadoras decorre daí. O Banco Central tornou a certificação uma norma, mas não se ocupa do conteúdo a ser exigido nos exames. Definida por este órgão-agência de Estado, a certificação tem grande repercussão sobre o sistema fi-

nanceiro no nível macro. O outro ator relevante é composto pelo banco como empregador. Os bancos acatam a norma de certificação emitida pelo Banco Central e então induzem seus empregados a obter o título. Não raro, esta indução se dá por meio de pressão direta sobre o indivíduo ou ameaça de perda de cargo ou oportunidade de promoção na sua carreira.

Os números apresentados pela ANBIMA revelam que a certificação atingiu a casa de centenas de milhares de bancários certificados. Por um lado, atesta-se a abrangência da padronização da atividade bancária em termos de pessoal envolvido e parcela das rotinas desenvolvidas quanto ao conteúdo das tarefas. Por outro lado, enquanto negócio, as certificações providenciam um montante financeiro significativo para as entidades certificadoras.

Desta forma, a constituição de entidades certificadoras (que elaboram exames para os quais é exigida aprovação) revela a emergência e consolidação uma solução negociada entre alguns dos atores do sistema bancário no nível de mercado. Desta negociação, participam os próprios bancos, suas entidades de representação e o próprio Banco Central. Os sindicatos de bancários oferecem cursos preparatórios para os exames de certificação, o que configura uma postura passiva diante deste processo dada a

quantidade de trabalhadores que buscam a certificação.

## 2 O Sistema de Certificação Bancária

Os bancos são organizações críticas para uma economia. Eles proporcionam financiamento para empreendimentos comerciais, serviços financeiros básicos para a população e acesso aos sistemas e pagamento. Pelo seu papel na sociedade, espera-se que tenham sólidos instrumentos de governança corporativa, sendo que em todo o mundo a indústria bancária é alvo de regulação pelo Estado (MEIRELLES, 2003).

Nas últimas duas décadas, a mudança do cenário brasileiro de alta para baixa inflação e também de maior abertura econômica implicou importantes transformações no setor bancário. As organizações financeiras se tornaram mais eficientes na intermediação financeira e na geração de resultados, respondendo dinamicamente ao cenário de estabilidade monetária e conseguindo, assim, a preservação de seus elevados níveis de rentabilidade (PAULA; OREIRO, 2007).

Estas transformações recentes afetam sua dinâmica organizacional e refletem estratégias empresariais globais que implicam reestruturações e deslocamentos com forte impacto nas relações de trabalho e no processo de qualificação de pes-

soal. Isto, por sua vez, envolve as organizações bancárias, entidades governamentais e sindicais (MINELLA, 2007; NOGUEIRA, 2011).

Os processos de reestruturação e consolidação do sistema bancário ocorreram por meio da adoção de estratégias competitivas alicerçadas no aumento da eficiência de intermediação, o que tem sido comprovado pelos expressivos resultados dos grandes bancos, especialmente das instituições privadas nacionais. Para a manutenção destes resultados é imprescindível que a força de trabalho utilizada no setor possua um nível de qualificação que possa dar sustentabilidade às ações engendradas pelos gestores.

A partir de meados da década de 1990, o contexto institucional brasileiro é de estabilização econômica. Nele, o BACEN é indutor de um novo ordenamento do sistema bancário no País, com incentivo a reestruturações e fusões, privatização e extinção de bancos oficiais, entrada de novos *players* internacionais, e saneamento de bancos por meio do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER, desde 1995. Este quadro propicia o surgimento das discussões do BACEN junto a outras instituições que resultaram na implantação da certificação como prática no sistema bancário brasileiro.

O propósito de segurança para o sistema bancário no País a partir da dinâmica de inclusão bancária e expansão do crédito também influenciou o contexto da certificação. Na esteira do incremento da venda de produtos e serviços bancários surgiram muitas reclamações dos clientes. Isto criou a necessidade de pressionar as instituições componentes do sistema financeiro a falar a linguagem adequada ao cidadão. Este papel foi assumido pela autoridade monetária.

No setor bancário brasileiro, uma resolução do BACEN (Resolução 3.057 de 2002) estabeleceu condições específicas para a certificação de empregados das instituições financeiras. De acordo com a resolução, 25% dos empregados que trabalhassem nas atividades de distribuição e mediação de títulos, valores mobiliários e derivativos deveriam ser considerados aptos em exame de certificação até o final de 2006. Os exames e a consequente certificação ficariam a cargo de entidades de reconhecida capacidade técnica.

A edição da resolução provocou um movimento das instituições e dos empregados, aquelas motivadas pela possível sanção da entidade reguladora, e estes buscando melhores condições de inserção no mercado de trabalho. No entanto, as associações de classe representativas de instituições do mercado financeiro reclamaram que tal cronograma para certificação difi-

cilmente conseguiria ser atendido pelo elevado número de empregados a serem treinados. Assim, o Banco Central, em resolução de 2003, destaca os efeitos daquela decisão:

Constatou-se, portanto, que a eventual flexibilização do programa de certificação inicialmente levado a efeito não comprometeria os resultados futuros no tocante à qualificação dos empregados do setor financeiro, nem mesmo diminuiria a demanda por treinamento desses profissionais, na medida em que já existe uma cultura entre as citadas instituições de que a qualificação de seus empregados em um ambiente competitivo é fundamental para a preservação da respectiva clientela. (BACEN, 2003)

O Conselho Monetário Nacional modificou o cronograma inicialmente definido. O objetivo perseguido foi melhorar a qualificação dos empregados das instituições que trabalham com produtos financeiros de modo que o programa de certificação fosse cumprido com observância dos seguintes percentuais mínimos: 25% no ano de 2004; 50% no ano de 2005; 75% no ano de 2006 e 100% no ano de 2007. A partir de 1º de janeiro de 2008, os serviços deveriam ser sempre realizados por pessoas devidamente certificadas. Porém, para os empregados contratados para o exercício das atividades de distribuição e mediação de títulos,

valores mobiliários e derivativos, a partir da data da resolução, os mesmos deveriam ser certificados no prazo de um ano, contado da data da respectiva contratação, não podendo esse prazo exceder o final do ano de 2007. Ao final, a resolução aponta para o contexto que vai se perpetuar em termos do mercado e dos trabalhadores quanto ao processo de certificação:

Por fim, considerando que a cultura da necessidade de aprimoramento da qualificação técnica das pessoas que negociam com ativos e modalidades financeiras vem experimentando nível de crescimento bastante significativo, afirmação essa que pode ser comprovada pelo fato de que muitas instituições mantêm centros de treinamento ou vêm celebrando convênios com entidades especializadas em treinamentos voltados para os mercados financeiro e de capitais, o Conselho Monetário Nacional resolveu deixar a cargo das próprias instituições a tarefa de providenciar a renovação da certificação de seus empregados, que poderá ser feita de forma continuada ou de acordo com as peculiaridades dos mercados em que atuam, sem que haja necessidade de especificar-se prazo ou data para que os empregados sejam submetidos a novos exames. (BACEN, 2003)

Esta Resolução 3.158, de 17 de dezembro de 2003 (BACEN, 2003)

desencadeou um movimento tanto dos trabalhadores e suas entidades quanto das organizações do setor bancário. Começaram a surgir cursos propiciados pelas entidades sindicais bem como reivindicações como a solicitação para concessão de uma folga para provas de certificação; ou, ainda, garantir o estudo para certificações dentro do horário de expediente.

A sofisticação do mercado exigiu nova resolução do Conselho Monetário Nacional sobre a certificação de empregados das cooperativas de crédito e sobre a atuação dessas instituições na distribuição de cotas de fundos de investimento por meio da Resolução 3.309, de 31 de agosto de 2005.

A Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais - ANBIMA é uma entidade representativa das instituições financeiras – os bancos de investimentos e os bancos múltiplos com carteira de investimento – que operam no mercado de capitais. Dentre os mais de 340 associados, figuram bancos comerciais e múltiplos, bancos de investimento, gestores e administradores de fundos, corretoras e distribuidoras de valores mobiliários e gestores de patrimônio. Ela resultou da fusão entre a Associação Nacional dos Bancos de Investimento – ANBID e a Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro – ANBIMA, em outubro de 2009. Seu intento

é fortalecer o mercado de capitais brasileiro e buscar prover as empresas brasileiras com capital de longo prazo. Para isso, a entidade procura representar os interesses dos seus associados e articular demandas que estejam de acordo com as necessidades dos segmentos em que eles atuam. Entre seus objetivos estariam a autorregulação das atividades dos associados, que voluntariamente criam códigos e aderem a eles, comprometendo-se a seguir as melhores práticas de negócios; a contribuição para a qualificação de profissionais que atuam no mercado e dos investidores brasileiros; e a provisão de informações sobre os mercados em que seus representados atuam.

A ANBIMA tornou-se uma das certificadoras oficiais a partir de sua experiência na formação de operadores das Bolsas de Valores. Atualmente, é a principal certificadora de profissionais do mercado financeiro brasileiro, com aproximadamente 260 mil certificações emitidas (Tabela 1). As principais certificações são a Certificação Profissional ANBIMA 10 (CPA-10), Certificação Profissional ANBIMA 20 (CPA-20), Certificação de Gestores ANBIMA (CGA) e Certificação Especialista de Investimento ANBIMA (CEA).

A CPA-10 destina-se à certificação de profissionais que desempenham atividades de comerciali-

zação e distribuição de produtos de investimento diretamente ao público investidor em agências bancárias. Esta certificação também é direcionada aos profissionais das Cooperativas de Crédito que devem ser certificados para desempenhar suas atividades. A CPA-20 destina-se à certificação de profissionais que desempenham atividades de comercialização e distribuição de produtos de investimento diretamente aos investidores qualificados, bem como aos gerentes de agências que atendam aos segmentos *private, corporate*, investidores institucionais e a profissionais que atendam aos mesmos segmentos em centrais de atendimento. A CGA destina-se aos profissionais que desempenham atividade de gestão remunerada de recursos de terceiros e possuem poderes para tomar decisões de investimento. A CEA é para o profissional que assessora decisões de investimento, atuando em agências bancárias ou plataformas de atendimento a clientes. Este profissional atua junto a clientes, potenciais investidores e a gerentes.

A necessidade de obtenção da certificação está relacionada às atividades desenvolvidas (comercialização ou influências no processo de tomada de decisão do investidor) e não aos ‘cargos’, como ressaltam os descritores dos diversos cursos.

Tabela 1 – Dados Consolidados dos Exames de Certificação (até 31/01/2012)

Situação	CPA-10 (início em 2003)		CPA-20 (início em 2002)		CGA(*) (início em 2009)		CEA (início em 2009)		Total
Inscrições	390.362		82.142		554		700		473.762
Exames realizados	371.857	95%	77.445	94%	516	93%	684	98%	450.502
Aprovações	216.801	58%	42.491	55%	163	32%	363	53%	259.818
Ausências	18.595	5%	4.891	6%	38	7%	16	2%	23.450

Fonte: ANBIMA (2013).

(\*) Profissionais que realizaram os exames impressos e os dois módulos do exame online CGA (na mesma data). Adicionalmente, 65 profissionais obtiveram aprovações nos módulos da CGA em datas diferentes, assim, seu processo de Certificação atingiu o número de 228 Certificados CGA.

A FEBRABAN também entrou na área de certificação, buscando atender a Resolução nº 3.954 do Conselho Monetário Nacional, que exige a capacitação e certificação dos agentes envolvidos no atendimento aos clientes, conhecido como correspondente bancário. A Certificação Profissional FEBRABAN Correspondente por meio da aplicação de exames computadorizados avalia as áreas de conhecimento e habilidades dos correspondentes que atuam no mercado de produtos financeiros. Esta certificação atesta o adequado nível de especialização no desempenho de suas atividades e, dessa forma, contribui para o fortalecimento do sistema, a mitigação de riscos operacionais e a transparência nas relações com os consumidores. Os diversos segmentos de mercado alcançados pela nova regulamentação de Correspondentes têm, no entanto, especificidades que os distinguem entre si. O modelo de Certificação Profissional para Correspondentes proposto pela FEBRABAN considera essas particu-

laridades e desmembra a Certificação em quatro programas: um que certifica o candidato a atuar em qualquer modalidade (completo) e outros três que certificam os profissionais que pretendam atuar ou já atuam em apenas algum destes segmentos do mercado consignado, crédito direto ao consumidor e veículos. Com esse desmembramento, de cada candidato poderá ser exigido conhecimento mais específico e efetivamente relevante para o segmento de atuação a que se dedique em sua atividade profissional.

A mobilização das entidades do mercado voltando-se para atender a demandas da entidade reguladora novamente se verifica. Os sindicatos mais organizados também buscaram dar suporte para o crescimento profissional do trabalhador ao oferecer os cursos de certificação, nas modalidades CPA-10 e CPA-20. O Sindicato dos Bancários de São Paulo, por exemplo, utiliza seu Centro de Formação Profissional para isso e ainda intenciona ampliar a oferta de cursos de modo

a criar uma futura Faculdade dos Bancários.

Com o passar do tempo, outras certificações passaram a serem exigidas, consolidando entidades certificadoras como a Associação Brasileira das Entidades do Mercado Financeiro e Capitais – ANBIMA e a própria Federação Brasileira dos Bancos – FEBRABAN, dentre outras.

Os mecanismos institucionais para além da certificação também foram aprimorados. O BACEN elaborou métricas para avaliação do desempenho dos bancos (como o número de reclamações dos clientes) e exigiu a criação de uma ouvidoria nas instituições financeiras. Decorreu daí uma normatização do Serviço de Atendimento ao Cliente dos bancos. A chamada “Ouvidoria” é a última instância de reclamação do cliente dentro do banco antes de procurar o BACEN.

De modo geral, os problemas de atendimento surgem por falhas de



comunicação e desconhecimento no trato com o cliente. A mídia tem um papel importante ao dar publicidade aos conflitos, e há uma impressão geral de que houve uma melhoria após a adoção das certificações. Em sua norma mais recente, o BACEN deseja que a inclusão bancária ocorra por meio da utilização da capilaridade do correspondente bancário. Para isto, as pessoas físicas que trabalham para a pessoa jurídica do correspondente bancário (conhecido no mercado como “pastinhas”) precisam ser certificadas. As estimativas do número de profissionais a serem certificados encontram-se entre 350 e 400 mil pessoas no prazo de três anos, variando o número de certificados de acordo com o próprio tamanho da ação e do local.

Entretanto, há uma polêmica legal não resolvida sobre a relação entre o bancário e o correspondente bancário. As entidades sindicais de trabalhadores bancários tentaram propor uma lei no Congresso que transformava o correspondente bancário em membro da categoria bancária. O BACEN teria conseguido deter a discussão e aprovação da lei argumentando que o correspondente bancário tem funções/alcada bem definidas e não chega a ser um bancário “completo”. Neste sentido, a norma do correspondente não obrigaria o correspondente

a assumir todas as atividades do bancário tradicional.

Para os bancos, esta situação é vantajosa pela redução de custos na oferta de serviços já que a contratação do trabalhador ocupado no correspondente bancário é menor que a dos bancários. Em outras palavras, o custo operacional na oferta de crédito torna-se menor. Dentro deste intuito, alguns bancos, os correspondentes bancários chegaram a ser alocados dentro das agências bancárias. Diante desta situação específica, o BACEN lançou uma normativa, proibindo-a para assim combater um “desvirtuamento do modelo proposto”.

Isto demonstra que o BACEN acompanha o ritmo e o cumprimento da certificação a partir das atividades dos agentes de mercado. Esta tarefa inclui-se na dinâmica da supervisão bancária realizada pelo BACEN sobre a instituição financeira que, no quesito específico da certificação, alcança as atividades, por exemplo, dos ouvidores e correspondentes contratados pelo banco. Cabe notar que as entidades certificadoras regularmente informam ao BACEN os números e metas das diferentes modalidades de certificação.

Importante ressaltar que o BACEN, embora acompanhe o que é feito pelo mundo afora para a normati-

zação das certificações no Brasil, não se baseou na experiência internacional. Ou seja, a certificação bancária brasileira surgiu a partir da experiência local. O BACEN não impõe currículo ou grade de disciplinas; ao elaborar a resolução da certificação, ele verifica apenas aspectos objetivos como a normatização, ética e atendimento aos direitos do consumidor. A preocupação do BACEN é com a melhoria da qualidade do serviço/produto a ser alcançada por meio da qualificação do funcionário. Quanto às novas certificações, o aguardado é que elas devem surgir concomitantes às necessidades no sistema financeiro do País. Entidades como a ABECIP e a ABBC, por exemplo, também vêm desenvolvendo atividades de certificação em áreas como a oferta de crédito imobiliário e ouvidoria.

### 3 Considerações Finais

A demanda por higiene e qualidade para o sistema bancário brasileiro criou a oportunidade e a necessidade de um sistema de certificação bancária no Brasil. Esta certificação atesta o aumento da densidade de conhecimento nos processos de trabalho no setor bancário e ao mesmo tempo contribui para a padronização de procedimentos. Esta dupla tendência introduz elementos de controle no trabalho e

também na evolução dos profissionais dentro da carreira nos bancos.

A grande escala em que isto acontece no Brasil justifica a criação de estruturas e instituições mediadoras do conhecimento bancário entre as empresas e seus funcionários. A padronização da atividade bancária abrange um volume crescente de trabalhadores do setor e isto afeta a rotina e conteúdo de suas tarefas. Tal padronização move, por outro lado, um volume expressivo de recursos em torno da qualificação dos trabalhadores cujo custeio, mesmo não sendo claro, tem como destino as entidades certificadoras.

Em outro aspecto interessante, a dimensão negocial da certificação é expressiva. A constituição de atividade certificadora (na qual se elaboram exames para os quais é exigida aprovação) por entidades patronais resulta de uma negociação entre atores do sistema bancário no nível meso, ou seja, de mercado. Os bancos, suas entidades de representação e o BACEN são negociadores dos termos da certificação. Os sindicatos de trabalhadores, normalmente envolvidos com negociações relacionadas à contratação do trabalho (como pisos salariais e benefícios) não participam desta negociação e se associam à certificação passivamente pela oferta de cursos preparatórios aos exames.

A certificação, por sua vez, tornou-se indispensável para o emprego e carreira do bancário. Todavia, o conteúdo e forma de obtenção desta certificação estão em discussão em locais nos quais o bancário ou o sindicato não estão presentes. A certificação é uma imposição ao bancário e ele a busca.

A certificação do trabalho bancário poderia ser uma oportunidade de exercício mais amplo de diálogo social. Este diálogo se justificaria no âmbito de políticas públicas orientadoras da qualificação da mão de obra no País, no âmbito das questões setoriais bancárias,

dos próprios consumidores (aspecto não tocado neste artigo) e, claro, no âmbito das relações de trabalho. Este artigo revela que, no caso da certificação bancária, sua implantação guiou-se por uma orientação técnica que atende às necessidades das instituições que operam neste mercado, mas não considerou em suas definições o contingente de trabalhadores que as exercem.

## Referências

- BACEN. Banco Central do Brasil. *Resolução 3.158, de 17/12/2003*. Brasília: BACEN, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Atividades 2011*. Brasília: BACEN, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Evolução do Sistema Financeiro Nacional*. Brasília: BACEN, 2013.
- CERQUEIRA, H.E.A.G.; AMORIM, W.A.C. Evolução e características do emprego no setor bancário. In: CARLEIAL, L.; VALLE, R. (Orgs). *Reestruturação produtiva e mercado de trabalho no Brasil*. São Paulo: HUCITEC-ABET, 1997.
- DIEESE. *Pesquisa de Emprego Bancário*. São Paulo, nº 15, dez. 2012.
- GALVÃO, C. B. Fusões e aquisições. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (Orgs). *O Brasil sob a nova ordem*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.
- GÓES, A.O.S.; SOUZA, M.E.A. A transformação da prática do bancário e a exigência de múltiplas competências. *RAC-Eletrônica*, v.2, n. 1, art. 8, p. 123-140, jan./abr. 2008.
- MEIRELLES, Henrique. *Discurso de posse*. Brasília: BACEN, 2003.
- MINELLA, A. C. Maiores bancos privados no Brasil: um perfil econômico e sociopolítico. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 9, n. 18, jul./dez. 2007.
- NAKATAMI, P.; OLIVEIRA, F.A. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. In: MARQUES, R.M.; FERREIRA, M.R.J. *O Brasil sob a nova ordem*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- NOGUEIRA, Arnaldo J. F. M. Gestão estratégica das relações do trabalho. In: FISCHER, A. (Org.). *As pessoas na organização*. São Paulo: Editora Gente, 2002.
- \_\_\_\_\_. Transformações organizacionais no sistema financeiro e os impactos no trabalho. In: 35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 2011. *Anais...* São Paulo: ANPOCS, 2011.

PAULA, L.F.; OREIRO, J.L. *Sistema Financeiro: uma análise do setor bancário brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, 2007.

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

(\*\*) Professor Doutor da Fundação João Pinheiro – MG (E-mail: mvgcruz@hotmail.com).

(\*\*\*) Professora Doutora da Fundação Pedro Leopoldo – MG (E-mail: asarsur@hotmail.com).

(\*\*\*\*) Professor Doutor da FEA-USP (E-mail: afischer@usp.br).

---

1 Este artigo é originado de relatório parcial de projeto de pesquisa financiado com verbas do CNPq/CAPES (Chamada nº 07/2011).

# Evolução do Emprego Formal no Período 2004-2012: Um Olhar a Partir dos Registros da GFIP<sup>1</sup>

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (\*)  
GRAZIELA ANSILIERO (\*\*)

Os anos 2000 têm sido marcados por uma melhora muito expressiva na geração de empregos formais. Este fenômeno se manifesta após uma década de aumento da informalidade nos anos 90, quando o mercado de trabalho, notadamente o formal, vivia sob influência negativa de baixas e instáveis taxas de crescimento econômico e forte ajuste da indústria ao processo de abertura comercial, em um ambiente de elevadas taxas de juros reais, políticas de estabilização de preços e valorização cambial. Neste cenário, não apenas havia uma fraca geração de empregos formais, como também a sensibilidade do mercado de trabalho ao crescimento era baixa. Nos anos 2000, o fim do ajuste ao processo de abertura comercial e a melhora no cenário econômico de crescimento e na sensibilidade do emprego ao crescimento propiciaram expressiva geração de empregos formais, redução da informalidade e do desemprego, bem como expressivos ganhos de arrecadação

para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A análise destes fenômenos costuma ser feita com dados de registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), mais especificamente a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Cadastro Geral de Emprego e Desemprego (CAGED), bem como também, por meio de pesquisas domiciliares, entre elas a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Outra importante fonte de dados, que ratifica o expressivo crescimento do emprego formal no País no período de 2004 a 2012, é a Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social (GFIP). Com objetivo de analisar a evolução recente do emprego formal, o presente artigo se vale justamente dos dados da GFIP, base que disponibiliza os dados de evolução dos vínculos empregatícios e da massa salarial formal, ambos com os recortes mais relevantes para a análise pretendida, dado o foco nos empregados contribuintes do RGPS.<sup>2</sup>

## 1 Brasil: Evolução do Emprego Formal, Segundo Dados da GFIP

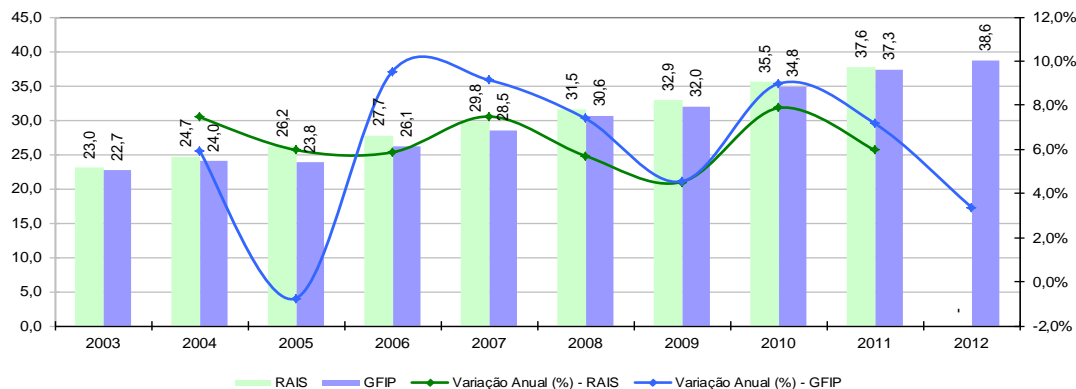
Em dezembro de 2011, de acordo com a RAIS, existiam no Brasil cerca de 37,6 milhões de empregados formais celetistas, caracterizados por possuírem situação trabalhista legalmente estabelecida no setor privado da economia. Ainda segundo este importante e consistente registro administrativo, este contingente representou uma expansão de 63,6% no volume de celetistas frente ao estoque observado em dezembro de 2003. Este resultado pouco difere do dado extraído dos registros administrativos do MPS, segundo o qual este grupo possuía, em dezembro de 2011, pouco mais de 37,3 milhões de integrantes (variação de 64,8% na comparação com 2003, quando o estoque foi de 22,7 milhões de empregados). Para além da proximidade na grandeza dos estoques observados em ambos os registros administrativos, analogamente ao observado por meio da RAIS, a GFIP confirma que o volume de empregados formais apresenta

tendência de alta desde o início da série histórica considerada.

Os dados da GFIP, dentre os quais já consta o resultado para 2012, apontam que o estoque de emprego formal cresceu de 22,7 milhões, em dezembro de 2003, para 38,6 milhões em dezembro de 2012, um incremento absoluto de cerca de 16,0 milhões de empregos for-

mais no período de 2004 a 2012. Em termos de média anual, foram gerados neste período aproximadamente 1,8 milhões de empregos formais por ano. Em termos de crescimento relativo, a variação acumulada entre dezembro de 2003 e dezembro de 2012 foi de 70,4%, resultando em uma variação média anual de 6,1% a.a. (Tabela 1).

Gráfico 1 – Estoque de Empregados Formais (Celetistas) em Dezembro de Cada Ano, Segundo a RAIS e a GFIP - 2003 a 2012 - Brasil



Fonte: GFIP/MPS; RAIS/MTE. Obs.: Até a publicação desta nota, os dados da RAIS 2012 ainda não haviam sido divulgados. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

Tabela 1 – Evolução dos Vínculos Empregatícios Formais em Dezembro de cada Ano - 2003 a 2012 – GFIP

ANO	Estoque de Vínculos Empregatícios Formais	Variação relativa em % em relação ao ano anterior	Variação Absoluta em relação ao ano anterior
2003	22.657.665	---	---
2004	24.003.103	5,9%	1.345.438
2005	23.822.643	-0,8%	-180.460
2006	26.093.961	9,5%	2.271.318
2007	28.479.052	9,1%	2.385.091
2008	30.586.501	7,4%	2.107.449
2009	31.975.982	4,5%	1.389.481
2010	34.844.864	9,0%	2.868.882
2011	37.344.073	7,2%	2.499.209
2012	38.607.767	3,4%	1.263.694
Variações Acumuladas e Médias no Período de 2004 a 2012			
2004 a 2012	---	Variação Relativa em %	Variação Absoluta
Variação Acumulada	---	70,4%	15.950.102
Variação Média Anual	---	6,1%	1.772.234

Fonte: GFIP/MPS. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

Adotando-se como referência definitiva a GFIP e considerando-se apenas os anos de 2011 e 2012, observa-se ter havido a geração de cerca de 1,3 milhão de empregos. Em termos de variação relativa, o incremento no referido período foi de 3,4%. Embora o incremento do emprego formal em 2012 tenha sido abaixo da média do período de 2004 a 2012, reflexo de uma taxa de crescimento do PIB de 0,9%, pelo menos ainda se registrou, no ano passado, uma alta relação entre aumento do emprego e incremento do PIB.

Cabe destacar que os dados se referem aos vínculos empregatícios de trabalhadores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) por meio do Setor Privado da Economia e, portanto, não incluem dados de servidores públicos vinculados a Regimes Próprios de Previdência Social e ao próprio

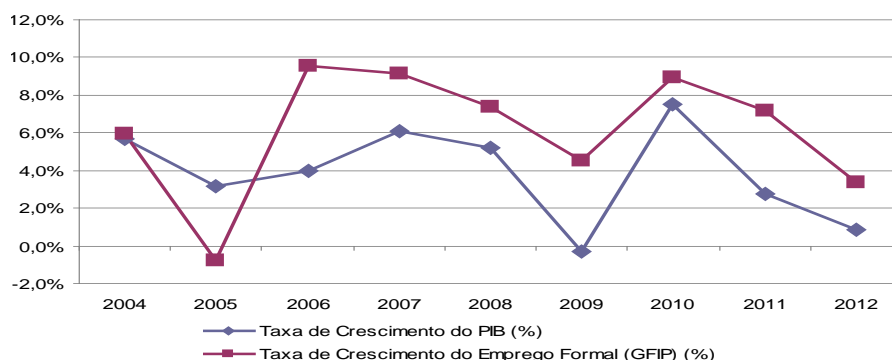
RGPS – logo, não se trata da totalidade do emprego formal. Além disso, também estão incluídos apenas os segurados empregados, ou seja, não estão incluídos dados de outros segurados como, por exemplo, os contribuintes individuais, que também tiveram forte crescimento no período. Ou seja, o aumento no número de contribuintes do RGPS tende a ser superior ao apresentado na Tabela 1.

Considerados todos os vínculos cobertos pela GFIP, em termos de variação os resultados são bastante semelhantes, embora os valores absolutos sejam maiores. O estoque cresceu de 24,3 milhões, em dezembro de 2003, para 41,5 milhões em dezembro de 2012, um incremento de cerca de 17,2 milhões no período de 2004 a 2012. Em termos de média anual, de 2004 a 2012, foi gerado cerca de 1,9 milhão de vínculos formais por ano.

Em termos de crescimento relativo, a variação acumulada entre dezembro de 2003 e dezembro de 2012 foi de 70,6%, resultando em uma média anual de 6,1% a.a.

Também há uma clara correlação positiva entre o crescimento do emprego formal, medido pela GFIP, e a taxa de incremento real do Produto Interno Bruto (PIB), de tal sorte que quanto maior o aumento do PIB maior tende a ser o incremento do emprego formal, como obviamente era de se esperar (Gráfico 2). Mais um ponto importante a ser destacado é que, exceção feita a 2005, durante o período de 2004 a 2012 o crescimento do emprego formal tendeu a ocorrer em ritmo superior ao registrado para a economia como um todo. Mesmo no ano de 2009, quando houve retração da economia, ainda assim, o volume de postos de trabalho aumentou.

Gráfico 2 – Taxa de Crescimento do Emprego Formal e do PIB (em %) - Brasil: 2004 a 2012



Fonte: GFIP/MPS; Banco Central; IBGE. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

Tal fato indica uma dinâmica muito positiva do ponto de vista da sensibilidade da elasticidade do emprego em relação ao produto ou ao PIB. Por outro lado, tal fato é um indicativo de piora na produtividade média do trabalho. Nos anos de 2004 a 2012, enquanto o PIB cresceu a uma média anual de 3,8% a.a., o emprego teve incrementos da ordem de 6,1% a.a., resultando em uma relação da ordem de 1,6. Normalmente, a elasticidade do

emprego em relação ao produto tende a ser inferior a 1, mas no caso brasileiro a mesma dá indícios de se manter em níveis elevados há vários anos.

Um ponto a ser destacado na evolução do mercado de trabalho formal no período de 2004 a 2012 é que houve aumento da participação dos optantes pelo SIMPLES<sup>3</sup> no emprego e na massa salarial total, sendo tal fato um indicativo de que as micro e pequenas empresas teriam

aumentado sua importância relativa nas duas variáveis referidas. Como pode ser visto pela Tabela 2, no período mencionado o incremento médio anual do emprego formal dos optantes pelo SIMPLES cresceu em ritmo superior ao registrado nas empresas de maior porte ou que não são optantes pelo SIMPLES, tendo sido registrado um incremento médio anual de 7,3% a.a. no primeiro grupo e de 5,7% a.a. no último.

Tabela 2 – Evolução dos Vínculos Empregatícios Formais em Dezembro de Cada Ano - 2003 a 2012 – GFIP

Dezembro de cada ano / Ano	Emprego Optante SIMPLES	Emprego Não Optante pelo SIMPLES	Varição em % SIMPLES	Varição em % não SIMPLES	Participação no Emprego total do SIMPLES em % do total	Participação no Emprego Total não optante pelo SIMPLES em % do total
2003	5.624.246	17.033.419			24,8%	75,2%
2004	6.023.489	17.979.614	7,1%	5,6%	25,1%	74,9%
2005	6.349.220	17.473.423	5,4%	-2,8%	26,7%	73,3%
2006	7.117.397	18.976.564	12,1%	8,6%	27,3%	72,7%
2007	7.152.539	21.326.513	0,5%	12,4%	25,1%	74,9%
2008	7.800.015	22.786.486	9,1%	6,8%	25,5%	74,5%
2009	8.377.440	23.598.542	7,4%	3,6%	26,2%	73,8%
2010	9.285.189	25.559.675	10,8%	8,3%	26,6%	73,4%
2011	9.948.571	27.395.502	7,1%	7,2%	26,6%	73,4%
2012	10.580.848	28.026.919	6,4%	2,3%	27,4%	72,6%
ITEM			SIMPLES	NAO OPTANTE PELO SIMPLES		
Variação relativa Acumulada 2004 a 2012 em %			88,1%	64,5%		
Variação Média Anual de 2004 a 2012 em % a.a.			7,3%	5,7%		
Variação Absoluta de 2004 a 2012			4.956.602	10.993.500		
Variação Absoluta Média Anual de 2004 a 2012			550.734	1.221.500		

Fonte: GFIP/MPS. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

É importante destacar que essa comparação não foi feita por meio de dados em painel, mas apenas pelos totais, sem que se considerasse o incremento do número de empresas optantes pelo SIMPLES vis-à-vis o de empresas não optantes pelo sistema simplificado. Esse ponto é importante, pois existem dois componentes de variação do

emprego no período: a variação naqueles empreendimentos que existiam em dezembro de 2003 e no mesmo mês de 2012, e também a variação que decorre do surgimento e fechamento das empresas. Seria relevante decompor a variação do emprego pelos dois componentes, mas o presente artigo não irá realizar a referida análise.

Como resultado, a participação das empresas optantes pelo SIMPLES no emprego total cresceu de 24,8% do total, em dezembro/2003, para 27,4%, em dezembro/2012.

No tocante à evolução da massa salarial, também se nota ter sido muito positiva nos anos de 2004 a 2012. Na realidade, o incremento

da massa salarial se deu em ritmo até mais elevado que o do emprego, tendo em vista que a referida foi impulsionada pelo aumento dos postos de trabalho e, também, pelo aumento do salário médio. Como pode ser visto pela Tabela 3, a massa salarial total, em valores nominais, mais que duplicou entre dezembro de

2003 e o mesmo mês de 2012, resultando em uma alta média nominal de 14,1% a.a.. Entre os optantes do SIMPLES, a massa salarial cresceu em um ritmo superior à média (17,1% a.a.), de tal sorte que a participação do simples no total passou de 13,1%, em dezembro de 2003, para 16,5% em dezembro de 2012.

*Tabela 3 – Evolução da Massa Salarial de Dezembro/2003 a Dezembro/2012 – Brasil - GFIP*

Dezembro de cada ano	SIMPLES (a)	Não SIMPLES (b)	Total (c)	Var. (a) - em %	Var. (b) - em %	Var. (c) em %	Part. do (a) no (c) - em %	Part. do (b) no (c) - em %
2003	2.723.591.642	18.054.552.601	20.778.144.243	---	---	---	13,1%	86,9%
2004	3.114.390.710	20.224.500.322	23.338.891.032	14,3%	12,0%	12,3%	13,3%	86,7%
2005	3.535.667.531	20.958.649.229	24.494.316.760	13,5%	3,6%	5,0%	14,4%	85,6%
2006	4.358.664.452	24.330.489.922	28.689.154.374	23,3%	16,1%	17,1%	15,2%	84,8%
2007	4.681.834.391	28.725.219.056	33.407.053.447	7,4%	18,1%	16,4%	14,0%	86,0%
2008	5.595.701.804	33.324.013.549	38.919.715.353	19,5%	16,0%	16,5%	14,4%	85,6%
2009	6.575.112.673	36.894.603.627	43.469.716.301	17,5%	10,7%	11,7%	15,1%	84,9%
2010	8.013.927.384	43.253.084.222	51.267.011.606	21,9%	17,2%	17,9%	15,6%	84,4%
2011	9.411.447.402	50.447.746.133	59.859.193.535	17,4%	16,6%	16,8%	15,7%	84,3%
2012	11.248.046.626	56.977.608.866	68.225.655.492	19,5%	12,9%	14,0%	16,5%	83,5%
2004-2012	---	---	---	313,0%	215,6%	228,4%	---	---
2004-2012 a.a	---	---	---	17,1%	13,6%	14,1%	---	---

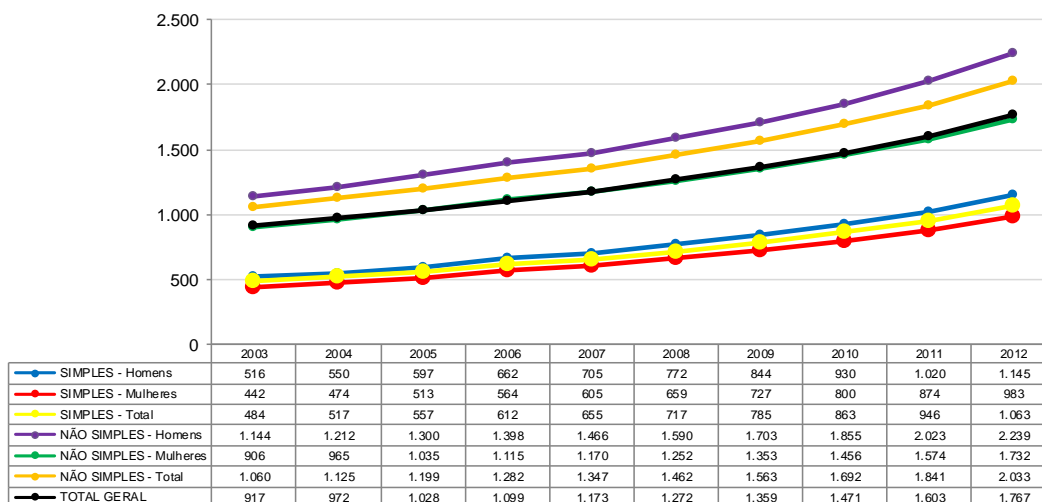
Fonte: GFIP/MPS. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

Como pode ser visto no Gráfico 3, houve expressivo incremento do salário médio nominal no período entre dezembro de 2003 e o mesmo mês de 2012, tendo passado de R\$ 907 para R\$ 1.767, ou seja, alta nominal de 92,7%. A inflação no período, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC/IBGE), foi de 60,3%, o que resultou em um ganho real de 20,2%. O salário médio nas empresas optantes pelo SIMPLES cresceu em ritmo superior ao das empresas não op-

tantes do SIMPLES, embora o nível nas últimas ainda continue muito acima do observado nas primeiras. Em dezembro de 2003, o salário médio nas empresas não optantes era cerca de 118,9% superior ao prevalente nas optantes, diferença que caiu para cerca de 91,2% em dezembro de 2012. Em termos de gênero, os diferenciais estão presentes em ambos os grupos, mas são mais relevantes entre os empregados de estabelecimentos não vinculados ao SIMPLES.



Gráfico 3 – Salário Médio Nominal dos Vínculos Pertencentes a Optantes do SIMPLES e Não Optantes do SIMPLES, segundo Sexo – Dezembro de cada ano: 2003 a 2012 – Brasil - GFIP



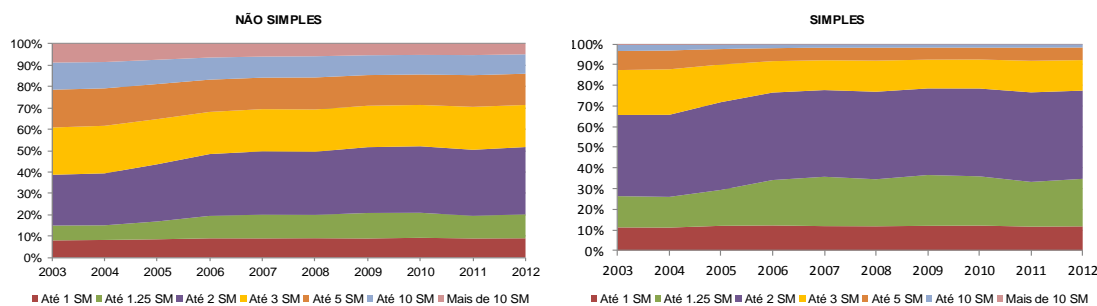
Fonte: GFIP/MPS. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

O menor diferencial de gênero e a maior expansão real dos salários de contribuição médios dos trabalhadores vinculados ao regime simplificado podem guardar relação com a estrutura de rendimentos nos dois grupos de estabelecimentos (vinculados ao SIMPLES ou não). Como se pode notar pelos Gráficos 4 e 5, a proporção de segurados empregados que contribui sobre o valor do Piso Previdenciário, ou seja, sobre o Salário Mínimo,

é superior entre os ocupados em estabelecimentos do SIMPLES (11,7% em 2012, contra 9,0% dos ocupados em estabelecimentos não optantes pelo SIMPLES). Como o Salário Mínimo tem recebido reajustes reais anuais na última década, é possível que daí venha ao menos parte da explicação para os ganhos reais superiores entre os empregados do SIMPLES. Ademais, 77,4% dos empregados vinculados ao SIMPLES possuem como salá-

rios de contribuição valores não superiores a 2 salários mínimos, percentual estimado em 51,7% para os demais segurados empregados. Daí supõe-se que os diferenciais entre homens e mulheres são menores neste grupo porque seus rendimentos têm, cada vez mais, tendido a convergir em torno do salário básico de contribuição, situação observada em menor escala dentre os ocupados nos demais estabelecimentos.

### Gráficos 4 e 5 – Proporção de Segurados Empregados por Faixas de Salário-de-Contribuição (em Números de Salário Mínimos) e Situação de Adesão ao SIMPLES – 2003 a 2012



Fonte: GFIP/MPS. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

Os diferenciais salariais podem ser explicados pela influência de diversos elementos, como educação, idade, gênero e segmentação geográfica, mas a segmentação setorial é particularmente importante quando se quer explicar as diferenças salariais entre os dois grupos de estabelecimentos. Assim, ainda com respeito aos diferenciais salariais, vale destacar a composição setorial do emprego nos estabelecimentos vinculados e não vinculados ao SIMPLES. Aqueles vinculados ao

SIMPLES estão mais fortemente concentrados em atividades como Comércio e Serviços (67,4%), tradicionalmente associadas a menores rendimentos. Entre os demais estabelecimentos, em que pese o também relevante peso registrado para estas atividades (47,3%), ganham peso atividades que tendem a ser mais bem remuneradas, como as voltadas à Indústria e à Administração Pública.

### Gráficos 6 e 7 – Composição Setorial do Emprego Formal por Situação de Adesão ao SIMPLES – 2012



Fonte: GFIP/MPS. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

Com respeito ao tipo de contrato de trabalho, nota-se, ainda na comparação de dezembro de 2012 com o mesmo mês de 2003, que o tipo de vínculo com o maior crescimento relativo foi o de Menor Aprendiz<sup>4</sup> (alta de 725%, com média anual de 26,4% a.a.), saltando de cerca de 44 mil para 362 mil vínculos. Contudo, esse tipo de vínculo representava, em dezembro de 2012, apenas 0,9% do total. Os contratos por prazo determinado também tiveram incremento acima da média, tendo passado de 37 mil, em dezembro de 2003, para 105 mil em dezembro de 2012, representando uma alta de 179,5% (média anual de 12,1% a.a.). Contudo, em dezembro de 2012 estes representavam apenas cerca de 0,3% do total de vínculos empregatícios registrados na GFIP.

Em relação ao tempo de serviço associado aos vínculos empregatícios registrados na base de dados da GFIP, nota-se um incremento relativo maior daqueles vínculos com menor tempo de serviço, sendo que aqueles com até 2 anos cresceram acima da média e, de forma inversa, obviamente, aqueles vínculos com mais de 2 anos cresceram abaixo da média (ver Tabela 4). A participação dos vínculos com até 1 ano de tempo de serviço no total de vínculos empregatícios passou de 34,4%, em dezembro de 2003, para 39,1%, em dezembro de 2012. Aqueles com até 2 anos de tempo de serviço passaram, no mesmo período, de 51,6% para 57,1%. Obviamente, os vínculos com mais de 2 anos de tempo de serviço caíram de 48,4% para 42,9%.<sup>5</sup>

*Tabela 4 – Evolução dos Vínculos Empregatícios por Tempo de Serviço, de Dezembro/2003 a Dezembro/2012 – Brasil - GFIP*

Tempo de Serviço do Vínculo Empregatício	Dezembro de 2003	Dezembro de 2012	Variação Relativa Acumulada em %	Variação Relativa Média Anual em %a.a.	Participação no total em dezembro de 2003 em % do total	Participação no total em dezembro de 2012 em % do total
até 1 mês	687.302	1.438.477	109,3%	8,6%	3,0%	3,7%
1 a 3 meses	1.361.613	2.830.034	107,8%	8,5%	6,0%	7,3%
3 a 6 meses	2.176.252	4.163.066	91,3%	7,5%	9,6%	10,8%
6 a 12 meses	3.558.917	6.666.740	87,3%	7,2%	15,7%	17,3%
1 a 2 anos	3.912.233	6.928.454	77,1%	6,6%	17,3%	17,9%
2 a 5 anos	5.382.234	8.574.362	59,3%	5,3%	23,8%	22,2%
mais de 5 anos	5.526.767	7.949.991	43,8%	4,1%	24,4%	20,6%
Ignorados	52.347	56.643	8,2%	0,9%	0,2%	0,1%
Total	22.657.665	38.607.767	70,4%	6,1%	100,0%	100,0%

Fonte: GFIP/MPS. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

Em relação a variação do emprego por gênero, nota-se um incremento do emprego para as mulheres em ritmo muito superior a dos homens: alta média anual de 7,2% a.a. contra 5,3% a.a. nos anos de 2004 a 2012 (ou seja, na comparação de dezembro de 2012 em relação ao mesmo mês de 2003). Como consequência

dessa maior expansão relativa no contingente de mulheres no mercado formal de trabalho, a participação do sexo feminino no emprego total cresceu de 34,9%, em dezembro de 2003, para 38,2%, em dezembro de 2012, como pode ser visto na Tabela 5.

Tabela 5 – Evolução dos Vínculos Empregatícios por Sexo, de Dezembro/2003 a Dezembro/2012 - Brasil - GFIP

ITEM	Homens	Mulheres	Ignorado	TOTAL
Estoque de emprego em Dezembro de 2003	14.434.634	7.914.748	308.283	22.657.665
Estoque de Emprego em Dezembro de 2012	22.905.170	14.751.894	950.703	38.607.767
Varição Relativa Acumulada em %	58,7%	86,4%	208,4%	70,4%
Varição Relativa Média Anual em %a.a.	5,3%	7,2%	13,3%	6,1%
Participação no Estoque total em dezembro de 2003 em % do total	63,7%	34,9%	1,4%	100,0%
Participação no Estoque total em dezembro de 2012 em % do total	59,3%	38,2%	2,5%	100,0%

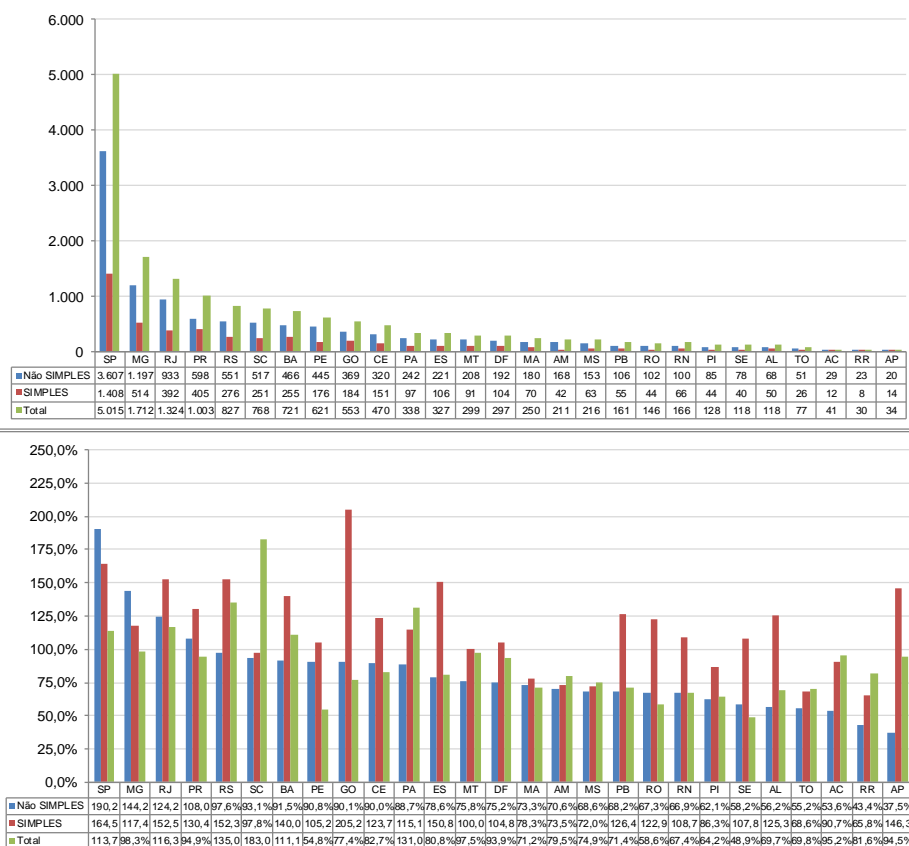
Fonte: GFIP/MPS. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

## 2 Evolução Espacial do Emprego Formal, segundo Dados da GFIP

Em relação à evolução do emprego do ponto de vista espacial, pode-se dizer que as maiores variações absolutas foram observadas nas Unidades da Federação pertencentes às Grandes Regiões Geográficas que,

sabidamente, já possuíam também as maiores participações no emprego formal total (Sudeste e Sul). Já em termos relativos, para o período compreendido entre dez/2003 e dez/2012, as variações nas UF das demais regiões foram bem mais expressivas – em ordem crescente: Sul (59,7%); Sudeste (66,8%); Nordeste (84,4%); Centro-Oeste (86,0%) e Norte (105,7%).

Gráficos 8 e 9 – Variação Absoluta (em Mil) e Relativa (em %) na Quantidade de Vínculos Empregatícios, Segundo Unidades da Federação – Dez/2012 Versus Dez/2003 – Brasil

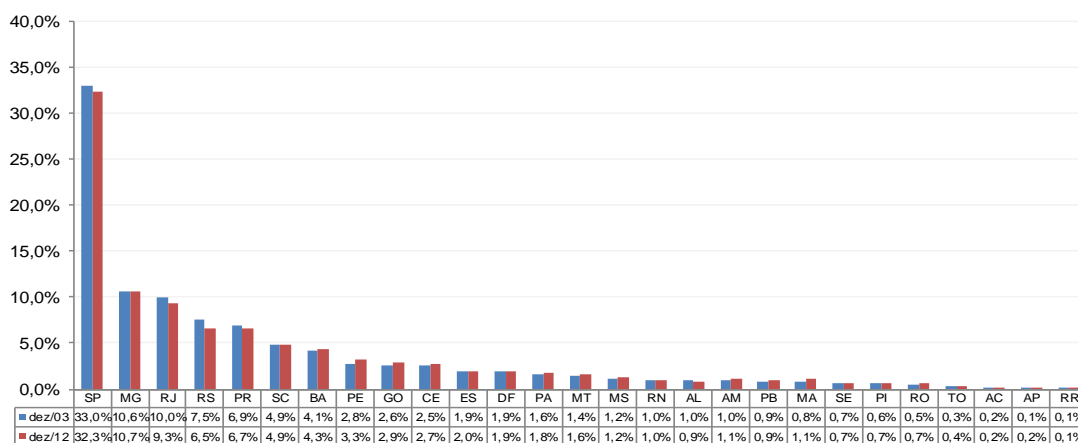


Fonte: GFIP/MPS. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

Para o conjunto do País, a variação absoluta foi maior entre as empresas não vinculadas ao SIMPLES (+11,0 milhões de postos de trabalho, contra +5,0 milhões entre as empresas do Sistema Simplificado), inclusive porque estes estabelecimentos concentram maior parcela do emprego formal nacional. Em termos relativos, no entanto, os ganhos em termos da geração de postos de trabalho foram maiores entre os estabelecimentos do SIMPLES (SIMPLES: +88,13%; Não SIMPLES:

+64,54%). De todo modo, no período considerado não houve mudança significativa no ordenamento das posições com respeito ao peso de cada UF no total geral de vínculos (Gráfico 10), mas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste o ritmo mais forte de expansão no contingente de empregados com registro em carteira de trabalho determinou um aumento ligeiro da participação relativa das mesmas no total de empregos formais.

Gráfico 10 – Participação de cada Unidade da Federação no Total de Empregos Formais – Posição em Dezembro (2003 e 2012) – Brasil – Em %

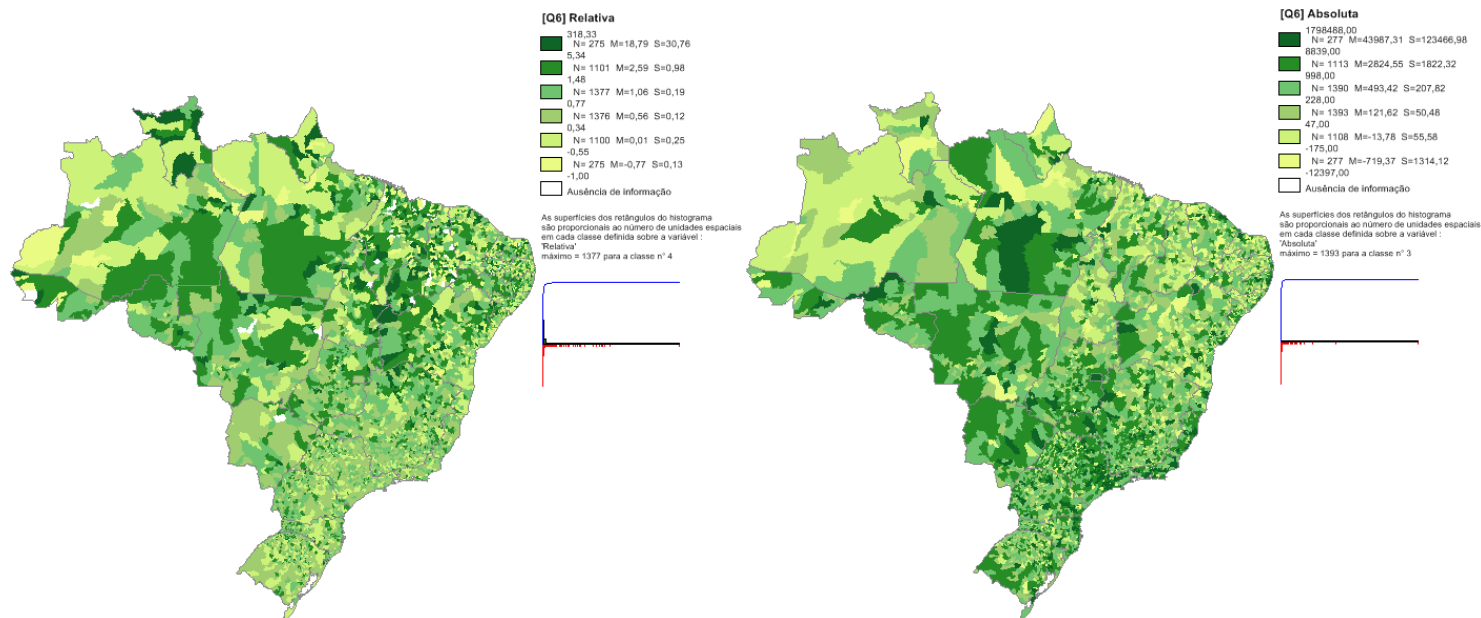


Fonte: GFIP/MPS. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

Como o tratamento estatístico das informações provenientes da GFIP possibilita a obtenção de dados mais desagregados em termos geográficos, vale um olhar sobre a evolução municipal do emprego formal. Se no tocante às UF verificou-se elevação generalizada do emprego, a desagregação dos dados revela resultados um pouco menos homogêneos, mas não menos relevantes (Figuras 1 e 2). O indicador municipalizado

naturalmente revela que no interior de cada UF há certa variabilidade nos resultados, mas igualmente evidencia a evolução positiva do mercado de trabalho formal: na ampla maioria (86,0%) das localidades com dados na base da GFIP para os meses de dez/2003 e dez/2012, houve aumento no estoque de empregos formais.

Figuras 1 e 2 – Variação Relativa (1) e Absoluta (2) na Quantidade Total de Vínculos Empregatícios por Municípios – Dez/2012 versus Dez/2003 – Brasil



Fonte: GFIP/MPS. Elaboração: DRGPS/SPPS/MPS.

Obs.: Nas figuras acima, N = número de unidades espaciais na classe; M = média aritmética da classe; S = desvio padrão da classe. A distribuição das classes de cores foi realizada pelo método Q6 do software Philcarto, utilizado para a construção das figuras. Esse método divide as observações em seis classes em torno da mediana, com dois grupos de maior densidade (25% da amostra para o terceiro e o quarto grupo, cada um, totalizando 50% entre o primeiro e o terceiro quartil); além de outros dois que reúnem, cada um, 20% dos casos (segundo grupo: entre o 5º percentil e 1º quartil; quinto grupo: entre o 3º quartil e o 95º percentil); e dois grupos extremos (o primeiro e o sexto, isolando os 5% inferiores e superiores da amostra). As cores mais esverdeadas e mais vivas representam os valores mais elevados.

### 3 Considerações Finais

Na última década, as bases de dados administrativos do Ministério da Previdência Social (MPS) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) não deixam dúvidas quanto à evolução positiva do Mercado de Trabalho brasileiro: ambas registraram aumento expressivo no estoque de empregados formais e, portanto, no volume de contribuintes do RGPS. Os levantamentos feitos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) reverberam estes resultados: tanto os Censos Demográficos quanto a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) confirmam a expansão

dos níveis de proteção previdenciária entre a população brasileira ocupada.<sup>6</sup>

Pode-se dizer que o aumento no emprego formal foi generalizado, tendo sido registrado em todas as Unidades da Federação, e sua magnitude tendeu a superar até mesmo variação no PIB. A expansão absoluta foi maior nos Estados do Sul e do Sudeste (regiões onde já há maior concentração do emprego formal no País), enquanto a variação relativa foi mais expressiva nas UF das Regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte. Do mesmo modo, em termos absolutos a maior geração de postos de trabalho se deu entre os estabelecimen-

tos não vinculados ao SIMPLES; em termos relativos, os ganhos foram maiores entre as empresas aderentes a este sistema simplificado de tributação.

Uma resposta natural a estes movimentos foi a elevação do rendimento médio real do setor formal da economia. Portanto, para além dos efeitos salutares sobre o nível de proteção previdenciária e trabalhista da população ocupada, os impactos positivos sobre a arrecadação do RGPS se deram tanto pelo aumento na quantidade de contribuintes quanto pela expansão no valor médio do salário de contribuição. Também houve uma redução da desigualdade de gênero. Um resultado não tão positivo é que o maior crescimento do emprego se deu para empregos com tempo de vínculo inferior a 2 anos, enquanto houve diminuição da importância relativa dos vínculos com duração superior a 2 anos, denotando que a diminuição da rotatividade ainda é um desafio no mercado de trabalho brasileiro.

1 Os autores são membros da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal, em exercício no Ministério da Previdência Social (MPS). As ideias e opiniões expressas aqui são de sua inteira responsabilidade e não refletem a posição de qualquer instituição a qual estejam vinculados.

- 2 Ao longo desta nota são considerados apenas os Segurados Empregados ocupados no Setor Privado (e, dentre seus equiparados, unicamente os Trabalhadores Avulsos, Aprendizes e Trabalhadores com Contratos por Prazo Determinado), sendo desconsideradas as demais categorias de segurados do RGPS (Contribuintes Individuais, Contribuintes Facultativos, Trabalhadores Domésticos, Empregados de Órgãos Públicos e Agentes Públicos). Para além deste filtro, os números absolutos devem ser considerados com cautela em razão de uma possível omissão de declarações dos estabelecimentos (ocorrência típica em bases de dados desta natureza) e de eventuais problemas de preenchimento (ausência de informações ou informações incompletas).
- 3 O SIMPLES (Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte) é o nome fantasia dado ao sistema de tributação simplificado criado em 1996 (através de medida provisória, convertida na Lei nº 9.317, de 1996) com o objetivo de facilitar o recolhimento de contribuições federais das microempresas e médias empresas. Em julho de 2007, as empresas optantes do Simples Federal passaram automaticamente para o Simples Nacional, regime compartilhado de arrecadação, cobrança e fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. O Simples Nacional abrange a participação de todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e é administrado por um Comitê Gestor composto por oito integrantes: quatro da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), dois dos Estados e do Distrito Federal e dois dos Municípios. Dentre suas principais características, vale destacar: (i) seu caráter facultativo; (ii) a abrangência de tributos que substitui (IRPJ, CSLL, PIS/Pasep, Cofins, IPI, ICMS, ISS e a Contribuição para a Seguridade Social destinada à Previdência Social a cargo da pessoa jurídica (CPP)); (iii) o recolhimento destes mediante documento único de arrecadação (DAS); e, claro, (iv) a apresentação de declaração única e simplificada de informações socioeconômicas e fiscais.
- 4 O Contrato de Aprendizagem é o contrato de trabalho especial, ajustado por escrito e por prazo determinado, em que o empregador se compromete a assegurar ao maior de 14 e menor de 24 anos, inscrito em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico, moral e psicológico, e o aprendiz, a executar com zelo e diligência as tarefas necessárias a essa formação. O embasamento legal para esta forma de contratação constava da Medida Provisória nº 251, transformada na Lei 11.180/2005, e no Decreto nº 5.598/2005, que alterou a idade limite de 16 anos para 24 anos.
- 5 A soma da participação de até 2 anos com 2 anos ou mais não dá exatamente 100%, pois há um pequeno percentual de vínculos com tempo de serviço não informado.
- 6 Na série histórica harmonizada da PNAD, que exclui as áreas rurais da Região Norte (salvo de Tocantins), a Taxa de Proteção Previdenciária (contribuintes ou Segurados Especiais ou Beneficiários não Contribuintes sobre a população ocupada, com recorte etário de 16 a 59 anos) aumentou de 62,5%, em 2003, para 70,6%, em 2011. Para uma série histórica do indicador oficial de Proteção Previdenciária, ver a última edição do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS).

(\*) *Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Ministério da Previdência Social (MPS). (E-mail: rogerio.costanzi@previdencia.gov.br).*

(\*\*) *Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Ministério da Previdência Social (MPS). (E-mail: graziela.ansiliero@previdencia.gov.br).*

## Perspectivas para o Brasil Diante da Proliferação dos Acordos Comerciais – Parte 2

CRISTINA FRÓES DE BORJA REIS (\*)

A edição anterior do Boletim iniciou esta série de três artigos que visa discutir as perspectivas para o Brasil diante da proliferação de acordos comerciais no mundo. No primeiro trabalho, apresentaram-se os tipos de acordo de comércio e seu crescimento nos últimos 20 anos. Neste texto, analisam-se as razões para a proliferação de acordos e a atuação do Brasil neste campo. O próximo artigo concluirá a série, examinando a integração latino-americana sob uma perspectiva crítica.

Como dito anteriormente, os acordos de livre-comércio (ALC) e de comércio preferencial (ACP) têm sido lembrados hoje em dia como uma saída para alavancar o comércio internacional brasileiro e o padrão de integração produtiva. Na seção 1 deste artigo, afirma-se que a redução das tarifas comerciais tem se tornado um objetivo de menor relevância para a assinatura dos acordos. Estes, de fato, vêm se afirmando como meios pelos quais as nações-membros concordam sobre temas que estão longe de serem consensuais nos fóruns de discussão de comércio da OMC: comércio de serviços, investimentos

estrangeiros, propriedade intelectual, regulação, questões ambientais e trabalhistas etc. Esta motivação é uma das explicações centrais para a incrível proliferação, entre os anos 90 e 2013, da quantidade de ALCs vigentes no mundo notificados e não notificados na OMC: de 20 para 354. Tal como se mostra na segunda seção do texto, hoje o Brasil está envolvido diretamente em cinco ALCs, sendo o principal deles o MERCOSUL, que, por sua vez tem acordos com Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Índia, Israel e México.

### 1 Razões para a Proliferação dos Acordos Comerciais: os “Novos Temas”

Em termos genéricos, de ponto de vista econômico, os acordos de comércio visam assegurar acesso privilegiado a mercados e atrair investimentos. No discurso, também buscam estabelecer compromettimentos adicionais políticos e estratégicos, incluindo aspectos de segurança e de paz. O levantamento da OMC (2011) resume as razões atuais para firmar acordos comerciais da seguinte maneira:

- a. **Políticas:** homogeneizar direções dos governos, fortalecer relações diplomáticas, firmar alianças estratégicas.
- b. **Estratégicas:** a.1) neutralizar vizinhos: tanto em termos comerciais ou produtivos, pois, sem acordo, cada economia age em benefício próprio, acirrando a competição por investimentos, parcerias comerciais e importância nas relações de economia política internacional; a.2) ganhar credibilidade: atuar em grupo em fóruns internacionais ou disputas que envolvem poder de barganha em geral pode ter mais efeito do que se cada economia atuar por conta própria.
- c. **Econômicas:** aumentar o mercado, melhorar a previsibilidade das políticas econômicas, atingir compromettimentos monetários e financeiros mais profundos, integração das cadeias produtivas, provisão de recursos naturais e matérias-primas – tudo no contexto dos “novos temas”.



Na média, a redução das tarifas nos ACPs e ALCs não é tão grande em relação às aplicadas aos outros parceiros comerciais. Em números, 53% das importações mundiais em 2008/2009 se davam com tarifas da nação mais favorecida, isto é, a mais baixa possível, 16% em regimes preferenciais de comércio e 30% no comércio sem preferências. As margens preferenciais (equivalentes à diferença em percentual das tarifas aplicadas ao resto do mundo e aos membros dos APCs) em geral são bem pequenas (de 1%) (OMC, 2011). O fato é que as tarifas vêm se caracterizando como bastante diminutas, com somente 2% do total superior a 10% do valor do produto em 2008/2009. Antes do GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*, de 1948), a tarifa média de importação era de 20% a 30%. Ao final dos anos 80, era de 6% e, em 2009, a tarifa média entre todos os produtos e países era de 4%. É claro que essas médias variam conforme a região, sendo mais elevadas atualmente na América Central (10%), no Leste asiático (6%) e na África (12%). As reduções se deram mais consideravelmente em bens manufaturados, principalmente partes e componentes, o que está relacionado à formação das cadeias produtivas internacionais (OMC, 2011).

Deste modo, mais além do que a redução de tarifas, os acordos comerciais têm sido motivados pelo desapontamento dos governos e empresas (principalmente de

países desenvolvidos) com o lento progresso das negociações multilaterais sobre os “novos temas”. Nos “novos temas” incluem-se, entre outras, as temáticas sobre compras governamentais, concorrência, investimento, meio ambiente e cláusula social (SANCHEZ BADIN, 2012). Assim, envolvem cláusulas como liberalizações amplas para o investimento externo, compras governamentais, padrões de produto, estabelecimento de regulamentações a respeito de mão de obra, meio ambiente etc. Estas temáticas podem ser abarcadas mais facilmente nos acordos preferenciais, em especial entre nações ricas e pobres, do que no multilateralismo.

Afinal, acordos entre países de diferente grau de desenvolvimento em geral exigem mais compromissos legais sobre os temas (OMC, 2011), pois as economias mais fortes utilizam-se dos acordos para obter níveis de compromisso mais profundos do que os válidos na OMC. Por ser doméstica, isto é, “dentro da fronteira”, a regulamentação internacional dos novos temas “confronta-se com o perfil regulatório da organização econômica doméstica de cada Estado, as particularidades de cada cultura jurídica, os valores e políticas privilegiados por cada tipo de regulamentação, entre outros temas sensíveis que refletem o conceito de soberania dos Estados” (SANCHEZ BADIN, 2012, p. 13). Tais características estão associadas à integração regulatória e comercial

profunda, sendo pontos fundamentais em qualquer acordo – principalmente entre economias capitalistas desenvolvidas e países com economias em desenvolvimento.

Alguns dos aspectos mais polêmicos dos acordos comerciais recentes são (com base em OMC, 2011 e SANCHEZ BADIN, 2012):

- a. **Reciprocidade:** ao aderir a compromissos recíprocos, os países em desenvolvimento estão abrindo mão de tratamentos diferenciais que poderiam se fazer valer considerando suas condições inferiores (na maioria dos casos) de evolução da estrutura produtiva e institucional (particularmente financeira).
- b. **Acesso às compras do governo e aos mercados de bens:** em compras governamentais, a discussão principal é sobre a não discriminação contra outros países. Já o acesso a mercados pode ser complicado devido aos entraves internos políticos e regulatórios (como barreiras não tarifárias), e muitas vezes se elaboram listas de proteção ou de liberalização de certos mercados. Um exemplo conhecido é o caso dos alimentos na União Europeia.
- c. **Liberalização de serviços:** o grau de liberalização dos servi-

ços é uma decisão de cada país-membro da OMC, de acordo com o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS). Em geral, os serviços mais visados são os de investimentos, propriedade intelectual, comércio eletrônico e concorrência. Das 85 notificações analisadas pela OMC (2011), um terço correspondeu aos compromissos contemplados pelo GATS. A metade deles seguia uma abordagem próxima à do NAFTA, com uma lista negativa de serviços impedidos no comércio – enquanto os outros utilizam uma lista positiva de serviços liberalizados (a opção mais comum nos acordos de China, Índia e União Europeia).

**d. Proteção ao investimento e ao investidor:** este tópico é geralmente abrangido nos acordos de investimentos bilaterais (BIT) – que, segundo a OMC (2011), expandiram de 385, em 1989, a 2750, em 2009. Mesmo assim, nos acordos comerciais o tema investimento é constantemente abordado, enfatizando geralmente o princípio de não discriminação contra o investimento estrangeiro (maior abertura), padrões de tratamento (respeito às leis internacionais, direito de transferir pagamentos para o exterior etc.), proteção ao in-

vestidor (i.e., compensações se o investimento for expropriado), pessoal e diretoria (permitir entrada de estrangeiros), arbitragem de disputas (KOTSCHWAR, 2009 *apud* OMC, 2011). Alguns adotam livre transferência de fundos, ou seja, permissão de um fluxo sem restrições de transações relativas a investimentos e movimentos de capital, incluindo lucro, dividendos, ganhos de capital, pagamento de *royalties*, assistência técnica, pagamentos relativos à liquidação de investimentos, pagamentos relativos a um empréstimo e pagamentos oriundos de soluções de controvérsias. Sobretudo nos acordos comerciais assinados com países em desenvolvimento, os compromissos sobre investimento vão além do que se permite no nível multilateral. Os EUA chegam, inclusive, a estabelecer requisitos de performance (exceto no tratado com Israel).

**e. Direitos de propriedade intelectual e regras de origem:** diversos acordos de livre-comércio têm incluído cláusulas a esse respeito, reduzindo a capacidade dos governos dos países em desenvolvimento de estabelecer seus próprios critérios para direitos intelectuais – por exemplo, regis-

trar patentes da biodiversidade do país parceiro, ou estipular mais anos de prazo de validade para a patente. Sobre as Regras de Origem, que delimitam a origem dos produtos, há duas formas mais recorrentes de procedimento. Os Estados Unidos e a China em geral estabelecem a regra de origem a partir de fórmula para a definição de conteúdo de valor agregado nacional – com porcentagem *ad valorem* para bens não originários. A União Europeia recorre mais ao critério que inclui a descrição de processos de transformação que possibilitam a preferência de origem (CARVALHO, 2013).

**f. Política de competitividade:** inclui reduzir o poder de grandes corporações – seja dominar o mercado, impedir novos entrantes etc. – e um aspecto mais geral de acesso a mercados, o que pode ser necessário em alguns setores específicos a serem desenvolvidos pelo país mais atrasado. O controle de monopólios, cartéis e práticas anticompetitivas na maioria das vezes se faz por meio da cooperação entre as autoridades de defesa da concorrência de cada país. Entretanto, já se estabeleceu a regulamentação do comércio internacional, como

um campo exclusivo, a partir da Conferência Ministerial da OMC, realizada em 1996 em Singapura (por isso é chamado de um dos “temas de Singapura”). Contudo, ações em outros fóruns internacionais também progrediram bastante. Sanchez Badin (2012) destaca as da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), do Conselho da OCDE e da rede intergovernamental International Competition Network (ICN). Mas todas essas ações são limitadas porque focam na política de concorrência em geral e não abarcam algumas medidas que podem afetar diretamente o comércio internacional – como o câmbio –, além de não serem colocadas em prática (e nem passíveis de cobrança) em muitos casos.

**g. Barreiras e provisões técnicas ao comércio**, também presentes na maior parte dos ALCs, em geral definem padrões, regulações técnicas e avaliações – apoiadas em instituições e harmonizações igualmente combinadas em termos de reconhecimento mútuo (os países-membros aceitam os procedimentos de regulação, avaliação, padrões etc. uns dos outros).

**h. Cláusula social e de meio ambiente:** há disposições somente nas exceções do GATT à aplicação das regras gerais. Entretanto, há organizações e convenções internacionais constituídas especificamente sobre estes temas; portanto, Sanchez Badin (2012) sugere que os ALCs definem, na verdade, uma relação de “reconhecimento” destas tratativas. Na agenda da OMC, os temas prioritários com relação a meio ambiente são: a relação entre as regras da OMC e os acordos multilaterais sobre meio ambiente; a cooperação entre a OMC e os secretariados dos acordos ambientais multilaterais; e a eliminação de barreiras tarifárias e não tarifárias de bens e serviços ambientais. Já a cláusula social é mais polêmica; a OIT (Organização Internacional do Trabalho) vem tentando assegurar o cumprimento dos direitos de trabalho fundamentais, mas ainda não há formalização de iniciativa na área (SANCHEZ BADIN, 2012).

Sanchez Badin (2012) apresenta algumas tendências gerais do posicionamento dos Estados Unidos, União Europeia, Índia e China – importantes parceiros comerciais do Brasil e grandes potências da economia mundial – nos APCs. Os EUA adotam uma postura mais

liberal, utilizando listas negativas, seguindo um modelo de livre-comércio uniforme (ou seja, segue um padrão em todos os acordos), solicitando a firma de compromissos e obrigações vinculantes para as partes em todos os temas considerados “novos”, inclusive com a previsão de mecanismos de supervisão e implementação, e procedimentos para solução de controvérsias. Os ALCs da União Europeia, por sua vez, também incluem os novos temas, lançam mão de listas positivas em muitos casos, só que obrigações vinculantes não estão sempre presentes. A China também incorpora os novos temas, com atenção mais especial do que os outros nos temas de meio ambiente e cláusula social. Por fim, a Índia raramente aborda os “novos” temas em seus acordos comerciais.

## 2 Os Acordos Brasileiros e Seus Resultados

Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, o Brasil faz parte dos seguintes acordos de comércio exterior:

- **Preferência Tarifária Regional entre países da ALADI – Associação Latino-Americana de Integração (PTR-04):** O Brasil pertence à ALADI desde 1984, na qual se outorgam margens

de preferências específicas para os países-membros (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Venezuela), respeitando as listas de exceções.

- **Acordo de Sementes entre países da ALADI (AG-02):** internalizado pelo Brasil em 1991, o acordo tem por objetivo liberar o comércio intrarregional de sementes, de forma que as importações da lista comum de espécies provenientes de multiplicações realizadas nos países-membros não recebem gravames ou direitos aduaneiros e quaisquer outros encargos de efeitos equivalentes, sejam de caráter fiscal, monetário, cambial ou de outra natureza.
- **Acordo de Bens Culturais entre países da ALADI (AR-07):** desde 1989, prevê a livre circulação dos materiais e elementos culturais, educacionais e científicos, obras de arte, objetos de coleção e antiguidades, registrados em seus anexos, desde que cumpram disposições neles expressas e sejam originários de seus respectivos territórios.
- **Brasil - Uruguai (ACE-02):** acordo de Complementação Econômica em vigor desde 1983, ampara

o comércio de produtos do Setor Automotivo entre os dois países, até a efetiva entrada em vigor da Política Automotiva do Mercosul.

- **Brasil - Argentina (ACE-14):** há tentativas de acordos bilaterais desde 1985, e, depois de implementado o Mercosul, vale o ACE 18. Nesse acordo de cooperação econômica, o objetivo é facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do Mercado Comum entre ambos os países signatários; promover a complementação econômica, em especial a industrial e tecnológica, a fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e de alcançar escalas operacionais eficientes; e estimular os investimentos orientados a um intensivo aproveitamento dos mercados e da capacidade competitiva de ambos os países nas correntes de intercâmbio regional e mundial. O Acordo compreende todo o universo tarifário de bens, classificados em conformidade com a Nomenclatura Aduaneira utilizada pela Associação.
- **Mercosul (ACE-18):** o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica Nº 18 foi implementado em 1992, firmado ao amparo da Aladi, contando com

diversos Protocolos Adicionais e Atas de Retificação. Os Estados Partes do Mercosul – hoje, Argentina, Brasil, Paraguai (suspensão), Uruguai e Venezuela – adotaram a Tarifa Externa Comum (TEC), com base na Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), com os direitos de importação incidentes sobre cada um desses itens. Em 2012, firmou-se o Protocolo de Adesão da Bolívia ao Mercosul, que, uma vez incorporado ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, fará do país andino o sexto membro pleno do bloco. Houve também avanço no diálogo exploratório com o Equador, exercício que deve prosseguir nas próximas reuniões. São Estados Associados do Mercosul a Bolívia (desde 1996), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004). Ainda que não sejam Estados Associados, em 2012, Guiana e o Suriname passaram a contar com formas de participação nas reuniões do Mercosul. A TEC deveria atender aos seguintes critérios: a) ter pequeno número de alíquotas; b) baixa dispersão; c) maior homogeneidade possível das taxas de promoção efetiva (exportações) e de proteção efetiva (importação); d) nível de agregação para o qual seriam definidas

as alíquotas igual a seis dígitos. Ajustes das tarifas nacionais são realizados por meio de Listas de Exceções, com prazos definidos para convergência aos níveis da TEC. A partir de 01/01/2012, entrou em vigor no Brasil a nova versão da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM) adaptada à V Emenda do Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, aprovada pelo Conselho de Cooperação Aduaneira (SH-2012).

- **Mercosul - Chile (ACE-35):** acordo de complementação econômica entre o Chile e o Mercosul estabelecendo listas de preferências de livre-comércio desde 1996.
- **Mercosul - Bolívia (ACE-36):** acordo de complementação econômica entre a Bolívia e o Mercosul estabelecendo listas de preferências de livre-comércio desde 1996. Previa o ingresso do país no Mercosul em 10 anos, o que está se concretizando.
- **Brasil - México (ACE-53):** acordo de complementação econômica entre o México e o Brasil estabelecendo lista de preferências tarifárias fixas desde 2002.
- **Mercosul - México (ACE-54):** acordo é formado pelos acordos

bilaterais celebrados entre os países do Mercosul e o México, entre eles o ACE 53 e o ACE 55, estabelecendo o marco legal para celebração de futuros acordos entre as partes.

- **Automotivo Mercosul - México (ACE-55):** o acordo regula o comércio automotivo entre as partes desde 2002, com cada Estado-membro estabelecendo seu próprio apêndice regulatório. No caso do Brasil, inclui os produtos seguintes, especificados em lista anexa: a) automóveis; b) veículos de peso em carga máxima não superior a 8.845 kg (comerciais leves, chassis com motor e cabina e carroçarias para estes veículos, caminhões e chassis com motor e cabina); c) tratores agrícolas, ceifeiras, máquinas agrícolas autopropulsadas e máquinas rodoviárias autopropulsadas; d) autopeças para os produtos automotivos listados nas letras anteriores, inclusive as destinadas ao mercado de reposição. Hoje, as partes deveriam praticar livre-comércio em boa parte dos produtos. Desde 2012, o Brasil impôs quotas tarifárias de exportação.
- **Mercosul - Peru (ACE-58):** acordo de complementação econômica entre o Peru e o Mercosul, com

cada Estado estabelecendo listas de preferências de livre-comércio desde 2005.

- **Mercosul - Colômbia, Equador e Venezuela (ACE-59):** acordo de complementação econômica entre a Colômbia, Equador e Venezuela – individualmente – com os membros do Mercosul, com cada Estado estabelecendo listas de preferências de livre-comércio desde 2005.
- **Mercosul - Cuba (ACE-62):** acordo de complementação econômica entre Cuba e o Mercosul, vigorando bilateralmente entre o Brasil e Cuba desde 2007.
- **Brasil - Guiana (ACE-38):** assinado em 2001, este acordo de alcance parcial promove o incremento dos fluxos de comércio bilaterais por meio do intercâmbio de preferências tarifárias entre as Partes, cooperação em temas de comércio e participação crescente do setor privado. As preferências tarifárias são estabelecidas de acordo com uma lista de produtos.
- **Brasil - Suriname (ACE-41):** internalizado em 2005, o acordo consiste na concessão brasileira de quota anual de 10 mil toneladas de arroz (arroz com casca não

parbolizado - não estufado; arroz descascado não parbolizado - não estufado; e arroz descascado não parbolizado - não estufado) provenientes do Suriname, livre de gravames aplicados à importação.

- **Mercosul/ Índia:** é um Acordo de Preferências Tarifárias Fixas (APTF) do Mercosul com a Índia, vigente desde 2009; este APTF é a primeira etapa de uma futura área de livre-comércio.
- **Mercosul/ Israel:** assinado em 2007, trata-se de acordo de livre-comércio no qual a liberalização inclui 8 mil códigos tarifários do lado de Israel e 9424 do lado do Mercosul que obedecerão a um cronograma de redução tarifária em um período de até dez anos.
- **Mercosul/ SACU - AINDA SEM VIGÊNCIA:** desde 2000 o Mercosul negocia com a África do Sul, e posteriormente a South African Customs Union (SACU - união aduaneira formada pela África do Sul, Namíbia, Botsuana, Lesoto e Suazilândia) para formação de área de livre-comércio.
- **Mercosul/Egito - AINDA SEM VIGÊNCIA:** em 2010, uma reunião técnica finalizou as negociações para o Acordo de Livre-Comércio, contendo cláusula

evolutiva sobre a possibilidade de entendimentos, no futuro, para acesso a serviços e investimentos.

- **Mercosul/Palestina - AINDA SEM VIGÊNCIA:** assinado em 2010, trata-se de um Acordo de Livre-Comércio entre Mercosul e Palestina, baseado no Acordo-Quadro de Comércio e Cooperação Econômica entre o bloco e a Autoridade Nacional Palestina.
- **Mercosul/União Europeia - EM NEGOCIAÇÃO:** desde 1999, negocia-se a área de comércio birregional entre Mercosul e União Europeia, tendo sido retomadas com mais vigor após 2010. Houve oito reuniões do Comitê de Negociações Birregionais (CNB), a mais recente em Bruxelas, em março de 2012. As negociações têm se concentrado na elaboração do marco normativo (acesso a mercado em bens, defesa comercial, solução de controvérsias, concorrência, investimentos, serviços, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, entre outros).

Em termos de quantidade de acordos, o Brasil está atrás de outros países latinos, como Chile ou Peru. Contudo, no caso da América Latina, os analistas divergem de opinião em relação aos seus resultados em relação a novas oportunidades comerciais, seja em ter-

mos de maior número de produtos exportados ou de novos parceiros. Quando conseguem ampliar ambos os aspectos, como no caso do México ou da Costa Rica, o tipo de industrialização resultante é questionável do ponto de vista da internalização dos ganhos de conteúdo tecnológico dos produtos exportados e da dinamização da estrutura produtiva.

Dessa forma, faz sentido a atuação cautelosa do Brasil e do Mercosul em aderir aos acordos bilaterais enquanto não se desenvolvem as instituições para dar conta dos novos temas de comércio. A esse respeito, vale a pena ler os trabalhos de Roriz e Taschetto (2012) e Carvalho (2013) para conhecer os aspectos dos novos temas que mereceriam particular atenção da política externa brasileira. Por exemplo, no campo da propriedade intelectual, os temas mais desafiantes são patentes, o acesso a medicamentos, a cooperação internacional na transferência de tecnologia e as questões ambientais (como a relação TRIPS - Convenção de Diversidade Biológica e a proteção do conhecimento tradicional). Em comércio de serviços, é preciso constituir uma agenda positiva a partir de melhores informações sobre os subsetores de serviços – principalmente os de vanguarda –, serviços bancários e financeiros, de transporte e telecomunicações, jurídicos e de contabilidade, entre outros. Sobre defesa comercial,

as medidas de salvaguardas são o foco principal.

Tal como salienta Sanchez Badin (2012), seria conveniente se o nosso país se adiantasse estrategicamente no tratamento desses temas – inclusive, já na importante negociação do acordo birregional-Mercosul-União Europeia. Pode ser uma tática conveniente, neste sentido, aprimorar a atuação conjunta com nações em desenvolvimento com agenda similar, como China, Índia e outras economias industriais de renda média.

É uma tarefa difícil para o Brasil continuar se afirmando na economia política internacional, sobretudo enquanto não decide sobre a estratégia econômica doméstica. “Se for pelos “caminhos do mercado”, o Brasil se transformará, inevitavelmente, em uma economia exportadora de alta intensidade, de petróleo, alimentos e commodities, uma espécie de periferia de luxo das grandes potências compradoras do mundo (...). E, se isso acontecer, o Brasil estará condenando o resto da América do Sul à sua condição histórica secular, de periferia primário-exportadora da economia mundial” (FIORI, 2011, p. 24).

Como se discutirá no próximo artigo, é interessante a atuação mais arrojada do Brasil na direção da integração regional através Mercosule, mais recentemente, da

UNASUL. A integração regional *de facto* poderia contribuir para o desenvolvimento dos países sul-americanos; porém, essa escolha não é somente técnica ou econômica, pois não pode prescindir de decisões políticas e estratégicas, principalmente acerca dos objetivos do Estado e da inserção internacional brasileira, que atua como líder do bloco (FIORI, 2011). Mas se o cenário atual de falta de competitividade externa do Brasil prosseguir, o primeiro objetivo teria de ser resolver as dificuldades macro e microeconômicas que causam o fraco desempenho do setor externo brasileiro: câmbio, baixa produtividade, elevados custos de produção relativos, altas taxas de lucro etc. Isto é, os entraves às exportações – como já apontavam os pioneiros da teoria do desenvolvimento – continuam sendo mais do lado da oferta do que da demanda. Esses aspectos serão tratados com mais profundidade no próximo artigo.

## Referências

- CARVALHO, M. *Medidas de defesa comercial e regras de origem: panorama de regulação em acordos regionais de comércio celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia*. IPEA, 2013. (Texto para Discussão 1811)
- FIORI, J. L. *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana*. 2011. (Texto para discussão CEPAL IPEA, n.42).
- MCE – Ministério do Comércio Exterior. *Acordos dos quais o Brasil é parte*. 2013.

Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=405>>.

OMC. *World Trade Report: the WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence*. Organização Mundial do Comércio, Genebra, 2011.

RORIZ, J. H.; TASQUETTO, L. *Propriedade intelectual, serviços e investimentos: panorama de regulação em acordos regionais de comércio celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia*. IPEA, 2012. (Texto para discussão 1801).

SANCHEZ BADIN, M. *Regulação de “Novos Temas” em acordos preferenciais de comércio celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia: pontos relevantes para o Brasil*. IPEA, 2012 (Texto para discussão 1773).

(\* *Economista pela FEA-USP, mestre e doutora pelo IE-UFRJ. (E-mail: titireis@yahoo.com).*

## A Emergência das Corporações Agrícolas no Brasil

ANTONIO CARLOS LIMA NOGUEIRA (\*)

A atividade agrícola, tradicionalmente realizada com base em organizações familiares e registrada em nome do produtor, está se transformando em todo o mundo e no Brasil em particular. A partir do crescimento dos mercados de *commodities* e da subsequente valorização dos ativos de terra, surgiram empresas que operam com gestão profissional em grandes áreas, em geral em mais de uma localidade e explorando economias de escala e escopo. Nesses casos, as necessidades de capital extrapolam a possibilidade de investidores individuais, levando à criação de corporações de capital, com a inclusão de grupos de investidores, fundos de investimento ou mercado de ações como fontes de recursos.

Além da estrutura de propriedade de capital diversificada, as corporações agrícolas adotam arranjos complexos para coordenar as suas atividades. Observa-se a ocorrência de arrendamento de terras, a subcontratação de serviços de plantio, produção e colheita, e também de arranjos inovadores que podem incluir a realização de contratos de produção com outros produtores menores, além da produção própria. A evolução do agronegócio no

Brasil indica a participação crescente das corporações agrícolas (FREITAS JR., 2013a, 2013b).

A despeito da importância dessas empresas, delas pouco se conhece, visto que a literatura de economia das organizações agrícolas é escassa sobre o tema. Pelo menos dois aspectos dessa população de empresas são particularmente relevantes. O primeiro é a estrutura de propriedade do capital, que envolve os tipos de empresa (limitada ou de capital aberto) e as relações cruzadas entre os grupos econômicos controladores (fundos de capital, empresas internacionais). Esse mapeamento permite a avaliação das estratégias dos grupos na aquisição e gestão de ativos no agronegócio. O segundo aspecto é a estrutura de coordenação em termos de mecanismos de governança adotados (coordenação vertical e horizontal), tendo em vista as eventuais diferenças em relação às fazendas tradicionais.

A ausência de informações sobre as corporações agrícolas dificulta a formulação de estratégias dos atores que operam nos sistemas agroindustriais (bancos, prestadores de serviços, sindicatos, co-

operativas). Para o governo, a escassez de informações não facilita a formulação de políticas públicas eventualmente necessárias para lidar com a atividade. Este artigo tem por objetivo geral apresentar um panorama sobre o tema, com a apresentação das características básicas e alguns exemplos do perfil produtivo dessas organizações.

### 1 Características da Corporação Agrícola

Neste item, apresentamos algumas informações sobre a evolução do agronegócio no Brasil e uma comparação entre as propriedades agrícolas tradicionais e as corporações agrícolas, que representam justificativas de caráter gerencial ou aplicado para o estudo.

A partir da década de 1990, o agronegócio brasileiro apresentou uma aceleração nas taxas anuais de crescimento na produção, principalmente por meio de ganhos em produtividade. Os determinantes desse desempenho foram o crescimento da demanda externa por grãos, recuperação de áreas degradadas, uso intenso de tecnologias de produção, capacitação dos



produtores, ambiente institucional favorável e crédito disponível.

Um indicador útil para se avaliar a continuidade da expansão do agronegócio até o presente é o Valor Bruto da Produção (VBP), calculado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Em estimativa de março de 2013, o VBP das principais culturas brasileiras atingiu R\$ 270,36 bilhões, alta de 9,8% sobre o resultado de 2012, quando atingiu R\$ 246,2 bilhões. O resultado confirma a tendência de crescimento consistente que se observa desde o ano de 2006, que apresentou o valor de R\$ 156,6 bilhões (NOGUEIRA, 2013).

Enquanto os recursos naturais sempre estiveram disponíveis, os avanços em tecnologia e capacitação resultam dos esforços de instituições públicas de ensino, pesquisa e extensão, assim como de empresas privadas, principalmente de insumos agrícolas. As tecnologias de maior impacto estão relacionadas à adubação e correção de solos, defensivos agrícolas, nutrição animal e melhoramento genético convencional ou por técnicas de biotecnologia.

As tecnologias presentes em produtos e técnicas são transferidas aos produtores por meio de extensão rural de entidades públicas ou estratégias de vendas das empresas privadas. Os resultados agregados de produção parecem indicar que a maioria dos produtores brasileiros

tem a capacitação necessária para conduzir a atividade agropecuária com eficiência, pelo menos no que se refere ao volume e eficiência da produção.

Se as propriedades agrícolas mais competitivas conseguem alto desempenho de produção e produtividade, não se pode garantir que a mesma excelência esteja presente na gestão dessas unidades. Considerando-se que a maioria das propriedades tem governança familiar e registro vinculado a um produtor rural, que é pessoa física, pode-se esperar a ocorrência de dificuldades de gestão desses empreendimentos.

As dificuldades do produtor decorrem da necessidade de administrar não somente as atividades intrínsecas à produção, como a compra de insumos, preparo de solo, plantio e colheita, mas também as atividades de suporte, como a gestão de recursos humanos, finanças e controladoria e vendas. Além da complexidade de gestão para acompanhar inovações tecnológicas e as pressões competitivas de fornecedores e compradores, um dos principais riscos para a gestão financeira nas fazendas é a falta de barreiras entre os patrimônios e fluxos de caixa do produtor e do negócio rural.

Nesse contexto, emerge um novo tipo de empreendimento rural: a corporação agrícola. A natureza jurídica de empresa com fins lucra-

tivos de tipo limitada ou sociedade por ações pode resultar em um modo de operação diferente das fazendas tradicionais. A empresa agrícola parece ter condições de aprimorar a gestão da produção agrícola e o relacionamento com fornecedores, compradores e instituições financeiras, gerando uma influência positiva na eficiência no agronegócio brasileiro. Para as instituições financeiras parece ser mais seguro emprestar para empresas, em razão da maior facilidade de recuperar garantias no caso de inadimplência.

Nas empresas agrícolas, a existência de estruturas organizacionais formais pode favorecer os processos de tomada de decisão e a alocação de recursos em projetos coerentes com as estratégias da empresa, em comparação com fazendas geridas de forma centralizada pelo produtor. A elaboração de relatórios de fluxo de caixa e balanços patrimoniais passíveis de avaliação por investidores resulta em maior transparência e redução dos riscos na gestão financeira, em relação aos controles simplificados exigidos pelos bancos do produtor rural.

A natureza jurídica de empresa pode facilitar o acesso a linhas de financiamento de longo prazo de bancos de fomento, recursos de investidores individuais, empresas, fundos de *private equity* ou de previdência privada, nacionais ou estrangeiros. Por fim, a constituição

de corporações agrícolas também contribui para o planejamento de sucessão de fazendas, com a divisão da propriedade entre herdeiros por meio de cotas de participação no empreendimento, que podem ser transacionadas dentro da família ou com terceiros.

## 2 Perfil Produtivo das Corporações Agrícolas

Neste item, apresentamos o perfil produtivo e estratégico de algumas corporações agrícolas no Brasil. As empresas agrícolas estão presentes há décadas no País, principalmente em culturas que apresentam integração vertical da produção agrícola com o processamento industrial. Os exemplos de integração vertical são as florestas plantadas pertencentes a empresas de papel e celulose e usinas sucroalcooleiras com áreas de produção próprias. Além dos sistemas agroindustriais citados, isso ocorre nas áreas de aves, suínos e fumo, com os contratos de integração com produtores pessoa física.

Uma corporação agrícola que se destaca na gestão de contratos é o grupo argentino Los Grobo, que na safra 2009/10 tornou-se o segundo maior produtor de grãos da América Latina, cultivando 250 mil hectares para gerar 2,6 milhões de toneladas de grãos e obter uma receita de USD 550 milhões. O que é notável neste desempenho é que ele é obtido sem a propriedade das

terras exploradas e apoiado em uma rede de fornecedores para o suprimento de insumos e de serviços de gestão de riscos. Conforme declarações do principal executivo, o modelo pode indicar o futuro da produção agrícola global, ao se apoiar no conhecimento e não na imobilização de ativos. Além das operações no Paraguai e Uruguai, o grupo chegou a explorar 55 mil hectares no Brasil (SCOTT; BELL, 2010).

O modelo de negócios de corporação agrícola continua a se expandir e já se encontra presente na chamada “última fronteira agrícola” do Brasil, uma área de cerrado no Piauí, o sul do Maranhão, a parte leste do Tocantins e o oeste da Bahia, conhecida como “Mapitoba”. Desde 2003, a área plantada de soja nessa região cresceu em mais de 1,7 milhões de hectares, para quase 3 milhões de hectares, o que representa mais de 10% da área total de soja no Brasil na última safra. Esse movimento tem sido conduzido com a chegada de grandes empresas de capital aberto, controladas por fundos estrangeiros ou por empresários nacionais ligados a outros ramos da economia. Esses empreendimentos combinam alta escala, gestão profissional e acesso ao mercado de capitais (FREITAS JR., 2013a).

Conforme levantamento do jornal *Valor*, dez companhias com esse perfil já controlam (por aquisições

e arrendamentos) uma área agrícola superior a 1 milhão de ha no “Manitoba”. Entre elas estão SLC Agrícola, Vanguarda Agro, Brasilagro, que negociam ações na BMF&Bovespa, além da Insolo (empresa controlada pela família Ioschpe), Agrinvest, Ceagro, Tiba Agro, Agrifirma e XinguAgri (trading Multigrain) (FREITAS JR., 2013a).

*Tabela 1 – Corporações Agrícolas e Áreas Exploradas na Fronteira Agrícola “Manitoba”*

Empresa	Área Explorada (mil hectares)
SLC Agrícola	250
Tiba Agro	208
Brasilagro	141
Insolo	107
Agrinvest	94
XinguAgri	92
Vanguarda	79
Agrifirma	69
Grupo Horita	60
Ceagro	41
<b>Total</b>	<b>1.141</b>

Fonte: Adaptado de Freitas Jr. (2013a).

Na Tabela 1 são apresentadas as áreas controladas pelas empresas no “Manitoba”. A viabilidade da presença das corporações agrícolas na região parece estar vinculada à alta escala de produção e ao uso intensivo de capital. As condições precárias de infraestrutura dificultam a operação de pequenos e médios produtores, conforme depoimento de André Pessoa, da empresa Agroconsult (FREITAS JR., 2013).

A análise da Agrinvest revela algumas diferenças das corporações agrícolas em relação às fazendas tradicionais. Fundada em 2005 com recursos do fundo americano Ridgerfield Capital, a Agrinvest investiu cerca de USD 100 milhões desde o início de suas atividades. Nesta safra, a empresa cultivou 77 mil hectares e ainda possui 22 mil hectares disponíveis para expansão entre Maranhão e Piauí. Apesar da grande área plantada, a Agrinvest mantém pouco capital imobilizado em terras. Dos quase 100 mil hectares que administra, apenas 12,6 mil são de sua propriedade. O restante é explorado por meio de contratos de arrendamento com duração média de 12 anos. A empresa também limita os seus investimentos em máquinas. Embora seja proprietária de 95% dos equipamentos usados no plantio, toda a atividade de pulverização e colheita é conduzida por terceiros. Em 2012, a Ridgerfield Capital vendeu sua participação para um grupo de investidores brasileiros.

Com o panorama apresentado sobre as corporações agrícolas, procurou-se levantar um tema ainda pouco conhecido dos estudiosos das organizações ou de muitos agentes do agronegócio. Com isso pretende-se estimular a realização de estudos na área de economia das organizações, tendo em vista a existência de uma promissora e oportuna agenda de pesquisa, com potenciais benefícios para os agentes públicos e privados do agronegócio.

## Referências

---

- FREITAS JR., G. Megaprodutores consolidam “ultima fronteira”. *Valor, Agronegócios*, B14, 29 de março, 2013a.
- \_\_\_\_\_. Agrinvest produz com mentalidade de trading. *Valor, Agronegócios*, B16, 15 de abril, 2013b.
- NOGUEIRA, A.C.L. O valor da produção agrícola. *Informações FIEPE*, n. 391, p. 3-5, abr. 2013. Disponível em: <[http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2013/4\\_bif391.pdf](http://www.fipe.org.br/publicacoes/downloads/bif/2013/4_bif391.pdf)>. Acesso em: 26 abr. 2013.
- SCOTT, C.; BELL, D.E. Los Grobo: Farming’s future? *Harvard Business School Cases*, nov. 2010. Disponível em: <<http://hbr.org/product/a/an/511088-PDF-ENG>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

(\* *Pesquisador no Centro de Conhecimento em Agronegócios (PENSA) da USP e professor na FATEC São Paulo. (E-mail: aclimano@gmail.com).*

# ecorresenhas & cia



## Ecorresenha

---

PEARCE, D.; BARBIER, E. B. *Blueprint for a sustainable economy*. London: Earthscan, 2000.

THIAGO FONSECA MORELLO (\*)

### 1 Mensagem da Obra e o Tema da Valoração Monetária do Meio Ambiente

---

A obra consiste na atualização de um livro anterior, publicado pelos autores em 1989 e denominado *Blueprint for a Green Economy* (Blueprint 1, doravante). Este tomava por base o princípio de que a maior parte dos problemas ambientais é causada pelo mau funcionamento do sistema econômico. Esta forte afirmação pode ser reformulada, sem perda de generalidade e à luz do livro mais recente, como o princípio de que os determinantes últimos dos problemas ambientais são mercados inexistentes ou que funcionam mal.

Não se trata de sustentar que os diversos componentes do meio ambiente e os serviços de suporte à vida por ele prestados devem ser catalogados e distribuídos em seções de um imenso supermercado, devidamente etiquetados com os preços que parecem ser os mais apropriados. O que está em jogo é o valor que a natureza possui para os seres humanos, valor este que se manifesta não apenas nos insumos providos à atividade produtiva (energia e materiais), e, por extensão, no fluxo psíquico de satisfação proporcionado pelos produtos desta atividade, mas também, de maneira mais subjetiva, nas preferências por paisagens de

grande beleza natural, devidamente conservadas.

Conforme é colocado, o desenvolvimento sustentável depende da tomada de decisões que levem em conta medidas precisas dos impactos ambientais das atividades econômicas. Sem mensurar adequadamente tais impactos, esses impactos acabam sendo ignorados pela tomada de decisão, o que significa que os ativos ambientais em risco assumem valor zero (importância nula) na avaliação dos custos das alternativas existentes. O resultado é um desenvolvimento ambientalmente degradante.

Na prática, porém, os mercados se mostram um instrumento satisfa-

tório, ainda que não plenamente, apenas no que tange à alocação de recursos não renováveis (energia fóssil e minérios, sobretudo), uma vez que o mecanismo de preço tende a sinalizar a escassez das reservas em exploração, inclusive permitindo antecipar a exaustão das mesmas. Isto tende a motivar o investimento em prospecção, i.e., na busca de novas reservas.

Porém, para os demais ativos ambientais, a evidência sugere que o mercado não é o melhor instrumento para gerir sua alocação. Entre eles estão os recursos renováveis e os serviços ecossistêmicos, estes, por sua vez, consistindo nas funções de absorção de resíduos (poluição e lixo), nos ciclos biogeoquímicos (do nitrogênio, por exemplo), nas amenidades (beleza natural de paisagens, p.ex.) e na provisão de informação genética (bancos naturais de germoplasma) e acerca do funcionamento da natureza (p.1).

Uma das mensagens centrais do Blueprint 1 é a de que muitos ativos ambientais não são transacionados em mercados.

Por exemplo, a falta de mercado para o serviço de sequestro de carbono (prestado por florestas naturais), tido como uma proteção contra o aquecimento global, ou o serviço de proteção contra raios ultravioleta (prestado pela camada

de ozônio) impede que o valor destes serviços – ou melhor, da capacidade para prestá-los, ameaçada pela atividade econômica – seja considerado parte dos custos desta atividade (p. 5).

Há, segundo os autores, três características fundamentais que constituem a solução da economia ambiental para os problemas ambientais, ou seja:

1. A proposta de criação de mercados para serviços ambientais e correção do funcionamento de mercados que já existem, mas que refletem imperfeitamente o impacto ambiental;
2. O reconhecimento de que a falta de mercado é causa da degradação ambiental, uma vez que os agentes tomam decisão com base na informação disponível, fornecida pelos mercados;
3. A valoração monetária dos impactos ambientais, de maneira a colocá-los na mesma unidade de medida dos benefícios e, assim, ranquear projetos alternativos, eliminando aqueles com balanço benefício-custo desfavorável.

Há diversos motivos pelos quais esta terceira parte da estratégia econômica se mostra tão controversa. Entre eles, são destacados:

1. Os críticos não compreendem o objetivo da valoração;
2. Há uma tendência a acreditar que valor econômico expressa uma propensão humana ao egoísmo e à ganância, quando, na verdade, os economistas ambientais o veem como expressão das preferências pessoais subjetivas, tal como o voto expressa a opção por um determinado candidato, em um sistema representativo democrático;
3. De fato, o sistema de “votação via mercado” depende da distribuição de renda prevalecente, uma vez que o voto dos mais ricos vale mais do que os demais. Contudo, a distribuição populacional da preocupação para com o meio ambiente não segue, necessariamente, a distribuição de renda: os mais ricos não necessariamente são aqueles que dão maior importância à conservação ambiental (p.9 e p.10);
4. Há a concepção de que os ativos ambientais, recursos e serviços não são equivalentes a bens e serviços comumente transacionados em mercados. Logo, não devem ser alocados por esta via.

Os dois últimos pontos têm como corolário a possibilidade de que os ativos ambientais passem a ser controlados por aqueles que controlam o poder de compra. Os autores rebatem este argumento dizendo que é possível desenhar mecanismos de alocação de direitos sobre ativos ambientais de maneira a evitar a concentração do poder sobre eles. Não seria, pois, coerente rejeitar a valoração com base no fato de que as alocações de mercado dependem do padrão de distribuição de renda. Se este é o motivo, ele é apenas coerentemente utilizado para o objetivo de mudar a distribuição de renda.

O balanço das críticas à valoração monetária do meio ambiente e das respostas fornecidas pelos autores neste primeiro capítulo traz à tona uma das contribuições da abordagem para a compreensão da natureza dos problemas ambientais. Trata-se da concepção de que a opção por uma ação ambientalmente deletéria, em uma escala significativa, constitui um problema de escolha coletiva, uma vez que diz respeito ao bem-estar social. Ou seja, não deve ser relegado para um comitê composto por especialistas que, sem consulta à população, atribuem importância a cada eventual dano e a cada eventual benefício.

É claro, porém, que a “consulta à população”, proposta pela aborda-

gem tem alcance limitado, uma vez que se deve dar por meio do mecanismo de mercado. Este, conforme já destacado, um instrumento de manifestação de preferências sujeito à “captura” pelos grupos detentores do poder econômico.

## 2 Crítica ao “Ambientalismo Elitista”

Os autores rechaçam o argumento segundo o qual existe um grupo da sociedade que tem maior conhecimento acerca de quais seriam as melhores decisões para todos. É o que eles entendem por elitismo. Esta perspectiva surge no debate público acerca dos problemas ambientais, portada pelos assim chamados “ambientalistas”, i.e., os adeptos do princípio de que ações que degradem o meio ambiente devem ser sempre evitadas, não importam os benefícios sociais por elas trazidos.

Esta forma de “elitismo” pode ser justificada com base no princípio de que é preciso que as gerações futuras estejam representadas na sociedade atual. O grupo que as representa – o qual vem a ser, na prática, o composto pelos ambientalistas –, portanto, seria o único capaz de levar em conta toda a variedade de efeitos que as ações poderiam ter, uma vez que os demais enxergariam apenas os efeitos que se abatem sobre as gerações futu-

ras. E isso representa a posse de um conhecimento especial.

Quanto a isso, é colocado que há sempre sobreposição entre gerações, de maneira que é possível levar em conta as opiniões dos mais jovens. E que um critério de precaução que deve ser adotado na tomada de decisão é o de não negar às gerações futuras o que elas podem desejar.

Segundo os autores, há uma segunda razão pela qual o elitismo ambientalista se “autossabota”, que é a de desviar a atenção das reais causas da degradação ambiental, as quais – insistem eles – são decisões econômicas, pois o argumento elitista geralmente apela para razões morais ou éticas.

Mas não se trata de excluir a dimensão moral e ética do debate, conforme uma conclusão apressada do exposto poderia sugerir. Os autores apenas dizem que o apelo à moral e a ética dos tomadores de decisão não tem se mostrado capaz de reverter a degradação ambiental porque esta se encontra enraizada no interesse econômico.

## 3 Desenvolvimento Sustentável

Quanto a este tópico, há uma afirmação que me parece crucial: a sustentabilidade requer, para ser implementada, instrumentos especiais, que não se confundem com os

tradicionalmente adotados pelos economistas (p.18).

Uma economia está, potencialmente, em uma trajetória de desenvolvimento sustentável, se o cômputo de seus estoques de capital manufaturado, capital natural e capital humano está aumentado. Este estoque agregado também é denominado “riqueza total” de uma nação. Um melhor indicador é o nível per capita do estoque agregado de capital, este tendo sido construído, pioneiramente, pelo Banco Mundial, em um estudo publicado em 1998. Indicadores alternativos, tais como a poupança genuína e o Produto Interno Bruto Verde são detalhados no capítulo 4.

Um dos capítulos mais interessantes é, sem dúvida, o de número 5, que trata de indicadores de sustentabilidade elaborados por ecólogos. Entre eles, destacam-se:

1. Diversidade biológica, a qual pode ser definida com base em diversos conceitos de diversidade, funcional, relativa à espécie, relativa aos genes, entre outros possíveis;
2. Extinção, ou grau de exposição de uma espécie à possibilidade de extinção;
3. Resiliência, ou capacidade de ecossistemas para resistir, sem

mudanças estruturais e funcionais significativas, a choques externos. O conceito de resiliência e, portanto, as medidas a ele associadas, podem ser estendidos a sistemas produtivos modificados pelo homem, tais como plantações arbóreas e áreas agrícolas;

4. Capacidade ecológica de suporte: número máximo de indivíduos que um ecossistema pode suportar, este regulado por (i) competição entre indivíduos por recursos e; (ii) capacidade do ecossistema para repor os recursos (a qual também varia com o número de indivíduos);

#### 4 Política Ambiental

Os capítulos 7 e 8 sintetizam as principais lições que haviam sido aprendidas acerca da implementação de políticas ambientais de fundamento econômico até a data de publicação do livro (ano de 2000). Com base nisso, procuram-se princípios gerais para orientar a formulação de políticas que visem reverter trajetórias insustentáveis de desenvolvimento, as quais têm sido seguidas tanto por países desenvolvidos como por países em desenvolvimento.

As três principais áreas em que a política ambiental se concentrava

até o momento de elaboração da obra são:

1. Estabelecimento de direitos de propriedade;
2. Desenho de instrumentos de mercado em conjunção com reformas das políticas econômicas e ambientais vigentes;
3. Criação de mercados globais para problemas internacionais.
4. A discussão da propriedade comunal é interessante pois os autores assinalam que não ela não necessariamente conduz à tragédia dos comuns. Um exemplo é o manejo de ecossistemas florestais por comunidades indígenas, o qual se baseia em regras informais e rituais. A tragédia dos comuns tende a tomar lugar quando a distribuição da riqueza da comunidade (controle de meios para extrair recursos) se torna desigual. É o caso, por exemplo, de comunidades de pescadores em que alguns pescadores passam a utilizar barcos maiores e mais produtivos, os quais permitem extrair uma maior quantidade de recurso pesqueiro por hora de trabalho (p.167).

## 5 Demais Capítulos

---

O capítulo 9 trata do papel da iniciativa privada para o manejo sustentável do capital natural, enquanto o capítulo 10 analisa a vertente da economia ecológica, procurando determinar em que medida se trata de um novo paradigma para a análise científica dos problemas ambientais.

*(\*) Doutor em Economia do  
Desenvolvimento pelo IPE/FEA-USP.  
(E-mail: tfmrs@yahoo.com.br).*