

PANORAMA MACROECONÔMICO

<u>carta Fipe</u>	3
<u>finanças públicas</u>	4
RODRIGO RODRIGUES CELOTO	
<u>política monetária</u>	5
ROBERTO LUIS TROSTER	
<u>setor externo</u>	7
HÉLIO NOGUEIRA DA CRUZ	
<u>agricultura</u>	8
FERNANDO HOMEM DE MELO	
<u>nível de atividade e emprego</u>	9
MANUEL ENRIQUEZ GARCIA	

ARTIGOS

11	<u>componentes do gasto público, evolução e desafios</u>	
	ANTONIO LANZANA, LUIZ MARTINS LOPES	
14	<u>CST - Conta Satélite de Turismo do Brasil: um método de avaliação do impacto econômico do turismo</u>	
	DÉCIO K. KADOTA, WILSON ABRAHÃO RABAHY	
20	<u>programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador</u>	
	ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI	
25	<u>"e agora, você?"</u>	
	IRACI DEL NERO DA COSTA	

AS IDÉIAS E OPINIÕES EXPOSTAS NOS ARTIGOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DOS AUTORES, NÃO REFLETINDO A OPINIÃO DA FIPE

Fundação Instituto de
Pesquisas Econômicas

INFORMAÇÕES FIPE É UMA PUBLICAÇÃO MENSAL DE
CONJUNTURA ECONÔMICA DA FUNDAÇÃO

CONSELHO CURADOR

José Paulo Z. Chahad (Presidente)
Carlos Antonio Luque
Carlos Roberto Azzoni
Elizabeth M. M. Q. Farina
Hélio Nogueira da Cruz
Juarez A. B. Rizzieri
Maria Cristina Cacciamali

DIRETORIA

DIRETOR PRESIDENTE

Simão Davi Silber

DIRETOR DE PESQUISA

Antonio Evaldo Comune

DIRETOR DE CURSOS

Antonio Carlos Coelho Campino

PÓS-GRADUAÇÃO

José Paulo Z. Chahad

SECRETARIA EXECUTIVA

Eli Roberto Pelin

COORDENAÇÃO DE PUBLICAÇÕES -
SUPERVISÃO EDITORIAL E PRODUÇÃO

Eny Elza Ceotto

EDITOR CHEFE (pro tempore)

Antonio Carlos Coelho Campino

CONSELHO EDITORIAL

Ivo Torres
Lenina Pomeranz
Luiz Martins Lopes
José Paulo Z. Chahad
Maria Cristina Cacciamali
Maria Helena Pallares Zockun
Simão Davi Silber

ASSISTENTES

Maria de Jesus Soares
Luis Dias Pereira

PROGRAMAÇÃO VISUAL E COMPOSIÇÃO

Sandra Vilas Boas



carta Fipe

O final de 2002 marca o término de um governo de oito anos e de uma controvertida política econômica. O início de 2003, por sua vez, marca o início de um novo governo e, talvez, de mudanças na política econômica. Mudanças que são necessárias para se devolver a esperança de melhores tempos à população brasileira. As perspectivas para 2003, considerando-se a situação econômica deixada pelo governo Fernando Henrique Cardoso, não são extraordinárias. No entanto, elas estão longe das opiniões mais pessimistas emitidas durante a crise dos últimos meses. O ano de 2003 traz a promessa de consolidação dos ajustes necessários à retomada do crescimento.

De início, deve-se registrar que, de acordo com o relatório FOCUS do começo de dezembro, o crescimento esperado para 2003 é de 2,0%, um pouco mais que a estimativa para 2002. Espera-se um crescimento de 1,8% para a indústria, 2,0% para serviços e de 3,8% para a agropecuária. Esta última confirma sua tendência de recuperação, baseada em uma taxa de câmbio favorável e no aumento das cotações internacionais.

O aumento da inflação nos últimos meses de 2002 foi preocupante. Apesar de um certo arrefecimento nas primeiras semanas de dezembro, 2002 deverá encerrar-se com uma taxa, para o IPCA, acima de 10,0%. A estimativa para 2003 é de 11,0%. Isso é uma indicação de que a taxa de juros ainda ficará elevada em 2003, visando ao controle da inflação (a SELIC passou a 25% em 18 de dezembro), mas limitando o crescimento da economia. Os preços agrícolas, responsáveis, pelo menos em parte, pelo aumento da inflação, já começaram a ceder. O índice Alimentação do IPC da FIPE já mostrava isso na segunda metade de dezembro. Os aumentos para os produtores já são bem menores.

Apesar da pressão da desvalorização cambial dos últimos meses, parte do aumento da inflação esperada para 2003 deve-se a uma certa perda de credibilidade da política monetária. A recuperação dessa credibilidade, com a nova diretoria do Banco Central, é fundamental para tornar menos custosa a tarefa de trazer de volta a inflação para patamares em torno de 6,0 – 7,0% ao ano.

O ajuste de nosso setor externo foi outro dado positivo em 2002. As indicações são de sua continuidade em 2003. O setor agropecuário está dando sua contribuição para isso. Apenas o setor de soja e derivados deverá aumentar suas exportações em cerca de US\$ 1,5 bilhão. A recuperação das exportações para a Argentina também será importante. A taxa de câmbio ao final de 2003 é estimada em R\$ 3,70/US\$, com uma balança comercial apresentando um superávit de US\$ 15,6 bilhões e um déficit em transações correntes de apenas US\$ 6,0 bilhões. Para se ter uma idéia mais precisa da magnitude desse ajuste externo, esse mesmo déficit foi de US\$ 33,4 bilhões em 1998, antes da mudança do regime cambial, e de US\$ 23,2 bilhões em 2001.

Considerando-se a inflação esperada para 2003 de 11,0% (IPCA) e uma inflação internacional em torno de 2,0%, é prevista uma pequena valorização da taxa de câmbio real. Isso é razoável, uma vez que, na margem, o Brasil está gerando um saldo em transações correntes e espera-se, para 2003, uma entrada de investimentos diretos de US\$ 13 bilhões. Uma recuperação das linhas internacionais de crédito tenderia a tranquilizar a situação de nosso balanço de pagamentos. Finalmente, vale ressaltar a previsão de um superávit primário de 3,75% do PIB em 2003, o que levaria a uma relação dívida/PIB de 59,0%.



Resultado do Tesouro Nacional

As receitas do Governo Federal continuam a crescer extraordinariamente, mesmo descontando o efeito da aceleração da inflação. O crescimento da carga tributária federal deste ano será bastante significativo.

O crescimento nominal da receita total foi de 18,2% no acumulado dos primeiros dez meses do ano contra os dez meses do ano anterior, saltando de R\$ 220,8 bilhões para R\$ 260,9 bilhões. A receita do Tesouro apresentou um acréscimo de 19,7% e a receita da Previdência cresceu 12,9%, receita esta que tem aumentado mais do que o salário nominal devido à razoável expansão do emprego durante o ano.

As transferências cresceram 22,1%, passando de R\$ 183 bilhões para R\$ 214,9 bilhões e resultando num acréscimo da receita líquida de 17,4%.

As despesas, por sua vez, cresceram 15,2%, e vem mostrando taxas de crescimento bem superiores ao PIB, como nos últimos oito anos. O aumento das despesas com pessoal e encargos foi de 13,5%, com benefícios previdenciários de 17% e com custeio e capital 14,8%.

O resultado primário do governo federal saltou de R\$ 26,3 bilhões (2,66% do PIB) nos primeiros dez meses do ano passado para R\$ 34,4 bilhões (3,19% do PIB) no mesmo período deste ano, ou seja, um crescimento de 30,5%. Do resultado primário nos dez primeiros meses, o Tesouro contribuiu com um superávit de R\$ 46,3 bilhões e a Previdência com um déficit de R\$ 11,9 bilhões.

Os dados de mais um ano confirmam que o setor público brasileiro tem mostrado uma capacidade extraordinária de geração de superávit primário via aumento da carga tributária, mas mantendo uma expansão razoável das

tabela 1 - resultado do Tesouro Nacional - R\$ milhões

	Jan-out		% 02/01
	2001	2002	
Receita Total	220.838,2	260.961,1	18,2%
Receitas do Tesouro	172.028,5	205.838,4	19,7%
Receita da Previdência	48.809,7	55.122,8	12,9%
Transferências	37.668,3	45.991,0	22,1%
Receita Líquida	183.169,9	214.970,1	17,4%
Despesa Total	156.824,5	180.584,4	15,2%
Pessoal e encargos	51.209,7	58.103,9	13,5%
Benefícios previdenciários	57.367,4	67.091,2	17,0%
Custeio e Capital	48.247,4	55.389,2	14,8%
Resultado Primário Governo Federal	26.345,4	34.385,7	30,5%
Tesouro Nacional	34.903,1	46.354,2	32,8%
Previdência Social	(8.557,7)	(11.968,5)	39,9%
Resultado Primário Banco Central	(550,4)	(587,5)	6,7%
Resultado Primário Governo Central	25.795,0	33.798,2	31,0%
Resultado Primário Governo/PIB	2,66%	3,19%	19,9%

Fonte: STN.

despesas. Cortes de despesas ou até mesmo estabilização destas em termos reais ou porcentagem do PIB ainda não aconteceram.

Necessidade de Financiamento do Setor Público

O superávit primário do setor público nos primeiros dez meses do ano pelo critério abaixo da linha foi de R\$ 53,9 bilhões ou 5,09% do PIB, um aumento considerável em relação aos R\$ 44,2 bilhões, ou 4,55% do PIB, do mesmo período do ano passado. Infelizmente, esse superávit não deverá se manter para o conjunto do ano devido ao efeito sazonal das despesas de fim de ano. A mediana das expectativas de mercado, segundo o relatório FOCUS, é de que o superávit primário feche o ano em 3,75% do PIB.

Dada a conjuntura atual de baixo crescimento, altos juros reais e elevação da razão Dívida/PIB devido à desvalorização cambial, o superávit primário necessário deveria ser bem maior. Para juros reais de 10%, crescimento de 2% e Dívida/PIB de 60% o superávit primário necessário para a estabilização da relação Dívida/PIB deveria ser de 4,7%.

tabela 2 - necessidades de financiamento do setor público

Discriminação	Critério de Competência					
	R\$ milhões Correntes			% PIB		
	2001		2002	2001		2002
	jan-out	Ano	jan-out	jan-out	Ano	jan-out
Nominal	26 723	42 788	33 113	2,75	3,61	3,13
Governo central	6 636	25 273	4 075	0,68	2,13	0,38
Governo federal ^{1/}	8 596	26 837	9 338	0,88	2,27	0,88
Bacen	-1 960	-1 564	-5 263	-0,20	-0,13	-0,50
Governos regionais	20 646	24 257	28 091	2,13	2,05	2,65
Governos estaduais	19 466	23 079	24 120	2,00	1,95	2,28
Governos municipais	1 179	1 178	3 971	0,12	0,10	0,37
Empresas estatais	- 559	-6 742	947	-0,06	-0,57	0,09
Empresas estatais federais	-3 778	-7 971	-3 627	-0,39	-0,67	-0,34
Empresas estatais estaduais	3 149	1 149	4 359	0,32	0,10	0,41
Empresas estatais municipais	70	80	215	0,01	0,01	0,02
Juros nominais	70 956	86 443	87 016	7,30	7,30	8,22
Governo central	33 699	47 253	38 800	3,47	3,99	3,66
Governo federal ^{1/}	36 208	49 507	44 650	3,73	4,18	4,22
Bacen	-2 509	-2 255	-5 850	-0,26	-0,19	-0,55
Governos regionais	30 302	34 728	39 031	3,12	2,93	3,69
Governos estaduais	26 439	30 291	33 377	2,72	2,56	3,15
Governos municipais	3 863	4 437	5 653	0,40	0,37	0,53
Empresas estatais	6 955	4 463	9 186	0,72	0,38	0,87
Empresas estatais federais	523	- 400	1 810	0,05	-0,03	0,17
Empresas estatais estaduais	6 243	4 653	7 135	0,64	0,39	0,67
Empresas estatais municipais	189	210	241	0,02	0,02	0,02
Primário	-44 233	-43 655	-53 904	-4,55	-3,68	-5,09
Governo central	-27 063	-21 980	-34 725	-2,79	-1,86	-3,28
Governo federal	-36 170	-35 507	-47 280	-3,72	-3,00	-4,46
Bacen	550	691	587	0,06	0,06	0,06
INSS	8 558	12 836	11 967	0,88	1,08	1,13
Governos regionais	-9 656	-10 471	-10 940	-0,99	-0,88	-1,03
Governos estaduais	-6 972	-7 211	-9 257	-0,72	-0,61	-0,87
Governos municipais	-2 684	-3 260	-1 683	-0,28	-0,28	-0,16
Empresas estatais	-7 514	-11 204	-8 239	-0,77	-0,95	-0,78
Empresas estatais federais	-4 301	-7 571	-5 437	-0,44	-0,64	-0,51
Empresas estatais estaduais	-3 094	-3 504	-2 776	-0,32	-0,30	-0,26
Empresas estatais municipais	- 119	- 130	- 26	-0,01	-0,01	0,00

Fonte: BCB.

Notas: 1/ Inclui o INSS. * Dados preliminares. (+) déficit (-) superávit.

(*) Economista - Participante do Grupo de Conjuntura da FIPE.

ROBERTO LUIS TROSTER (*)



política monetária

Uma questão basal para a condução de política monetária do novo governo é a diminuição da exclusão bancária. A experiência internacional é conclusiva quando mostra que o aumento da bancarização é condição necessária para o crescimento econômico e a melhoria da distribuição de renda. Os países com renda alta têm um grau de bancarização proporcionalmente maior do que os de renda baixa, crescem mais e são menos vulneráveis a choques financeiros. À medida que aumenta o grau de bancarização, cresce a camada da população que tem acesso a seus benefícios.

Os juros nominais dos dez primeiros meses do ano foram maiores do que os do mesmo período do ano passado, saltando de 70,9 bilhões (7,3% do PIB) para R\$ 87 bilhões (8,22% do PIB).

O resultado nominal resultante foi de R\$ 33,1 bilhões (3,13% do PIB) no período contra R\$ 26,72 bilhões (2,75% do PIB) no mesmo período do ano passado.

Para o próximo ano o ideal seria o estabelecimento de uma meta de superávit primário maior, que associado a uma taxa de crescimento maior e não desvalorização real do câmbio adicional estabilizaria a relação Dívida/PIB. Uma redução dos juros reais aceleraria o processo, mas parece inviável diante do cenário inflacionário.

Os sistemas financeiros - à semelhança de outros setores - operam de cima para baixo. Os clientes de renda mais alta recebem os serviços bancários antes dos mais pobres, que formam a base da pirâmide. O fundamento é econômico e vale para outros produtos e serviços - como carros, moradia e telefonia. A razão disso é que custos elevados são diluídos mais facilmente com clientes com maior poder aquisitivo. É necessário elevar o nível de eficiência bancária para estender os benefícios a camadas crescentes da população.

No Brasil, o desenvolvimento da bancarização foi assimétrico. Por um lado, os serviços de pagamentos e recebimentos pela rede bancária estão entre os mais eficientes e modernos do mundo; por outro, a intermediação financeira apresenta barreiras que devem ser superadas para evitar que milhões de brasileiros fiquem sem acesso aos serviços bancários ou, o que é pior, que tenham de acessar crédito no sistema informal - leia-se agiotas - a um custo maior e sem as medidas protetoras do sistema formal. Resolver a questão da baixa bancarização tem implicações positivas no bem-estar e crescimento da Nação.

Em resposta à necessidade de pagamentos e recebimentos rápidos, motivado pela inflação elevada, o sistema bancário brasileiro desenvolveu uma rede sofisticada de liquidação de operações de abrangência nacional, onde diariamente são processados milhões de pagamentos. No primeiro semestre deste ano o destaque é a ampliação do atendimento via Correspondentes Bancários, especialmente em localidades sem nenhum banco ou posto de serviços. A Caixa, por meio de 9.994 lotéricas, cobre 3.300 municípios, e o Bradesco, com o Banco Postal, já oferece, após oito meses, serviços bancários em 2.002 pontos, muitos dos quais em municípios que não tinham nenhum tipo de outro atendimento. Em 31 de outubro de 2002, o total de Correspondentes Bancários ascendia a 12.733, e a expectativa é de que até final do ano a totalidade dos municípios brasileiros tenha algum tipo de acesso permanente aos serviços e produtos do sistema bancário.

Nesta década, o número de pagamentos e recebimentos realizados na rede bancária vem aumentando a uma taxa anual de aproximadamente 20%. Este aumento é resultado da extensão da rede, bem como de investimentos em tecnologia para tornar o sistema mais eficiente, reduzindo custos. O reflexo desses investimentos é que as tarifas bancárias têm subido menos do que a inflação: enquanto o IPCA (índice de inflação medido pelo IBGE) subiu 32,97% no período de janeiro de 1999 - quando serviços bancários foram incluídos no índice - até outubro de 2002, o aumento dos serviços bancários foi de apenas 6,21%. Usando o IPC da FIPE como parâmetro, desde janeiro de 2000 - ocasião em que serviços bancários foram inseridos no

índice - até outubro de 2002, a elevação do IPC foi de 32,80%, enquanto os serviços bancários aumentaram apenas 17,58%. Em ambos os casos, os aumentos dos serviços bancários foram sensivelmente inferiores aos da inflação, ou seja, caíram em termos reais.

Na intermediação financeira, a expansão da rede permite que parcelas crescentes da população tenham também acesso a instrumentos de poupança; entretanto, a ampliação do crédito depende de uma oferta maior a um custo menor. Quanto menores forem os custos de um banco, menor será o valor de operação mínimo viável e maiores serão o volume e a quantidade de brasileiros com acesso ao crédito. Baixar os custos dos bancos é sinônimo de aumentar a oferta de crédito aos mais pobres e criar um círculo virtuoso entre crédito barato, investimento e crescimento. Considerando a importância que o aumento do crédito tem, a adoção de medidas para baixar o custo de operações bancárias deve ser prioritária.

A origem dos custos bancários elevados no Brasil pode ser identificada na história do setor, que ficou fechado à competição externa até recentemente e estava voltado principalmente para financiar os elevados déficits do governo. Enquanto a questão inflacionária e as crises obrigaram o Banco Central a voltar sua ação para evitar que estas se agravassem, a questão dos custos do setor bancário ficou para um segundo plano. Um agravante é a tributação do setor bancário, que é o resultado de uma série de medidas circunstanciais destinadas a resolver o desequilíbrio fiscal e não o resultado de um projeto tributário abrangente, equitativo e eficiente. Todavia, com as questões da estabilização, do ajuste fiscal e da abertura do sistema encaminhadas, baixar os custos bancários está na ordem do dia, especialmente por uma demanda de justiça social.

As causas do elevado custo do crédito no Brasil podem ser agrupadas em: a) macroeconômicas - principalmente a taxa de juros básica alta, a volatilidade elevada e horizontes curtos: não estão ainda resolvidas, mas já existem os meios de solução a médio prazo; e b) microeconômicas - onde se destacam os custos operacionais, a inadimplência e a tributação ao segmento bancário: podem ser reduzidas diminuindo

os custos de observância, aumentando o cumprimento dos contratos e racionalizando a estrutura tributária. É uma condição *sine qua non* para a retomada do crescimento econômico sustentado e é uma tarefa já iniciada por um grupo de trabalho de técnicos da Febraban e do PT e que tem de ser intensificada.

Concluindo: o sistema bancário avançou na extensão da rede de atendimento para clientes e não clientes a preços reais cada vez mais baixos; entretanto, ampliar o acesso ao crédito para camadas crescentes da população é a

ordem do dia, e 2003 pode ser o ano do início dos ajustes que poderiam ter sido feitos há muito tempo. Não há razão para postergar, pois o Brasil não pode esperar!

(*) Economista Chefe da Febraban e Professor Titular da PUC-SP

HÉLIO NOGUEIRA DA CRUZ (*)



setor externo

O ano de 2002 deverá terminar com o modesto crescimento do PIB de cerca de 1,5%. A inflação acelerou-se rapidamente nos últimos meses, atingindo o nível de 2 dígitos, como decorrência, sobretudo, da desvalorização do real, que passou do patamar de 2,40 reais por dólar no final de 2001 para cerca de R\$ 3,70. A boa notícia ocorreu no balanço comercial, que deverá gerar superávit superior a US\$ 11 bilhões, mais do que o dobro da previsão oficial do início do ano de 2002, devido mais à redução das importações do que à evolução favorável das exportações.

Os oito anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso produziram resultados substantivos no combate à inflação, mas não bastaram para elaborar uma política industrial e de comércio exterior. O estrangulamento externo jamais chegou a ser equacionado.

O novo presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, receberá a economia em situação pouco favorável. A inflação e o crescimento econômico são insatisfatórios. As perspectivas de recuperação da economia internacional não são favoráveis. Permanecem ainda muitas dúvidas sobre os rumos das políticas monetária e cambial. As indefinições sobre a composição da equipe

econômica atestam que a compatibilização entre os vários grupos, com suas respectivas visões sobre a política econômica, não será uma tarefa fácil.

Parece seguro, entretanto, que haverá maior empenho por parte do novo Governo para a implementação de políticas de longo prazo, tais como o estímulo às exportações para aliviar as restrições externas e gerar emprego. Existe a expectativa de geração de superávit do balanço comercial em 2003 superior ao de 2002, o que sugere que a taxa de câmbio não deverá recuar para valores muito inferiores aos atuais.

Aguardam-se sinais mais conclusivos por parte do novo Governo para se fazer uma análise mais segura acerca das perspectivas da economia brasileira em 2003. O PT no poder poderá viabilizar politicamente muitos projetos, tais como a reforma tributária, que somente a legitimidade das urnas autoriza. Aguardam-se medidas de política econômica muito significativas a curtíssimo prazo.

(*) Professor da FEA-USP.



agricultura

dezembro de 2002

informações fipec

As últimas semanas registraram expressivos aumentos dos preços de produtos alimentares. O Índice de Alimentação do IPC-FIPE passou de uma variação de cerca de 1,0% para mais de 6,0% em menos de dois meses. Esse evento gerou preocupações com relação à taxa de inflação e com efeitos negativos nas classes de menores rendas. De outro lado, começaram a circular rumores de uma provável introdução de um imposto de exportação sobre produtos agrícolas, com vistas a se “proteger” o mercado interno.

Antes que propostas desse tipo sejam consideradas com mais seriedade é preciso tecer algumas considerações sobre a evolução dos preços recebidos pelos produtores agrícolas. Apenas nos últimos três meses - setembro, outubro e novembro - é que eles superaram os níveis de determinados meses de 1990 e 1991. Isto significa que os preços agrícolas estão em processo de recuperação. Ao lado das preocupações inflacionárias e distributivas, esse processo levará à recuperação da renda agrícola, da rentabilidade, da capacidade de autofinanciamento, do investimento e do emprego no setor agropecuário. Com o passar dos anos, maiores serão as exportações e menores as importações, o que contribuirá para a solução do gargalo externo da economia brasileira.

A agropecuária brasileira sofreu muito com a “âncora verde” do Plano Real. Aquele foi um período de grande artificialismo econômico, que não poderia ser sustentado por muito tempo. A combinação de elevadas taxas de juros (a “âncora monetária”), de valorização da taxa de câmbio real (a “âncora cambial”) e das excessivas reduções de tarifas de importação de produtos agrícolas levou a grandes quedas de preços e da renda do setor agropecuário. Apesar da recuperação dos preços neste ano, a renda agrícola ainda não voltou aos níveis verificados em 1989 e 1994. É provável, entretanto, que isso logo venha a ocorrer.

A Lei Kandir, implementada em 1997, pode ser considerada um marco para a recuperação da agropecuária. Em seguida veio a mudança em nosso regime cambial em janeiro de 1999. Entretanto, a grande desvalorização daquele ano não foi muito sentida nos preços de produtos alimentares porque ela coincidiu com uma forte queda nas cotações internacionais. Desta vez isto não ocorreu. A desvalorização de nossa moeda em 2003 está acontecendo junto com o início da recuperação de preços internacionais. Adicionalmente, a política governamental é contrária ao carregamento de estoques reguladores. Uma parte da crise do milho (avicultura e suinocultura) poderia ter sido evitada com uma adequada política de estoques. O mesmo pode ser dito com relação ao feijão.

A preocupação com os preços dos alimentos já havia sido manifestada pelo presidente eleito, então candidato, na reunião de 19 de agosto com o atual presidente. No documento que a este foi entregue constava o seguinte: *“o governo deve assegurar que não haja abuso nos preços de produtos de consumo de massa. Além do gás de cozinha, o pão e os alimentos essenciais devem ser protegidos.”* É chegada a hora de uma reforma tributária que desonere uma cesta de alimentos básicos do ICMS. Isto precisa ser feito com grande urgência, o que, combinado com o programa de cupons de alimentação do projeto Fome Zero, poderia conciliar a recuperação da agropecuária com a necessária proteção às classes de menores rendas.

(*) Professor Titular do Departamento de Economia da FEA-USP e Pesquisador da FIPE. E-mail: fbhm@usp.br



Segundo informações do IBGE, o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), em termos físicos e a preços de mercado, foi de + 0,94% nos três primeiros trimestres de 2002, ante igual período do ano de 2001. Em relação ao segundo trimestre deste ano, a variação foi de +0,93% e na comparação com igual trimestre do ano passado observou-se um crescimento da produção física de +2,38%. Por sua vez, no confronto entre os últimos quatro trimestres e os correspondentes imediatamente anteriores, o PIB registrou uma variação positiva na produção física de + 0,52%.

A variação positiva registrada no PIB, na comparação entre os três primeiros trimestres de 2002, ante igual período de 2001 (+0,94%), foi resultante da combinação do desempenho positivo tanto do setor Agropecuário (+6,46%) quanto dos Serviços (+1,52%), e do declínio da Indústria (-1,22%). No setor industrial, os maiores incrementos positivos foram registrados nos subsetores Extrativa Mineral e Indústria de Transformação, respectivamente de (+12,24%) e (+0,39%), enquanto que as maiores quedas foram observadas nos segmentos Construção Civil (-5,25%) e Serviços de Utilidade Pública (-1,74%). Já no setor Serviços, todos os segmentos apresentaram variações positivas em suas taxas de crescimento, excetuando o Comércio, tanto atacadista quanto varejista, que amargou declínio de -0,05%.

Quanto ao desempenho do PIB no terceiro trimestre de 2002, em relação ao mesmo trimestre de 2001, de acordo com o IBGE o incremento positivo observado na produção física foi de +2,38%. Nesta base de comparação todos os setores apresentaram taxas de crescimento positivas: Agropecuária (+7,19%), Indústria (+2,98%) e Serviços (+1,77%). Neste período de comparação, na Indústria todos os subsetores mostraram taxas positivas de crescimento: Extrativa Mineral (+10,83%), Indústria de Transformação (+2,61%) e Serviços Industriais de Utilidade Pública (+9,76%). O segmento da Construção Civil foi o único que apresentou recuo em sua taxa de

crescimento (-0,87%) nesse mesmo período de comparação.

Por sua vez, no comparativo entre o terceiro e o segundo trimestre de 2002, o PIB a preços de mercado, levando-se em consideração a série com ajuste sazonal, apresentou crescimento de 0,93%. Em igual período de comparação, a Indústria, a Agropecuária e os Serviços apresentaram crescimento positivo de, respectivamente, +1,30%, +0,75% e +0,71%.

Dados pontuais referentes ao produto industrial indicam crescimento de +1,7% no mês de outubro próximo passado, ante o mês imediatamente anterior, enquanto que relativamente a igual mês do ano passado a variação positiva foi de +8,9%. Deve-se registrar que a produção industrial brasileira vem apresentando, pelo quinto mês consecutivo, variações positivas em sua produção física e que, pela primeira vez desde março de 2002, o indicador acumulado nos últimos doze meses da produção industrial evidenciou variação positiva de +0,9%. Assim, desde que retomou o crescimento, em junho, a indústria já acumula aumento de produção de +4,6%, destacando-se que nos dois últimos meses esse acréscimo foi de +2,8%.

Segundo o IBGE, a produção industrial em outubro de 2002, ante setembro de 2002, registrou taxas positivas de crescimento em dezesseis dos vinte ramos pesquisados e nas quatro categorias de uso. Nos ramos industriais, destacam-se, com maiores incrementos positivos, os segmentos de: Material de Transporte (+6,7%), Metalúrgica (+3,3%), Mecânica (+2,9%) e Produtos Alimentares (+1,0%). Por outro lado, maiores quedas foram observadas nos segmentos de: Vestuário (-4,3%), Têxtil (-2,3%) e Material Elétrico e de Comunicações (-0,6%), sendo que este último ramo industrial vem apresentando recuos na produção física desde julho/02, acumulando queda de -5,2% neste período de tempo.

Na análise por categorias de uso, os dados do IBGE mostram taxas positivas de crescimento nos segmentos de Bens de Capital (+4,2%) e Bens de Consumo Duráveis (+5,0%), taxas essas acima da média da Indústria, enquanto que os setores de Bens Intermediários (+0,7%) e de Bens de Consumo Semiduráveis e Não Duráveis (+1,3%), embora tenham também registrado taxas de crescimento positivas, estas situaram-se abaixo da média do setor industrial brasileiro.

Ainda segundo os dados coletados pelo IBGE, o mês de outubro evidenciou a continuidade, embora moderada, do crescimento industrial em todas as categorias de uso: o segmento de Bens de Capital, nesse mês, registrou o nível mensal mais elevado desde maio de 2001; o setor de Bens Intermediários mostrou o maior nível de atividade desde janeiro de 2001; o de Bens de Consumo Duráveis evidenciou, por sua vez, a maior produção desde maio de 2002; e, por último, o de Bens de Consumo Semiduráveis e Não duráveis obteve, em outubro/02, o segundo mais alto nível de produção do ano, sendo apenas inferior ao observado em janeiro/02.

Já no acumulado para o período janeiro-outubro, ante igual período de 2001, o indicador da produção industrial evidencia variação positiva de +1,9%. Os segmentos de Extrativa Mineral (+13,0%), Mecânica (+7,0%) e de Produtos Alimentares (+4,6%) foram os que registraram maiores desempenhos positivos, enquanto que o maior recuo foi observado no segmento de Material Elétrico e de Comunicações (-11,7%). Por categorias de uso, o segmento de Bens Intermediários (petróleo, agroindústria e exportações) apresentou variação positiva de +2,4%; o de Bens de Consumo Duráveis registrou crescimento positivo de +1,6%; o de Semi e Não Duráveis um incremento positivo de +0,6%, enquanto o de Bens de Capital amargou recuo de -1,4%.

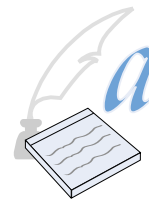
Quanto ao desemprego aberto, informações da Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, realizada nas seis principais regiões metropolitanas do País (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e

Porto Alegre), apontam para uma taxa de desemprego aberto no mês de outubro igual a 7,4%, praticamente igual à de setembro/02 (7,5%), contudo superior à de outubro/01, quando se situou em 6,6%.

O dados do IBGE registraram também, em setembro de 2002, o valor de R\$ 800,29, aproximadamente quatro salários mínimos, para o rendimento médio das pessoas ocupadas nas seis regiões metropolitanas. Em termos reais, ou seja, sob a ótica do poder de compra, o rendimento médio em setembro/02 sofreu recuo em relação ao mês de agosto deste ano de -0,4% e também em relação ao de setembro do ano passado (-2,2%).

Enfim, os índices de outubro confirmam a continuidade do crescimento da produção industrial brasileira. Inicialmente esse crescimento positivo foi registrado no segmento de Bens Intermediários (setor relativamente mais articulado às exportações e ao dinamismo da agropecuária), mas hoje está sendo também observado nos segmentos de Bens de Consumo (duráveis e não duráveis), relativamente mais sensíveis aos estímulos da demanda interna. Dificilmente serão obtidas taxas de crescimento mais elevadas nos próximos períodos de tempo, pelo menos no médio prazo, isto porque o cenário externo ainda continua pessimista devido, de um lado, à lenta recuperação da economia americana e ao fraco desempenho das economias japonesa e européia e, de outro, às incertezas geradas por um possível ataque dos Estados Unidos ao Iraque.

(*) *Professor da FEA-USP.*



ANTONIO LANZANA
LUIZ MARTINS LOPES (*)



componentes do gasto público, evolução e desafios

O gasto público no Brasil vem evoluindo continuamente nos últimos anos e situa-se atualmente no patamar de 40% do PIB (2002). Por isso a qualidade da despesa do governo é decisiva na busca de estabilidade, crescimento e distribuição de renda.

A análise do gasto público ao longo dos últimos anos mostra três questões importantes: crescimento muito acima do ritmo de expansão do PIB, redução no ritmo de investimento do Estado brasileiro e reduzidos aumentos de qualidade do gasto no sentido de melhorar as condições sociais do País.

Estudos atualizados mostram que as despesas públicas (governo federal) cresceram 6,0% ao ano ao longo dos últimos oito anos, em termos reais, contra 2,4% do PIB.¹ Ocorre, porém, que as despesas públicas não somente evoluíram em ritmo crescente, bem como registraram forte mudança de composição entre despesas correntes e de investimento. Isso pode ser verificado pela Tabela 1, onde se observa a drástica redução da poupança pública nos últimos anos.

Desagregando-se o gasto público, pode-se identificar fortes pressões em três áreas: juros, cujas despesas, que representavam 0,5% do PIB (1971/80), saltaram para 5,0% do PIB (2001); pessoal, que evoluiu no mesmo período de 7,1% para 11,0% do PIB; e previdência, que também, no mesmo período, passou de 7,2% para 12,0% do PIB. Somente esses três itens respondem por um aumento de despesas da ordem de 13% do PIB, entre a década de

tabela 1 - Brasil – dados do setor público

Período	Receita Tributária	Despesas Correntes	Poupança
1971/80	25,3	19,8	5,5
1981/93	25,5	25,2	0,3
1994/98	28,5	30,8	-2,3
1998/2001(*)	31,0	33,0	-2,0

Fonte: Foram utilizados várias fontes (IPEA, FGV, BC, ROSEMBERG & ASSOCIADOS, entre outras) verificando-se, porém, divergências entre as mesmas. (*) Estimativa.

setenta e 2001. É exatamente este aumento porcentual que se deu nas despesas correntes (19,8% em 1971/1980 para 33% em 1998/2001).

No que se refere aos juros, têm sido apontadas duas explicações para a evolução dessa variável: a prática de juros reais extremamente elevados no País e o crescimento significativo da dívida pública nos últimos oito anos. Quanto à dívida pública, é sabido que, de fato, sua participação no PIB tem crescido substancialmente nos últimos anos, chegando a atingir 60,0% do PIB (2002) contra 27% no início do Plano Real.

Embora haja alguma divergência sobre as causas da elevação da dívida pública (para alguns, foram somente os juros os responsáveis, para outros, tem sido o

refinanciamento da dívida dos estados, de municípios, os “esqueletos e as emergências”), é certo que as taxas foram fortemente pressionadas nos primeiros anos do Real, em parte pelo risco de emprestar, para o governo, em uma situação de crescente deterioração fiscal e, em parte, pela necessidade de atrair recursos para cobrir o déficit em conta corrente. Com isso, a taxa SELIC (em termos reais) ficou em 22%, na média do período 1995/98, reduzindo-se a partir de 1999, para se estabelecer em torno de 10% a.a. nos últimos três anos.

Outro elemento crucial para explicar a expansão do gasto público no Brasil é a trajetória das despesas da previdência. Ela decorre de três elementos, segundo os estudos recentes: a) aumento do número de beneficiários; b) crescimento dos benefícios; e c) a evolução real do reajuste previdenciário. Em contrapartida, não há aumento do número de contribuintes e de arrecadação para cobrir os gastos anuais.

Tem-se observado tendência crescente do índice previdenciário (20,9%, em termos reais, em 2001, relativamente a 1994), dado que o reajuste previdenciário, em média, acompanha o salário mínimo (que vinha sendo corrigido acima do IPCA). Além disso, a evolução da conta da previdência é afetada pelo aumento do número de benefícios (4,2% a.a. no período 1994-1998 e 2,5% em 1998-2000), a taxas superiores às da expansão do PIB. E mais, há que se destacar também o crescimento de 3,8% a.a. no número de inativos (período 1995/2002), enquanto que no mesmo período a expansão do PIB foi de 2,4% ao ano.

O terceiro fator a pressionar a despesa pública refere-se ao item pessoal, porquanto o governo não tem como controlar o crescimento automático do gasto com a máquina administrativa. Mesmo que não contrate nenhum funcionário público a mais, e não conceda qualquer reajuste salarial, sua folha de pagamentos cresce por causa dos aumentos automáticos de remuneração. Esses aumentos nada têm a ver com desempenho funcional, mas ocorre apenas porque o tempo passa: são os aumentos por promoções automáticas, além de todo um conjunto de gratificações previsto em leis e estatutos, incidentes em cascata,

incluindo isonomias e inativos. No passado, as taxas elevadas da inflação encarregaram-se de “eliminar” aumentos reais automáticos, mas, com a estabilização, essas questões tornaram-se transparentes.

No que respeita ao gasto social do governo, três estudos mostram que é um engano considerar que tal despesa é reduzida no Brasil.² O gasto social *per capita* (cerca de 21% do PIB) é tão alto ou maior do que o de outros países da América Latina. Essa mesma conclusão foi obtida pelo Banco Mundial ao efetuar comparações internacionais e verificar que a magnitude dos gastos sociais no Brasil, relativamente ao orçamento do governo e ao tamanho do PIB, é equivalente à verificada em outros países emergentes, como o México e a Coreia do Sul. Resultado semelhante é observado em estudo da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que comparou gastos sociais de 13 países latino-americanos e caribenhos, mostrando que, entre esses países, o Brasil é o que destina mais recursos para a área social.

Porém, ao mesmo tempo que se constata que os gastos sociais no Brasil estão de acordo ou até mesmo acima dos padrões internacionais, bem como que estes têm evoluído no sentido de melhorar os indicadores sociais, verifica-se que o efeito desses gastos em termos de bem-estar social tem ficado muito aquém do esperado.

O atraso social do Brasil reflete-se no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que mede a qualidade de vida. Apesar da elevação nos últimos anos, o País, com índice atual de 0,747, não é considerado como de alto desenvolvimento (acima de 0,800), como é o caso do Chile (0,844), mas de médio desenvolvimento (mais de 0,500 e menos de 0,800), atrás da Costa Rica (0,797) e da Colômbia (0,764).

A conclusão que se pode extrair desses números é que apesar do volume global, a qualidade dos gastos sociais no Brasil deixa muito a desejar. Na realidade, essa situação parece explicada pelo fato dos gastos sociais não atingirem exatamente quem mais deles precisa (ou seja, os grupos menos favorecidos e mais vulneráveis da sociedade). Na educação, as famílias de renda mais alta vêm “absorvendo” a maior parte das despesas públicas particularmente concentrada nas faixas do ensino superior.

Em termos de perspectivas, várias questões merecem reflexão. Em primeiro lugar, é importante observar que o gasto público constitui um importante instrumento à disposição dos governos para estabilidade, crescimento e distribuição. É comum, nos vários países, observar-se ajustes de gastos públicos em períodos de expansão e contração, em face dos objetivos da política econômica, fato este que não ocorre no Brasil. As restrições para essa possibilidade advêm de duas fontes: do excessivo endividamento do setor público e da pouca flexibilidade atual do gasto, em virtude da rigidez de compressão. É o caso das despesas com juros, pessoal e dos gastos com a previdência.

As duas questões (dívida e rigidez de gasto) estão diretamente associadas. Quanto à questão do endividamento, é preciso reconhecer que uma dívida pública de 60% do PIB, para um país como o Brasil, com história pouco favorável de controle da política fiscal, é por demais elevado. Sua trajetória, porém, está associada a três fatores básicos: à taxa real de juros, ao crescimento do PIB e à geração de superávits primários (supondo que a taxa de câmbio ao longo do tempo não afete positiva ou negativamente a evolução real da dívida pública).

A condição de solvência da dívida pode ser assim formalizada, pelo lado da política fiscal.

S.P = superávit primário

$S.P \geq \frac{(r - g) \cdot d}{1 + g}$, onde:

r = taxa real de juros

g = crescimento real do PIB

d = dívida pública/PIB

Considerando a taxa real de juros observada no País de cerca de 10% a.a. num período recente, e a perspectiva de crescimento do PIB para 2003 de 1,5%, verifica-se que o superávit primário para reduzir ou estabilizar a dívida pública em 60% do PIB é maior ou igual a 5,0% do PIB, situação grave que exige um esforço fiscal significativo anualmente em 2002 cerca de 3,9%.

Para alterar essa perspectiva nos próximos anos, duas questões são fundamentais. A primeira é diminuir as taxas atuais de juros no Brasil, o que passa, neces-

sariamente, pela redução do risco Brasil. Nesse sentido, além do ajustamento externo que já vem sendo feito, com o objetivo de reduzir a dependência externa, é preciso consolidar o processo de crescimento das exportações, para reduzir a relação dívida externa/exportações. A busca de novos mercados e a perspectiva de maior integração regional são fatos que poderiam contribuir para essa busca. Nesse contexto, a reforma tributária assume um papel crucial.

No nível interno, além dos progressos registrados na área fiscal (como a Lei de Responsabilidade Fiscal), é preciso avançar no sentido de criar condições estruturais de controle do déficit, por meio da flexibilização e da qualidade da despesa pública. Não é possível continuar operando a política fiscal aumentando sistematicamente a arrecadação para cobrir pressões rígidas sobre o gasto público. Para garantir o controle futuro sobre as contas públicas, sem aumentos de carga tributária (% do PIB que, obviamente, são limitados no tempo), é fundamental avançar em termos de credibilidade (orçamento equilibrado e alongamento da dívida pública), reduzindo o risco País e a taxa real interna de juros. Para isso, o aprofundamento das reformas administrativas e previdenciária é inadiável. Quanto a esta última, além dos sinais positivos que seriam emitidos com a eventual mudança nas condições de aposentadoria, é preciso caminhar no sentido de “estancar” a atual sangria dos recursos previdenciários por meio do aumento do número de contribuintes e da contribuição, inclusive, de inativos nas faixas mais elevadas.

A prática de juros reais mais reduzidos, associada à flexibilização e ao aumento da qualidade do gasto público, criaria importantes “espaços” para a recuperação da poupança pública, para os investimentos, para as metas de inflação (redução imediata ao patamar de um dígito e a níveis próximos a 5% no curto prazo) e, conseqüentemente, viabilizaria a estabilidade e o crescimento ao longo dos próximos anos. Por fim, a partir do quadro apresentado, fica clara a necessidade de se promover uma reestruturação dos gastos sociais do Governo, via maior ênfase em programas sociais com maior capacidade de geração efetiva de benefícios.

1 GIAMBIAGI, F. *Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do Governo FHC, 1995/2002*. IPEA, Seminários DIMAC 103, 29/05/2002.

2 AMADEO, E. J. "Orçamento e gastos sociais". *O Estado de São Paulo*, 18/05/1994; "Brasil"- *Public Spending on Social Programs - Issues and Options*. World Bank Report 1989; *Gasto Público em*

serviços básicos na América Latina e Caribe: análise sob perspectiva. Nações Unidas: CEPAL, 1999.

(*) Professores da FEA-USP.

DÉCIO K. KADOTA (*)
WILSON ABRAHÃO RABAHY (**)



CST - Conta Satélite de Turismo do Brasil: um método de avaliação do impacto econômico do turismo

1. Introdução

Este artigo se propõe a descrever o marco conceitual da elaboração da **Conta Satélite de Turismo no Brasil (CST)**, recentemente construída pela FIPE¹ para a EMBRATUR, como instrumento de detalhamento de medida dos impactos do Turismo nas Contas Nacionais do País, nos moldes preconizados pela Organização Mundial do Turismo - OMT.

A proposição da OMT em desenvolver modelos padronizados de construção da CST para seus países membros é resultado de projetos que vêm se desenvolvendo ao longo do tempo, particularmente a partir da Conferência da Ottawa de 1991, com vistas a se dispor de informações fidedignas e consistentes como suporte para estudos e avaliações do impacto socioeconômico do Turismo.

Até recentemente as estatísticas sobre esta atividade eram incompletas e insuficientes, privando os agentes econômicos de informações essenciais para as suas decisões de políticas e de investimentos. Enfatizavam apenas as questões que contribuem para a **caracterização** dos visitantes e das **condições** e **motivos** da viagem. A proposição do método da CST visa propiciar informações que contribuam para uma **medida** mais acurada e específica do **Turismo na Economia**.

O Turismo diferencia-se de outros setores de atividade por suas especificidades: o **consumo turístico**, por exemplo, não se restringe a um particular setor produtivo e nem é, em sua maior parte, efetuado no local do entorno habitual dos consumidores. Apresenta complexas interfaces com outros setores de atividade, merecendo, por isso, um tratamento especial que permita que se isole a contribuição do Turismo no resultado global de Produção e do Consumo da Economia. Uma das soluções propostas é a dada pela OMT, ao preconizar a **Conta Satélite do Turismo**.

2. Evolução Histórica dos Instrumentos de Medida

A evolução das ações e projetos da OMT, com vistas à avaliação do Turismo na Economia, pode ser classificada em três fases: a conceituação e classificação das estatísticas do Turismo; a estimativa do significado econômico do Turismo a partir das Contas Nacionais; e a proposição de um método específico de avaliação do impacto econômico do Turismo, a CST.

a) Definição e Classificação sobre Estatísticas do Turismo (1937 a 1980)

- Em 1937, o Conselho da Sociedade das Nações recomendou uma definição de "Turistas Internacionais" para fins estatísticos, que, posteriormente (reunião em Dublin, 1950), foi

ligeiramente modificada pela IUOTO (União Internacional de Organizações Oficiais de Viagem).

- Em **1953**, a Comissão de Estatísticas da ONU estabelece o conceito de “Visitante Internacional”.
- Em **1963**, na Conferência da ONU sobre Turismo e Viagens, a IUOTO propõe a distinção dos termos visitante, turista e excursionista, proposta esta aprovada pela Comissão de Estatística da ONU em **1968**.
- Em **1978**, a Comissão de Estatística da ONU aprova as diretrizes provisionais dessas estatísticas do Turismo Internacional.

b) **Consolidação da Importância dessas Estatísticas e sua Interdependência com as Contas Nacionais (Década de 80)**

- Em inícios dos anos oitenta, a OMT propõe modificações de definições e classificação do Turismo com vistas à sua compatibilização e integração às Contas Nacionais.
- Em **1983**, a OMT, em encontro em Nova Delhi, apresenta, com dados de 1968, resultados simulados de impactos econômicos do Turismo com vistas a demonstrar ser viável a integração do Turismo às Contas Nacionais.
- Em **1991**, na Conferência sobre Estatística do Turismo e Viagens, realizada em Ottawa, Canadá, completa-se o ciclo, com a proposição de se desenvolver o sistema de **Conta Satélite do Turismo**.

c) **Avanços no Método Proposto da CST (1991-2000)**

- Em **1993**, a Comissão de Estatísticas da ONU adota as recomendações propostas pela OMT na Conferência de Ottawa relativas às definições e classificações **uniformes** do Turismo e sobre a Classificação Internacional Uniforme das Atividades Turísticas (**CIUAT**).

- Em **1994**, a ONU e a OMT publicam um Informe com essas definições. Por seu turno, a OCDE inicia em **1992** a análise das Contas Econômicas do Turismo, resultando na proposição normativa de 1997.
- Em **1997**, o Comitê de Turismo de OCDE apresenta uma primeira proposta da Conta Satélite do Turismo para seus países membros, assim como a EUROSTAT (Escritório de Estatísticas da Comunidade Européia).
- Também são destacados os esforços, em nível do setor privado, da WTTC (Conselho Mundial de Viagens e Turismo), embora com metodologia diversa, centrada no lado da demanda, a partir dos gastos dos visitantes.
- No **Brasil**, por convênio firmado entre a EMBRATUR e a OMT, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, foram realizados em **1989/90** estudos para a avaliação dos impactos do turismo, que contou com a participação de consultoria técnica da OMT. O projeto de pesquisa consistiu no estabelecimento de um modelo de avaliação dos impactos econômicos do turismo, baseado no Sistema de Contas Nacionais e na **Matriz de Insumo-Produto** (1980). A partir desses elementos de análise, foram desenvolvidos os cálculos das estimativas da participação relativa do Turismo nos principais agregados macroeconômicos do País.

3. Conceitos Básicos na Formulação da CST

Um adequado modelo de avaliação dos efeitos socioeconômicos do Turismo deve basear-se em um sistema de informações turísticas e conexas, de caráter estatístico e **regular**, fornecidas por fontes **fidedignas, comparáveis** no tempo, no espaço e entre setores, e **consistentes** com os resultados das Contas Nacionais.

Esse sistema específico de informações, em apoio à avaliação do impacto socioeconômico do Turismo, deve abranger um conjunto de áreas, interdependentes, preliminarmente traduzidas em **5 (cinco)** agregados:

- (a) **Demanda:** representada pelo conjunto das diferentes formas de Turismo - interno, receptor e

emissor -, discriminadas segundo as características dos visitantes e das viagens;

(b) Produção: dada pelo resultado gerado pelo conjunto dos setores característicos, conexos e interdependentes do Turismo;

(c) Formação Bruta de Capital (FBK) e Inversões Financeiras: investimentos efetuados para ampliar o estoque de capital e a produção de setores produtivos característicos, conexos ou complementares do Turismo;

(d) Outros Indicadores: constituídos de medidas físicas, não monetárias; de informações do emprego; da discriminação dos componentes importados, do consumo turístico nacional; dos componentes exportados, do consumo do turista nacional no exterior, entre outros;

(e) Avaliação do Impacto: indicadores de avaliação dos efeitos do Turismo nos agregados macroeconômicos: na geração do PIB, na arrecadação de impostos, na geração de empregos, na FBK, entre outros.

A CST constitui-se em um importante instrumento de **comparação** dos resultados internacionais do Turismo, dadas as diretrizes da OMT no sentido de **padronizar conceitos e classificações**, inclusive em suas **consistências** com o sistema de Contas Nacionais (SNA/93). A construção da CST é uma tarefa complexa que depende da disponibilidade de um conjunto de informações inéditas, em algumas localidades.

A proposição metodológica admite sua implantação **por etapas**, recomendando as mais prioritárias. Nesse sentido, mesmo que em moldes simulados, para algumas situações a construção da CST constitui-se em um procedimento “guia” na definição da escolha das variáveis essenciais, informações básicas na seleção dos dados necessários para levantamento e compilação.

Para fins de avaliação de seus impactos econômicos, conceitua-se **Turismo** como o “conjunto de atividades que

as pessoas realizam durante suas viagens e estadas em lugares distintos de seu entorno habitual, por um período de tempo consecutivo inferior a um ano, com fins de ócio, por negócios ou outros motivos.” (ONU, OMT, 1994).

A estrutura da CST está baseada nas relações entre a oferta e a demanda. Nesse sentido, são apresentadas as seguir as definições básicas relativas ao conceito da **Demanda** e, posteriormente, as associadas ao conceito da **Oferta**.

(a) Demanda

Visitantes: “*indivíduo que se desloca a um lugar distinto de seu entorno habitual, por um período de tempo inferior a 12 meses e cuja finalidade principal da viagem não seja efetuar uma atividade remunerada no local visitado.*” (OMT, 93)

Entorno Habitual: corresponde aos limites geográficos dentro dos quais o indivíduo se desloca em sua vida cotidiana, exceto por ócio ou recreação (condição que exclui as residências secundárias do conceito de entorno habitual, mesmo que ocorram visitas regulares). Entorno habitual não é sinônimo de residência, haja vista que o local de trabalho faz parte do entorno habitual e pode ser distinto do local de residência.

Classe de Visitantes, por duração de viagem: segundo a duração da estada, pode-se classificar os visitantes em **Turistas**, que permanecem uma ou mais noites no local visitado, ou **Excursionistas**, que compreendem os visitantes que não pernoitam no local visitado. Têm-se ainda os visitantes **em Trânsito**, que para fins da CST serão tratados como visitantes.

Classe de Visitantes, por destino: segundo o destino das viagens, têm-se **duas** categorias de visitantes: os **Internacionais** – cujo país de residência é diferente do país visitado (inclui o nacional, residente no exterior) e os **Internos** – cujo país de residência é o próprio país visitado (inclui o estrangeiro residente).

Consumo Turístico: “*gasto total de consumo efetuado por um visitante, ou por conta de um visitante, para, durante ou decorrente de sua viagem e estada no lugar de destino.*” (OMT)

Local do Consumo Turístico: pode-se distinguir sete agregados de consumo turístico a partir do critério do local:

- i) **C.T. Interno** - efetuado por residentes em seu próprio país (inclui bens importados).
- ii) **C.T. Emissor** - efetuado por residentes em países diferentes de suas residências (inclui bens nacionais, consumidos no exterior).
- iii) **C.T. Receptor** – efetuado por não residentes no país receptivo (internacional).
- iv) **C.T. Interior** - compreende **todo** o gasto efetuado por residentes e não residentes no país receptivo.
- v) **C. Interior Turístico** - acresce ao C.T. Interior os gastos do C.T. Emissor **no** país de origem (antes e depois)
- vi) **C.T. Nacional** - compreende **todo** o consumo de **residentes**, independentemente do destino.
- vii) **C.T. Internacional** – compreende todo o C.T. Receptor e o C.T. Emissor.

(b) *Oferta*

Nem todos os bens e serviços do consumo turístico são característicos desta atividade. Convém distinguir dois tipos:

- i) Bens/serviços **característicos**, os **típicos** da atividade;
- ii) Bens/serviços **conexos** são **afins**, mas não típicos.

Com a finalidade de padronizar conceitos, a OMT propõe:

- i) **Característicos:** aqueles que, sem o Turismo, deixariam de existir em quantidade significativa ou seu consumo reduzir-se-ia substancialmente.
- ii) **Conexos:** são consumidos pelos visitantes em quantidades significativas, mas não são típicos, muito menos exclusivos.

iii) **Específicos:** o conjunto de ambos os tipos anteriores.

Serviços Característicos:

Entre os serviços considerados característicos, os eleitos como os mais destacados pela OMT para fins de comparações internacionais são: **Alojamento;** Provisão de **Alimentos e Bebidas;** **Transportes** e serviços associados (locação de automóveis,...); **Organização de Viagens;** **Guias turísticos;** **Serviços Recreativos e Culturais,** entre outros.

Serviços Conexos:

A adoção do conceito conexo foi recomendado para se referir a bens e serviços não imediatamente reconhecidos como “característicos” do Turismo, mas que, ainda assim, **apresentam destacadas relações** com esta atividade, variando o seu grau de importância, em função das peculiaridades de cada localidade turística. Entre os serviços conexos têm-se: **Táxis;** **Artigos de Artesanatos, “Souvenires”,...;** **Restaurantes,** entre outros.

(c) *Formação Bruta de Capital (FBK)*

Importante indicador para descrever, com antecipação, os resultados da oferta turística, tanto de bens/serviços específicos como os a estes relacionados. No caso do Turismo, reveste-se de significado especial pela importância da **infra-estrutura básica** no seu desenvolvimento, como **Aeroportos, Rodovias, Ferrovias** (em Transportes); **Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares** (nas áreas de Hospedagem, Alimentação e Bebidas); **Recreação** etc.

A dificuldade consiste em se “isolar” a contribuição da atividade turística na efetivação desses tipos de investimentos. Nesta primeira aproximação **não foi incluída** a sua contribuição para a avaliação do impacto econômico do Turismo.

4. Método da CST e Sua Estrutura

O marco conceitual da CST é um conjunto de definições e classificações, consubstanciadas e integradas em tabelas

organizadas de uma forma lógica e consistente, que permite examinar, de modo periódico, os principais aspectos econômicos da atividade de Turismo. Os seus resultados são traduzidos em um conjunto de **10 tipos de tabelas** padronizadas, que contempla o conjunto dos referidos conceitos e classificações.

Os seis primeiros tipos de tabelas envolvem informações de consumo e produção das atividades de turismo, assim distribuídos: os **quatro primeiros** tipos envolvem informações de **consumo turístico**, por tipo de produtos e formas de turismo; o **quinto** tipo abrange dados de **produção** e da estrutura produtiva das atividades turísticas; e o **sexto** tipo consolida e confronta os dados de **consumo e de produção**, possibilitando o cálculo do **valor adicionado** e do **PIB** turísticos, bem como dos seus componentes.

Nos demais quatro tipos são levantadas informações que revelam outros aspectos desse setor, assim discriminados: no **sétimo** tipo aparece o **emprego** gerado; no **oitavo** a formação bruta de capital fixo (**FBK**); no **nono** tipo o consumo dos chamados **serviços públicos** de turismo, tais como os de planejamento, coordenação, controle, fiscalização, geração de estatísticas do setor; e no **décimo** e último tipo um conjunto de **indicadores físicos** que possibilitam obter uma radiografia geral das principais características do setor (números e tipos de turistas, tipos de transporte utilizados, características dos alojamentos oferecidos etc.).

Como se nota, trata-se da implantação de um sistema de informações nada desprezível, não só pela diversidade e volume das informações requeridas, mas, sobretudo, pelo seu caráter de perenidade, ou seja, de **acompanhamento estatístico sistemático e permanente** do comportamento do setor de Turismo.

A tarefa de implantação completa desse sistema de informações é complexa e está prevista para ser feita **em etapas**, dado que demanda tempo e esforços conjugados das várias instituições que, direta ou indiretamente, geram as informações relativas ao setor de Turismo.

Ao se perseguir o seu principal objetivo de gerar o referido conjunto de tabelas da CST relativas ao Brasil estar-se-á também identificando as **informações necessárias e o nível de discriminação requerido dos dados do Turismo**, com vistas à sua compatibilização com as Contas Nacionais, de modo a possibilitar a identificação das adaptações que serão exigidas nos dados que já são atualmente levantados, bem como indicar as lacunas que terão que ser preenchidas para se atingir a plena implantação da CST.

Isto posto, apresentam-se a seguir algumas características e resultados das estimativas preliminares para o caso brasileiro.

5. Contas Satélites de Turismo: Resultados no Brasil

Para facilitar a sua análise e compreensão, os mesmos são organizados num conjunto de **quadros resumos** que permitem uma mais clara visualização dos principais resultados agregados do setor de Turismo, bem como da sua importância em relação ao conjunto da Economia do País. O conjunto dos **sete quadros básicos da CST estimados para o Brasil**, de acordo com a metodologia sugerida pela OMT, pode ser encontrado na Pesquisa da FIPE referida na nota 1.

É importante destacar que, em razão de alguns problemas de disponibilidades de dados, as **estimativas** devem ser consideradas como **conservadoras** da real dimensão econômica do setor de turismo no País, especialmente por **não incluir** a contribuição dos investimentos de **FBK**.

Em relação aos setores mais importantes do Turismo, quais sejam os de Alimentação, Alojamento e de Transportes Rodoviário e Aéreo, acredita-se que os resultados são os mais confiáveis, dado que nesses casos os problemas de dados foram mínimos. Contudo, em relação aos demais setores, principalmente quanto aos serviços de Residência Secundária ou gratuita, a consequência da deficiência de informações sempre foi no sentido da **subestimação** da efetiva importância econômica dos mesmos.

Em virtude disso, a utilização dessas estimativas necessita ser feita com as devidas precauções, podendo-se considerá-las como pisos inferiores dos reais níveis que cada uma delas deve ter atingido no ano de 1999.

Destacando-se inicialmente as estimativas de **Consumo**, o total do consumo turístico atingiu, em 1999, o expressivo montante de **R\$ 51,1 bilhões**, o que equivale a **8,5%** do consumo total das famílias brasileiras e a **5,3% do PIB** do País. Por outro lado, caso se restrinja a análise ao total do consumo interior turístico, ou seja, considerando apenas os gastos com bens e serviços realizados no País, verifica-se que o montante alcança a cifra de **R\$ 45,4 bilhões** (7,6% do consumo total das famílias ou 4,7% do PIB). Considerando-se que a quase totalidade desses bens e serviços é produzida no País, é aproximadamente esse o volume de **Renda gerada, direta e indiretamente**, pelo setor de Turismo no País.

Quanto à contribuição dos tipos de Turismo para esse Consumo, verifica-se que é evidentemente o **turismo interno** ou interior o grande responsável, com R\$ 38,8 bilhões, enquanto que o turismo receptor atingiu R\$ 3,9 bilhões. No caso do **turismo emissor**, o total do Consumo atingiu R\$ 8,4 bilhões, dos quais R\$ 5,7 bilhões foram gastos no exterior.

Em relação à **estrutura produtiva** das atividades que atendem a esses consumos turísticos, pôde-se constatar que, em termos agregados, os mesmos foram responsáveis pela geração **direta de renda** de cerca de R\$ 19,1 bilhões em 1999, que corresponde a **2% do PIB** total do País desse ano, **desconsiderada** a contribuição da **FBK**.

Em termos desagregados, a atividade de **Alimentação** é a mais importante do setor Turismo, com geração de cerca de **23%** renda total desse setor, seguido pelos serviços de **Transportes Aéreo e Rodoviário**, com cerca de 18% e 17%, respectivamente. Surpreendentemente, a atividade **Hoteleira** só aparece em quarto lugar, com parcela de 13% da renda do Turismo. Quanto às outras atividades, o destaque fica por conta dos serviços de Recreação, Cultura e Lazer, com 8%, ficando os demais com contribuições individuais abaixo de 5%.

No que se refere ao **Emprego**, essas atividades foram responsáveis, em 1999, pela geração **direta** de mais de **1,6 milhões** de pessoas (2,3% da PEA empregada do País), das quais 944 mil na forma de emprego assalariado (2,6% dos assalariados empregados no País). Acrescentando-se a esse montante o número estimado de **empregos indiretos** gerados, da ordem de **750 mil** pessoas, atinge-se o total de **2,4 milhões de empregos**, o equivalente a **3,3% do Pessoal Ocupado** no País.

1 FIPE - Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas - "Impacto Econômico do Turismo, Avaliado pela Conta Satélite de Turismo", Relatório de Pesquisa, São Paulo, Abril de 2002, 124p.

(*) Professor Doutor da FEA/USP e Pesquisador da FIPE.
(**) Professor Doutor da ECA/USP e Pesquisador da FIPE.

Lançamento LTr - Fipe - MTE - ☎ 3091-5867

**Mercado de Trabalho no Brasil:
salário, emprego e desemprego numa era de grandes mudanças**

José Paulo Z. Chahad, Naércio A. Menezes-Filho (organizadores)

programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador



1. Introdução

A década de 90 marcou profundas transformações nas políticas públicas de trabalho e renda graças à criação de uma fonte de financiamento vultosa e estável: o Fundo de Amparo ao Trabalhador, FAT. A criação do FAT permitiu o surgimento do Plano Nacional de Qualificação Profissional - PLANFOR, a reestruturação do Sistema Nacional de Emprego e, por fim, a montagem de um sistema expressivo de programas de geração de emprego e renda.

2. Evolução dos Programas de Geração de Emprego e Renda

No caso dos programas de geração de emprego e renda, a criação do mecanismo de depósitos especiais remunerados permitiu que recursos excedentes à reserva mínima de liquidez, que ficavam "ociosos" em aplicações financeiras, passassem a ser alocados sob a forma de crédito com a finalidade de geração de emprego e renda. O risco das operações fica agora por conta dos agentes financeiros intermediários, mais especificamente das instituições financeiras oficiais federais, ficando o FAT livre de risco nestas operações, pelo menos do ponto de vista legal.

No período de 1995 até hoje foram criados, ou entraram em execução, os seguintes programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do FAT: o Programa de Geração de Emprego e Renda nas modalidades Urbano e Rural (PROGER Urbano e PROGER Rural), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROEMPREGO), o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (PROTRABALHO),

o Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), o Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria de Construção Civil (FAT HABITAÇÃO) e, por fim, o FAT Empreendedor Popular. Além disso, foram alocados recursos para a Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, essencialmente para financiamento de projetos de desenvolvimento tecnológico. Estes programas propiciaram, no seu conjunto, a realização de 4 milhões de operações de crédito no valor global de R\$ 27,4 bilhões no período de 1995 a 2001, como pode ser visto pela Tabela 1. Além disso, a estimativa é que no ano de 2002 sejam realizadas mais 1 milhão de operações de crédito, sendo o valor total destes empréstimos de cerca de R\$ 5,5 bilhões. Em função desta estimativa, a projeção é de realização de 5 milhões de operações de crédito no valor total aplicado de cerca de R\$ 32,9 bilhões no período de 1995 a 2002, como pode também ser observado na Tabela 1.

tabela 1 - execução dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do FAT

PERÍODO	QUANTIDADE DE OPERAÇÕES (em mil)	VALOR APLICADO (em R\$ milhões)
1995	92	757
1996	253	4.185
1997	493	4.072
1998	652	3.638
1999	731	4.218
2000	967	5.846
2001	829	4.655
TOTAL 1995-2001	4.016	27.372
2002*	1.000*	5.500*
TOTAL 1995-1998	1.490	12.652
TOTAL 1999-2002*	3.527*	20.219*
TOTAL 1995-2002*	5.016*	32.872*

Fonte: Coordenação Geral de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego. * Estimativa.

A aferição da geração ou manutenção de postos de trabalho, na realidade, é complexa, tendo em vista a diversidade e complexidade dos programas aqui envolvidos, sendo que muitos programas ou operações de crédito se destinaram ao setor informal. Contudo, uma estimativa preliminar indica a possibilidade de geração ou manutenção de cerca de 4,8 milhões de postos de trabalho (diretos e indiretos), no período de 1995 a 2002, como resultado destes programas. Esta estimativa não levou em consideração os eventuais empregos gerados pelo FAT-Habitação e FINEP, assim como não foram considerados os postos de trabalho mantidos no Proger Urbano, Proger Rural e PRONAF.

3. A Reestruturação dos Programas de Geração de Emprego e Renda

Recentemente, mais especificamente em julho de 2002, houve uma reestruturação dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do FAT e que irá propiciar investimentos da ordem de quase R\$ 19 bilhões, sendo R\$ 7,2 bilhões do FAT, o que, estima-se, deverão gerar ou manter 4 milhões de postos de trabalho nos próximos anos. Os pontos básicos desta reestruturação, que foi proposta pelo Ministério do Trabalho e Emprego, e aprovada pelo CODEFAT, foram:

- a) Criação de novo programa de microcrédito com recursos do FAT denominado FAT – Empreendedor Popular;
- b) Reestruturação do PROGER Urbano com a criação de linha de capital de giro para micro e pequenas empresas;
- c) Reestruturação do PROGER Rural;
- d) Reestruturação do FAT-Habitação;
- e) Criação da terceira fase do PROEMPREGO ou do PROEMPREGO III.

No tocante ao primeiro ponto, foi criado, por meio da Resolução 286 do CODEFAT, de 23 de julho de 2002, um novo programa de microcrédito financiado com recursos do FAT, denominado FAT Empreendedor

Popular. Embora o FAT já fosse responsável pelo financiamento do PCPP, a criação de um novo programa se justificava, em primeiro lugar, como forma de ampliar a oferta de microcrédito no País, tendo em vista que de um público potencial, que pode chegar a 17 milhões de microempreendedores populares ou de baixa renda, apenas, no máximo, 300 mil devem ser atendidos atualmente pelas instituições de microfinanças existente. Portanto, a cobertura da demanda potencial de microcrédito é extremamente baixa, apesar do expressivo crescimento do microcrédito nos últimos anos (ver Passos, Paiva, Galiza e Costanzi, 2002). A criação do FAT–Empreendedor Popular irá permitir a entrada, de forma mais expressiva, do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal no segmento de microcrédito urbano. O Crediamigo, maior programa de microcrédito do Brasil e um dos maiores da América Latina, gerenciado pelo Banco do Nordeste, também passou a receber recursos do FAT por intermédio do FAT–Empreendedor Popular. Além disso, o PCPP exige contrapartida das instituições de microcrédito beneficiárias, o que acaba por limitar o acesso ao crédito por parte das instituições de microcrédito. Tal exigência de contrapartida não existe no FAT–Empreendedor Popular, e o FAT–Empreendedor Popular também permite operações com cooperativas (inclusive as de Crédito), algo que também não acontece no PCPP. O FAT–Empreendedor Popular, diferentemente do PCPP, também possibilita melhor integração com os diversos programas de microcrédito estaduais que estão surgindo, como o Banco do Povo de São Paulo, de Goiás, o Banco Social do Paraná, o Credibahia do Estado da Bahia, do Distrito Federal, do Rio de Janeiro e de outros Estados. Enfim, independentemente dos avanços propiciados pelo PCPP, o FAT–Empreendedor Popular se mostrava necessário para alavancar o tão necessário incremento do microcrédito no Brasil, com várias vantagens.

O FAT–Empreendedor Popular foi criado com base em três pontos principais:

- a) **Criação da linha de capital de giro para o setor informal ou para o autoemprego** – no âmbito do PROGER Urbano, desde a sua criação, sempre foi proibido a realização de operações de capital de giro

puro, sendo sempre exigido a realização de investimento para obtenção do financiamento. Uma possível explicação para tal postura pode ser o maior e mais duradouro impacto do investimento *vis-à-vis* o capital de giro no tocante à geração de emprego e renda. Contudo, tal postura, em especial com o setor informal, acabou provocando conseqüências nefastas. Em primeiro lugar, tal regra acabou restringindo o acesso ao crédito a grande número de microempreendedores populares ou de baixa renda que não possuem condições para financiar operações de investimento, sendo necessário primeiro realizar operações de capital de giro para capitalização para depois viabilizar a realização de investimento. Estudo do IBASE (1999) mostrou que em alguns casos a restrição ao capital de giro estaria restringindo o acesso ao crédito mais do que a tradicional falta de garantias. Permitir operações de capital de giro puro para o setor informal irá permitir a realização de operações de menor valor para um público de mais baixa renda, e significa, portanto, um grande passo na democratização do crédito. Além disso, a maioria dos programas de microcrédito não existiria sem capital de giro. Como exemplo, o Crediamigo tem em sua carteira 98,5% de operações de capital de giro e apenas 1,5% de investimento. Ademais, vários empreendedores tomavam crédito na linha de investimento sem necessidade, o fazendo apenas para ter acesso a capital de giro, por meio do capital de giro associado, comprometendo a viabilidade econômica da operação.

b) **Incorporação da linha de investimento para o setor informal/autônomos já existente no âmbito do PROGER Urbano** – o objetivo da incorporação da linha de crédito para investimento para o setor informal/autônomo no FAT–Empreendedor Popular se deu por se tratar do mesmo público-alvo do microcrédito. Esta linha teve em 2001, no âmbito do PROGER Urbano, quase 50 mil operações de crédito no valor de cerca de R\$ 150 milhões. Tal fato permitirá maior homogeneidade do público-alvo do PROGER Urbano, que anteriormente colocava em um mesmo programa micro e pequeno empresários de classe A e B de consumo e alta escolaridade com microempreendedores populares e baixa escolaridade.

Como colocado pelo IBASE, o PROGER Urbano, na verdade, era constituído de dois programas: um voltado para pessoas de alta renda e boa escolaridade, que gerava emprego e aumentava o lucro dos empreendimentos formais financiados, e outro que financiava microempreendedores informais de baixa renda e escolaridade deficiente, que servia muito mais para a manutenção de postos de trabalho, autoemprego e geração/estabilização da renda. Neste sentido, seria melhor separar estes dois programas de forma a prover um tratamento diferenciado para públicos com necessidades e características tão distintas.

c) **Autorização para alocação e R\$ 1 bilhão nas Instituições Financeiras Oficiais Federais** – por determinação legal, os depósitos especiais remunerados do FAT só podem ser feitos, diretamente, nas Instituições Financeiras Oficiais Federais, razão pela qual a alocação dos recursos foi dirigida às referidas Instituições. Entretanto, com intuito de flexibilizar a operacionalização do novo programa de microcrédito foi permitido o repasse de recursos em segunda linha para Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCMs) e Cooperativas (inclusive as de Crédito), assim como a atuação das mesmas como prestadores de serviços para as Instituições Financeiras Federais Oficiais. O *funding* de R\$ 1 bilhão para microcrédito é, certamente, bastante expressivo.

Em relação à reestruturação do PROGER Urbano, além da incorporação da linha de investimento para o setor informal/autônomo no FAT–Empreendedor Popular, cabe destacar a criação da linha de capital de giro para as micro e pequenas empresas e a autorização para alocação de R\$ 1 bilhão de depósitos especiais remunerados do FAT nas Instituições Financeiras Oficiais Federais nesta nova linha de crédito. Tal medida permitirá aumentar o *funding* barato para capital de giro, anteriormente restrito às antigas contas do PIS/PASEP, e insuficiente para atender à demanda. Como se exige a contrapartida de 50% de recursos próprios por parte do agente financeiro, a medida irá representar a criação de linha de crédito para capital de giro para as micro e

pequenas empresas com disponibilidade de R\$ 2 bilhões.

Também foi proposto pelo Ministério do Trabalho e Emprego e aprovado pelo CODEFAT, por meio da Resolução nº 288 de 23 de julho de 2002, a reestruturação do PROGER Rural, que contou com os seguintes pontos principais:

- a) Alteração do enquadramento dos beneficiários de forma a diminuir a sobreposição do PROGER Rural com o PRONAF. Anteriormente só poderiam ser beneficiários do programa os produtores rurais com terras de até 6 módulos fiscais. Agora passam a ser permitidos beneficiários com terras de até 15 módulos fiscais. Também o limite de faturamento bruto anual dos produtores rurais subiu de R\$ 48 mil para R\$ 60 mil;
- b) Ampliação dos tetos financeiros.

Com estas alterações, o PROGER Rural, que aplicou R\$ 127 milhões de recursos do FAT em 2001, pode chegar a aplicar R\$ 700 milhões na safra 2002/2003, que é exatamente o limite equalizado pelo Tesouro Nacional. Por sinal, as mudanças no programa foram condizentes com as alterações nas regras de equalização promovidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Por fim, foi aprovado pelo CODEFAT, por meio da Resolução 289 de 23 de julho de 2002, a terceira fase do PROEMPREGO ou PROEMPREGO III, que prevê investimentos da ordem de R\$ 15 bilhões, sendo R\$ 4,5 bilhões do FAT, R\$ 4,5 bilhões do BNDES e R\$ 6 bilhões de contrapartida das empresas beneficiárias. Os setores a serem atendidos pelo PROEMPREGO III são: energia elétrica, transportes, saneamento e turismo. Os recursos serão aplicados no período de 2002 a 2004, sendo que neste segundo semestre de 2002 foram aplicados R\$ 1,5 bilhão do FAT.

4. Conclusões e Perspectivas

Este artigo procurou mostrar, de forma sucinta, a montagem de um expressivo sistema de programas de

geração de emprego e renda com recursos do FAT e as importantes mudanças que ocorreram recentemente.

Embora o trabalho não tenha se detido, de forma mais profunda, na avaliação dos programas, elas existem e já apontaram resultados positivos, em especial para o PROGER Urbano.

Contudo, cabe propor as seguintes recomendações sobre os programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do FAT:

- a) Melhorar a coordenação/integração entre os diversos programas de geração de emprego e renda e as demais políticas públicas de emprego, bem como com os Estados e municípios e as Comissões de Emprego, tendo em vista uma atuação que no momento está fortemente centrada nos agentes financeiros. Atualmente há um descompasso entre o modelo de descentralização da execução de políticas públicas de emprego como o Sistema Nacional de Emprego - SINE e o Plano Nacional de Qualificação Profissional, que são realizadas no nível dos Estados, e a execução dos programas de geração de emprego e renda, feita no nível da instituição financeira. Não vale aprofundar aqui as questões e implicações envolvidas na descentralização *per se* desses programas, que são munição suficiente para, pelo menos, um outro artigo. Contudo, vale ressaltar nesta ocasião os prejuízos, em termos de custos de oportunidade, advindos do descompasso entre os níveis de execução dos programas de geração de emprego e renda e os demais mencionados.

As possibilidades de integração, isto é, as possíveis relações de complementaridade que se pode imaginar - ainda que sem muita criatividade - entre a intermediação de mão-de-obra, a qualificação profissional e os programas de geração de emprego e renda são imensas. Como o SINE e o PLANFOR são localmente executados pelo mesmo agente, há uma maior facilidade de integração entre suas ações. Um caminho para a integração dessas ações pode se dar a partir de algum nível de execução por parte desses mesmos agentes, quais sejam, os Estados, dos

programas de geração de emprego e renda - como a assistência técnica e acompanhamento do programa.

- b) Melhorar o acompanhamento dos programas de geração de emprego e renda e ampliar a assistência técnica. Esse provavelmente é o 'nó central' de aprimoramento do programa, porque pode viabilizar não só a melhoria da assistência técnica e do controle do programa mas também forçar a maior integração dele com as demais políticas públicas de emprego. Cabe ressaltar, contudo, que não é qualquer capacitação que se faz necessária, tendo em vista que muitos dos cursos de capacitação gerencial existentes no País possuem eficácia e eficiência duvidosa. Atualmente, o crédito assistido no âmbito do PROGER Urbano está institucionalizado apenas nas chamadas "Sala do Empreendedor" que atende parcela pequena do total de operações.
- c) Avançar na montagem de sistema de avaliação que permita a tomada de decisões mais eficientes sobre a alocação de recursos do FAT entre os diferentes programas, públicos e setores que sejam mais produtivos do ponto de vista de geração de emprego e renda e/ou do ponto de vista do bem-estar social.
- d) Melhorar a divulgação do programa. Hoje o programa é, em geral, pouco conhecido na sociedade, a não ser entre os seus já beneficiários. Mas a importância da divulgação do programa vai muito além. A maior visibilidade do programa, contemplando a divulgação das suas condições de funcionamento até mesmo dentro das agências dos agentes financeiros parceiros, é necessária inclusive - e principalmente - para fortalecer o seu controle social.

Extrapolando o âmbito dos programas de geração de emprego e renda - porém sem perder de vista os mesmos objetivos -, seria interessante viabilizar maneiras de utilizar, de forma mais ativa, os recursos do seguro-desemprego, que atualmente se constitui na principal despesa do FAT (de R\$ 4 a R\$ 5 bilhões por ano) e é gasto de forma puramente passiva. Além disso, seria necessário aumentar a eficiência dos demais gastos com políticas públicas de trabalho e renda do ponto de vista

de geração de postos de trabalho, inclusive os recursos do FAT alocados constitucionalmente no BNDES.

Por fim, cabe salientar que a idéia de utilização de excedentes de liquidez do FAT em programas de crédito assistido para a geração de emprego e renda foi, sem dúvida nenhuma, uma excelente idéia. No período de 1995 a 2001 já foram feitas 4 milhões de operações de crédito no valor total de empréstimos de R\$ 27,3 bilhões em programas financiados com recursos do FAT com alto componente de democratização do crédito como o PROGER Urbano, o PRONAF, o Programa de Crédito Produtivo Popular, assim como programas que devem ter impactos indiretos bastante expressivos sobre o emprego, como o PROEMPREGO. Até 2002, estes programas, no seu conjunto, devem atingir a marca de 5 milhões de operações de crédito no valor total dos empréstimos de R\$ 32,9 bilhões. Tais dados deixam claro que o FAT está sendo um dos principais instrumentos de democratização do crédito e um importante instrumento de geração de emprego e renda no Brasil. A criação de novo programa de microcrédito e o recente "pacote" de mudanças reforçam ainda mais este papel do FAT.

(*) *Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Coordenador-Geral de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego. Mestre em Economia pelo IPE / USP.
A opinião do autor não exprime a posição do Ministério do Trabalho e Emprego.*



A assim chamada nova doutrina Bush não é nova, não é de Bush nem é doutrina. Trata-se, tão-só, da explicitação em termos rudes e despidorados - e nesse sentido não são eles cínicos, mas sinceros - dos móveis últimos que informaram as práticas políticas implementadas pelos EUA por todo o século XX e que sempre apontaram para a afirmação - pela força das armas e em escala planetária - de seus interesses econômicos, os quais, desde sempre, têm fundamentado as ações políticas dos norte-americanos no âmbito das relações internacionais.

A exposição sem rebuços de suas pretensões a uma dominação econômica e militar não passível de contestações viu-se impedida no século passado, como observado por Eric Hobsbawm, pela União Soviética, a qual detinha força econômica, militar e política bastante para representar uma alternativa viável à hegemonia norte-americana.

Ademais, não está a se dar nenhuma inovação. A “contenção” e a “dissuasão”, elementos apontados como característicos da Guerra Fria, não estão sendo substituídas pela promessa de ataques preventivos contra as nações e/ou grupos que ousem desafiar a supremacia econômica norte-americana ou que procurem tomar medidas capazes de levá-los a equiparar-se militarmente aos EUA. Na verdade, a contenção e a dissuasão definiam-se como a resultante de linhas de forças de dois lados firmemente engajados na corrida por impor sua supremacia pela força das armas e que, no âmbito de suas zonas de influência - tacitamente admitidas por ambos os contendores - desfechavam, sem a menor vacilação, ataques preventivos e punitivos sempre apresentados como “saneadores”. Os brasileiros, os chilenos, os argentinos, os tchecos, os alemães “orientais”, os húngaros, enfim, “os todos”, sabemos que a manutenção de ditaduras terroristas fazia parte de tais práticas preventivas.

A novidade com a qual nos defrontamos na quadra ora vivida é dada pela troca de eufemismos e da linguagem “diplomática” pela rude formulação ditada pela soberba de corte infantil, típica de arrogantes cuja visão política se prende ao curtíssimo prazo; vêem-se eles, assim, impedidos de avaliar a capacidade de resistência e reação daqueles a quem oprimem, pois, como sabido, por via de regra tais respostas decorrem de processos cuja maturação é lenta e descontínua.

Não obstante tais dificuldades, é preciso ter presente que, em face desse quadro, fica facilitada a luta contra as idéias de Bush e das forças econômicas que sustentam, desde fins do século XIX, a política norte-americana de exploração e domínio de povos e continentes desprivilegiados. Não é preciso desmascarar o imperialismo perante a consciência internacional; não é necessário apontar os riscos de universalização de uma guerra que, deflagrada há décadas, a cada passo torna-se mais abrangente e feroz. Essa tarefa de desvelamento foi executada por Bush e pelos demais fraudadores das últimas eleições norte-americanas. O império foi desnudado, é preciso barrar suas ações tresloucadas.

Diante de tal perspectiva ganha nova dimensão a responsabilidade das instituições e organizações cujas ações se opõem à arrogância sem limites dos “donos” do mundo. E essa tarefa é ainda mais desafiadora se lembrarmos que sem o apoio decidido de uma parcela expressiva da população norte-americana muito pouco poderá ser feito contra tais senhores.

(*) *Professor da FEA-USP.*