

PANORAMA MACROECONÔMICO

<u>carta Fipe</u>	3
<u>finanças públicas</u>	4
RODRIGO RODRIGUES CELOTO	
<u>política monetária</u>	6
ROBERTO LUIS TROSTER	
<u>setor externo</u>	8
SIMÃO DAVI SILBER	
<u>agricultura</u>	9
CICELY M. AMARAL	
<u>nível de atividade e emprego</u>	10
MANUEL ENRIQUEZ GARCIA	

ARTIGOS

12	<u>o conceito de capital humano e a política social do governo Lula</u>	ANTONIO CARLOS COELHO CAMPINO
15	<u>a balança comercial ameniza a vulnerabilidade externa</u>	MARCELO ALLAIN
18	<u>a questão do transporte: problemas atuais e cenários</u>	EDUARDO SIMÕES DE ALMEIDA
23	<u>revisitando o "milagre" japonês</u>	HENRIQUE RATTNER
29	<u>um convite à contestação</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

ISSN 1234-5678

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

André Portela Souza

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

Reiteradas vezes esta **Carta FIPE** destacou a urgente necessidade da retomada do crescimento econômico de maneira sustentada e a taxas elevadas. Isso, entretanto, não parece estar no horizonte. Por exemplo, o último “Relatório de Mercado” do Banco Central estima o crescimento do PIB em 0,83% em 2003 e em 3,00% em 2004. Quanto ao desempenho econômico neste ano, o ministro Palocci afirmou que o Brasil não crescerá devido à política de combate à inflação. Todavia, a inflação está absolutamente sob controle e, com isso, a pergunta relevante é: um crescimento de 3,0% é suficiente para a solução dos problemas nacionais, em particular o social, que vai se agravando a olhos vistos?

É preciso crescer mais que 3,0%, talvez 5,0%, de modo a inverter a trajetória dos últimos 20 a 25 anos e poder, nos próximos anos, incorporar as pessoas desempregadas, e as que estão chegando, ao mercado de trabalho. A taxa de crescimento populacional já caiu bastante, para cerca de 1,2% ao ano, mas estima-se que a taxa de crescimento da PEA nos próximos dez anos deverá ser praticamente o dobro. Se quisermos diminuir a atual taxa de desemprego de 13,0% para algo como 5,0% em quatro anos, o emprego precisaria crescer a uma taxa 2,0% maior que o crescimento da PEA.

Portanto, 3,0% ao ano para o crescimento do PIB não atende às exigências da sociedade e muito menos diminui a distância da nossa renda média relativamente à dos países desenvolvidos. Essa é a urgência do “espetáculo do crescimento”. Transcorridos nove meses do governo Lula, e passada a fase crítica do combate à inflação, estamos mais para 3,0% ou mais para 5,0% ao ano nos próximos anos? A resposta a essa questão em muito

depende de dois pilares do crescimento econômico: a taxa de poupança e a produtividade.

Quanto à taxa de poupança, a reforma da previdência deixou a desejar. Ao não se mudar, com mais intensidade, para o sistema de capitalização, não se terá uma alteração mais significativa nos hábitos de poupança da população via capitalização da previdência privada. Isso teria permitido uma explosão de crescimento do mercado de capitais, ajudando a diminuir o custo de capital, incentivando a formalidade e o aumento da eficiência da alocação de recursos na economia. Essa oportunidade foi perdida ao se estabelecer um teto para o benefício (R\$ 2.400,00) maior que três vezes a renda *per capita* brasileira. O funcionalismo público foi o mais afetado, mas o privado foi pouco, pois a reforma deixou mais de 90% da população ocupada no atual sistema de repartição.

Ainda com respeito à taxa de poupança, três outros aspectos podem ser mencionados. Em primeiro lugar, ao invés de simplesmente cortar/adiar gastos, o governo poderia investir em um verdadeiro e profundo programa de saneamento fiscal, de modo a se chegar, em alguns anos, a uma maior proporção dos investimentos públicos em seus gastos totais. A área de infra-estrutura pode ser imediatamente lembrada. Em segundo lugar, com uma eventual redução da relação dívida/PIB, caberiam reformas que levassem o sistema financeiro para o financiamento de empresas e crédito imobiliário, ao invés do consumo das famílias. Finalmente, como contemplado na reforma tributária, seria o fim da tributação de bens de capital, mudando seu preço relativo e impactando positivamente na taxa de poupança efetiva. A questão da produtividade ficará para a próxima **Carta FIPE**.



Necessidade de Financiamento do Setor Público

O superávit primário do setor público de janeiro a julho foi de R\$ 44.3 bilhões, ou 5,05% do PIB. No mesmo período do ano passado esse superávit foi de R\$ 32.9 bilhões ou 4,48% do PIB.

O governo central contribuiu para um superávit, no período, com R\$ 32.7 bilhões (3,73% do PIB) contra R\$ 23 bilhões (3,13% do PIB) no mesmo período de 2002. Os governos regionais diminuíram marginalmente seu superávit como proporção do PIB de R\$ 7.6 bilhões (1,04% do PIB) nos primeiros sete meses do ano passado para R\$ 9.0 bilhões (1,03% do PIB) neste ano. Já as empresas estatais tiveram um superávit de R\$ 2.6 bilhões (0,3% do PIB) contra R\$ 2,3 bilhões (0,31% do PIB) no mesmo período do ano passado.

Os juros nominais nos primeiros sete meses foram de R\$ 89.3 bilhões (10,18% do PIB) contra R\$ 51.5 bilhões (7% do PIB) no ano passado. O governo central teve despesas com juros de R\$ 62.7 bilhões (7,15% do PIB), os governos regionais R\$ 24.9 bilhões (2,84% do PIB) e as empresas estatais R\$ 1.7 bilhões (0,19% do PIB).

O déficit nominal resultante foi de R\$ 44.9 bilhões para o setor público (5,12% do PIB) contra R\$ 18.6 bilhões (2,5% do PIB) no mesmo período de 2002, sendo que o governo central contribuiu com um déficit de R\$ 30 bilhões (3,42% do PIB), os governos regionais contribuíram para um déficit de R\$ 15,85 bilhões (1,81% do PIB) e as empresas estatais com um superávit de R\$ 0,96 bilhões (0,11% do PIB).

tabela 1 - necessidades de financiamento do setor público

Acumulado no Ano	R\$ milhões Correntes			% PIB		
	2002		2003	2002		2003
	Julho	Ano	Julho	Julho	Ano	Julho
Nominal	18 616	61 614	44 928	2,54	4,66	5,12
Governo central	-2 865	10 029	30 032	-0,39	0,76	3,42
Governo federal ¹	21 629	16 901	35 417	2,95	1,28	4,04
Bacen	-24 494	-6 872	-5 386	-3,34	-0,52	-0,61
Governos regionais	15 242	51 493	15 855	2,08	3,90	1,81
Governos estaduais	13 573	43 797	12 646	1,85	3,31	1,44
Governos municipais	1 669	7 696	3 210	0,23	0,58	0,37
Empresas estatais	6 240	92	- 959	0,85	0,01	-0,11
Empresas estatais federais	2 789	-4 024	1 180	0,38	-0,30	0,13
Empresas estatais estaduais	3 328	3 857	-2 082	0,45	0,29	-0,24
Empresas estatais municipais	124	258	- 57	0,02	0,02	-0,01
Juros nominais	51 498	114 004	89 257	7,02	8,63	10,18
Governo central	20 085	41 948	62 711	2,74	3,17	7,15
Governo federal ¹	44 944	49 598	68 198	6,13	3,75	7,78
Bacen	-24 859	-7 650	-5 487	-3,39	-0,58	-0,63
Governos regionais	22 888	62 126	24 866	3,12	4,70	2,84
Governos estaduais	19 604	52 356	20 838	2,67	3,96	2,38
Governos municipais	3 284	9 770	4 028	0,45	0,74	0,46
Empresas estatais	8 525	9 929	1 680	1,16	0,75	0,19
Empresas estatais federais	2 633	2 296	1 212	0,36	0,17	0,14
Empresas estatais estaduais	5 723	7 361	335	0,78	0,56	0,04
Empresas estatais municipais	169	273	132	0,02	0,02	0,02
Primário	-32 882	-52 390	-44 329	-4,48	-3,96	-5,05
Governo central	-22 950	-31 919	-32 679	-3,13	-2,42	-3,73
Governo federal	-31 422	-49 694	-44 588	-4,28	-3,76	-5,08
Bacen	365	777	101	0,05	0,06	0,01
INSS	8 107	16 997	11 808	1,11	1,29	1,35
Governos regionais	-7 647	-10 633	-9 011	-1,04	-0,80	-1,03
Governos estaduais	-6 031	-8 560	-8 193	-0,82	-0,65	-0,93
Governos municipais	-1 615	-2 073	- 818	-0,22	-0,16	-0,09
Empresas estatais	-2 285	-9 838	-2 639	-0,31	-0,74	-0,30
Empresas estatais federais	156	-6 319	- 33	0,02	-0,48	0,00
Empresas estatais estaduais	-2 396	-3 504	-2 417	-0,33	-0,27	-0,28
Empresas estatais municipais	- 46	- 14	- 189	-0,01	0,00	-0,02

Fonte: BCB.

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

Resultado do Tesouro Nacional

A receita total do Tesouro nacional nos sete primeiros meses do ano foi de R\$ 202,8 bilhões contra R\$ 177,8 bilhões no mesmo período de 2002, ou seja, houve um crescimento de 14,1%. As receitas do Tesouro e da Previdência subiram 14,8% e 11,5%, respectivamente. Considerando as transferências de R\$ 36 bilhões, que representam um crescimento de 12,1% de 2002 para 2003, a receita líquida alcançou a cifra de R\$ 166.7 bilhões, um crescimento de 14,4%.

A despesa total de janeiro a julho foi de R\$ 135.7 bilhões contra R\$ 123.6 bilhões no mesmo período do ano passado, apresentando um crescimento de 9,8%. As despesas com pessoal e encargos, benefícios previdenciários e custeio capital apresentaram crescimento de, respectivamente, 7,6%, 17,5% e 1,8%.

O resultado primário do governo federal resultante foi um superávit de R\$ 31.0 bilhões, sendo R\$ 42.8 bilhões de superávit do Tesouro nacional, e um déficit de R\$ 11.8 bilhões da previdência social. Considerando o déficit de R\$ 101 milhões do Banco Central, o resultado primário do governo central foi um superávit de R\$ 30.9 bilhões (3,52% do PIB), ou seja, um crescimento de 18,9% em relação ao mesmo período do ano passado.

tabela 2 - resultado do Tesouro Nacional - R\$ milhões

	Jan-Jul		
	2002	2003	% 03/02
Receita Total	177.817	202.811	14,1%
Receitas do Tesouro	140.348	161.051	14,8%
Receita da Previdência	37.469	41.761	11,5%
Transferências	32.122	36.008	12,1%
Receita Líquida	145.696	166.713	14,4%
Despesa Total	123.600	135.706	9,8%
Pessoal e encargos	41.627	44.774	7,6%
Benefícios previdenciários	45.577	53.568	17,5%
Custeio e Capital	36.396	37.036	1,8%
Resultado Primário Gov. Federal	22.096	31.007	40,3%
Tesouro Nacional	30.204	42.815	41,8%
Previdência Social	(8.108)	(11.808)	45,6%
Resultado Primário Banco Central	365	(101)	-127,8%
Resultado Primário Gov. Central	21.731	30.906	42,2%
Resultado Primário Governo/PIB	2,96%	3,52%	18,9%

Fonte: STN.

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

Assine o ICV-Fipe

Ligue ☎

3091-5867

com Maria de Jesus ou Luís

das 9:00 às 12:00 e das 13:30 às 17:00hs



política monetária

setembro de 2003

informações fipe

A questão focal na política econômica é como voltar a crescer logo de maneira consistente e sustentável. Para entender esse ponto, é conveniente lembrar que o começo deste ano foi marcado por três dificuldades que emperraram a atividade econômica: uma ameaça de descontrole inflacionário, uma dinâmica da dívida pública perigosa e uma severa restrição de divisas. A sobreposição desses obstáculos criou uma situação crítica, que condicionou a economia no primeiro semestre e exigiu a adoção de uma política macroeconômica austera: aperto fiscal para tornar a dinâmica da dívida pública segura, elevação da taxa de juros para abafar o efeito inflacionário da alta exagerada do dólar e a manutenção do acordo com o FMI para assegurar ao País um nível de reservas conveniente.

As políticas foram aplicadas de acordo com o rigor demandado pela gravidade da situação e, conseqüentemente, tiveram os efeitos almejados para a superação de nossas dificuldades: a nossa relação dívida/PIB está estabilizada, as expectativas de inflação estão baixando e as nossas reservas internacionais estão elevadas. Ou seja, o quadro econômico se apresenta melhor, e apesar de ainda requerer cautela, agora exige um estímulo forte que não comprometa a consistência da atual política econômica. Com isso, a economia brasileira começaria a crescer mais expressivamente e poderíamos começar a usufruir os benefícios de um novo ciclo de expansão.

Um movimento muito tímido nessa direção já foi feito. O Banco Central reduziu em 15 pontos percentuais o compulsório sobre os depósitos a vista. A medida foi bem acolhida por todos os segmentos da sociedade, pois representou um sopro de liquidez num setor asfocado. A redução do compulsório permitiu aos bancos emprestar livremente até um máximo de 20% desses recursos

dos depositantes; entretanto, os 80% remanescentes ainda continuam direcionados: uma parte ao crédito rural, outra ao microcrédito e o restante em depósitos no Banco Central. Ou seja, mesmo com a recente diminuição, os bancos só podem emprestar até um quinto dos depósitos a vista. É pouco.

Além de escassa, a oferta de crédito é onerosa. Há algumas causas para o custo elevado do dinheiro, das quais uma significativa é a tributação, que é excessiva e complexa; são vários tributos - IOF, CPME, PIS, Cofins, Imposto de Renda - com alíquotas elevadas, que encarecem os recursos ao tomador final. Adicionalmente, há uma distorção grave na tributação num cenário de juros em queda: alguns tributos que têm alíquotas fixas, independentemente do prazo e da taxa da operação, especificamente o IOF e a CPME, tornam inviáveis operações abaixo de um determinado patamar de juros. É um aspecto perverso da tributação da intermediação financeira que precisa ser corrigido.

A falta de crédito abundante a um custo adequado é o freio mais forte para a retomada da economia que precisa ser solto. Torna-se premente aumentar a oferta de crédito e baixar seu custo rapidamente, porém sem colocar em xeque os fundamentos da atual política macroeconômica. A solução proposta, o tranco, é um choque de liquidez com férias tributárias para alguns impostos. O choque de liquidez seria resultado de uma redução mais expressiva dos compulsórios, aumentando a quantidade de recursos disponíveis para empréstimos. As férias tributárias seriam para os impostos que apresentam o aspecto perverso mencionado acima.

Esses tributos deixariam de ser cobrados de todas as operações de crédito no restante deste ano e, evidente-

mente, necessitam ser reformulados para 2004. A perda de arrecadação seria ínfima e mais do que compensada com o aumento na arrecadação de outros tributos, causada pelo impulso na atividade econômica.

As medidas propostas aplicadas na dose certa representam o tranco necessário para que a economia brasileira arranque. Com mais liquidez e uma tributação menor, haveria uma irrigação maior de crédito em todos os setores da sociedade, estimulando o consumo e o investimento e colocando o País na rota do crescimento, sem comprometer a política econômica.

Há três anos que a economia brasileira anda devagar. Uma série de obstáculos inesperados - crise energética, atentado nos EUA, desaceleração da economia mundial etc. - inibiu o nosso crescimento e impôs um custo social muito alto. Atualmente, o cenário é outro e o tranco proposto daria o impulso necessário. Seria um bom começo para um novo ciclo. Mas ainda é pouco. O Brasil precisa e pode crescer muito. Para isso, temos que

olhar mais longe e pensar em como exercer com plenitude o nosso potencial. O caminho tem mais barreiras. Entretanto, nenhuma é intransponível.

(*) Fipe, Febraban e PUC-SP.

Conheça também as revistas Estudos Econômicos e Economia Aplicada

Para assinar ligue:



3091-5867



setor externo

setembro de 2003

informações fipe

As informações disponíveis sobre o Balanço de Pagamentos para os sete primeiros meses de 2003 indicam a manutenção das características definidas no ano passado: superávit comercial crescente, modesta redução do déficit de serviços e pequena dependência de poupança externa. O superávit comercial já acumula um saldo de US\$ 15 bilhões, superior ao resultado do ano passado inteiro, que era de US\$ 12,5 bilhões. A taxa de crescimento das exportações continua elevada: no último trimestre, contra idêntico período do ano passado, a expansão foi 25%, enquanto que as importações apresentam uma queda anualizada de 8%. Nos últimos doze meses, as exportações acumuladas estão no patamar de US\$ 68,3 bilhões e as importações em US\$ 46,6 bilhões, o que dá um superávit comercial de US\$ 21,7 bilhões. Até o fim do ano este quadro não deve mudar drasticamente e um superávit comercial de US\$ 20 bilhões está praticamente garantido, já que não se espera grande surpresa para a trajetória da taxa de câmbio e o nível de atividade da economia. O crescimento da economia será pífio em 2003: as estimativas mais otimistas apontam para um crescimento de 1% e isto manterá as importações deprimidas. Com relação à taxa de câmbio, também não existem fatores visíveis que possam mudar, de forma significativa, o seu patamar. A economia mundial está em recuperação, há um aumento da disponibilidade de capitais para mercados emergentes, a política do Banco Central de redução da taxa de juros tem sido cautelosa e o superávit comercial vistoso. Tudo isto contribui para a redução da volatilidade da taxa de câmbio e manutenção de seu patamar próximo ao observado atualmente, próximo dos R\$ 3,00 por US\$.

Na conta de serviços, em razão da existência de muitas despesas que são contratuais, não há mudanças significativas neste exercício: o ano deverá se encerrar com um déficit próximo de US\$ 22 bilhões, contra os US\$ 23,3 bilhões do ano passado. Adicionando-se as transferências unilaterais, chega-se a um resultado de equilíbrio nas transações correntes do País. O ingresso de capitais

tem sido modesto em 2003: os investimentos diretos totalizavam US\$ 4 bilhões até julho e poderão, no máximo, ter idêntico valor nos meses restantes do ano, finalizando em US\$ 8 bilhões. Isto é exatamente a metade do ingresso de investimento direto do ano passado. O baixo dinamismo da economia brasileira e as incertezas regulatórias do País deprimiram drasticamente a atratividade de investir no Brasil. O movimento de capitais de empréstimo só foi superavitário até agora por causa do acesso aos recursos do FMI permitido pelo acordo de US\$ 31,5 bilhões do ano passado. O País acaba de sacar mais uma parcela de US\$ 4 bilhões, fazendo com que, do total de reservas que o País detém, metade seja representada pelos recursos do FMI. Isto nos remete à seguinte constatação: é praticamente inevitável a renovação do acordo com o FMI, para manter as reservas em níveis mais elevados (próximos dos US\$ 50 bilhões), reduzindo, assim, a volatilidade cambial e aumentando a credibilidade externa do Brasil pelo aval do Fundo às políticas macroeconômicas do País.

(*) Professor da FEA-USP.



Dois instrumentos de política que permanecem no tempo são as Aquisições do Governo Federal (AGF) e os Empréstimos do Governo Federal (EGF). A partir de meados da década de 90, o governo começou a adquirir, na bolsa de futuros, contratos de opção de venda de alguns produtos agrícolas. Nessa operação, a parte vendedora são os agricultores, que asseguram um preço para o seu produto pela venda de contratos de opções de venda. Com isso, não abdicam da possibilidade de vender o produto a um preço maior por ocasião da colheita. Para o governo, que funciona como a parte compradora dos contratos de opção de venda, a situação é conveniente no que diz respeito à intervenção direta, na medida em que não precisará efetuar a aquisição física do produto, porquanto os contratos são liquidados financeiramente.

Os agricultores valem-se muito pouco dos contratos de opção de venda, permanecendo ainda os instrumentos de AGF e EGF como os mais utilizados na proteção de preços para o pessoal da agricultura. Na tabela a seguir pode-se acompanhar o papel das aquisições de milho via AGF e a garantia via contratos de opções de venda, utilizando dados publicados pela CONAB disponíveis até 2001.

Não obstante o pequeno número de observações disponíveis, é possível notar, na tabela, que o comportamento das aquisições por um ou outro instrumento é muito irregular. Isso tem sua razão de ser porque existe um mercado com preços flexíveis, que só demandaria a presença do governo em situações de crise, como excesso de oferta que o mercado não fosse capaz de absorver na velocidade desejada. Outra característica do sistema de garantia governamental, sugerida pelos dados da tabela, é que existe uma correlação positiva entre as aquisições do governo federal e o volume dos contratos de opção. Esta é uma implicação mais complexa na medi-

Ano	AGF (toneladas)	OPÇÕES (toneladas)
1997	3.318.300	246.807
1998	1.105.450	não disponível
1999	173.105	20.818
2000	618	945
2001	1.632.850	303.612

da em que sugere que os agricultores procuram a bolsa de futuros, BMF no caso, apenas quando ocorrem crises, quando à distância se supõe que a demanda de proteção deveria se manifestar de forma rotineira e independente da ocorrência de crises.

Apesar de despertar expectativas de que negociações em bolsa venham a substituir a intervenção direta do governo, seja via AGF ou via EGF, será necessário mais experiência para se extrair uma inferência mais definitiva.

(*) Professor da FEA-USP.



nível de atividade e emprego

setembro de 2003

informações fipe

Segundo informações do IBGE, o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) a preços de mercado, no primeiro semestre de 2003 em relação ao primeiro semestre de 2002, foi de (+0,3%). Na comparação entre os últimos quatro trimestres com os iguais trimestres imediatamente anteriores, a taxa de variação da produção nacional de bens e serviços mostrou um incremento da ordem de (+1,6%). Por sua vez, o PIB registrou queda tanto na comparação entre o segundo trimestre de 2003, ante o segundo trimestre de 2002 (-1,4%), quanto na comparação entre o segundo trimestre de 2003 contra o primeiro trimestre deste mesmo ano (-1,6%).

A variação positiva registrada no PIB, na comparação entre o primeiro semestre de 2003 e igual período de 2002, foi resultante do desempenho positivo do setor Agropecuário (+5,7%) e dos Serviços (+0,4%) combinado com o declínio da Indústria (-0,5%). No setor industrial, o único subsetor que apresentou declínio na produção foi o da Construção Civil (-6,5%), sendo que os demais - Serviços Industriais de Utilidade Pública, Extrativa Mineral e a Indústria de Transformação - registraram incrementos positivos, respectivamente de 2,2%, 1,9% e 0,8%. Já no setor de Serviços as maiores quedas foram observadas em Transportes (-2,9%) e Comércio (-2,7%) nesse mesmo período de comparação.

Sob a ótica da demanda, o IBGE informa que na comparação entre o primeiro semestre de 2003 ante o primeiro semestre de 2002, tanto a Formação Bruta de Capital quanto o Consumo das Famílias registraram recuos de, respectivamente, -5,4% e -4,7%. Em contrapartida, em igual período de comparação, o Consumo do Governo cresceu 0,3%, as exportações tiveram incremento positivo de +25,3%, enquanto que as importações experimentaram queda de -5,3%.

As taxas de variação, todavia, se alteram quando se modifica o período de comparação. Assim, levando-se em

conta a série com ajuste sazonal, o PIB a preços de mercado apresentou recuo de -1,6% entre o segundo e o primeiro trimestre de 2003. Nesse período de comparação, a Agropecuária, a Indústria e os Serviços registraram quedas de -1,2%, -3,7% e -0,3%, respectivamente. Nesse mesmo período de comparação, sob a ótica da demanda agregada, os dados do IBGE mostram que o Consumo do Governo apresentou incremento positivo de 0,3%, enquanto que Consumo das Famílias e Formação Bruta de Capital Fixo experimentaram recuos de, respectivamente, 4% e 6,4%. Por sua vez, nesse mesmo período de comparação as Exportações de Bens e Serviços aumentaram +2,9%, enquanto que as Importações de Bens e Serviços registraram recuo de -3,4%.

Por outro lado, na comparação com igual trimestre de 2002, o PIB a preços de mercado amargou queda de -1,4%. Nesse período de comparação, Agropecuária foi o único setor a apresentar crescimento (+3,2%), enquanto a Indústria obteve incremento negativo de (-3,6%) e os Serviços mantiveram tendência estável (0%). Já na Indústria, todos os subsetores apresentaram taxas negativas, sendo que o pior desempenho ocorreu na Construção Civil, com queda de -11,1%, diga-se de passagem, a maior queda desde o terceiro trimestre de 1992. Na seqüência, com menores recuos situaram-se a Indústria de Transformação (-2%), Serviços Industriais de Utilidade Pública (-1,1%) e Extrativa Mineral (-0,9%).

Dados pontuais, relativos ao mês de julho/03, indicam que a produção industrial registrou taxa de crescimento positiva igual a +0,4%, ante o mês imediatamente anterior, na série livre de variações sazonais. Em comparação com igual mês de 2002, o setor industrial evidenciou queda de -2,5% e no acumulado dos últimos doze meses o indicador do nível de atividade da indústria manteve a trajetória de queda, passando de 2,5% em junho para 1,9% em julho. Segundo o IBGE, o crescimento de 0,4% assinalado em julho, após a redução de

-2,6% observada no mês anterior, fez com que o patamar da produção em julho fosse o segundo mais baixo desde dezembro de 2001.

Por categorias de uso, e em relação ao mês imediatamente anterior, Bens de Capital (+0,4%), Bens de Consumo Duráveis (+0,7%) e Bens Intermediários (+1,0%) apresentaram taxas positivas de crescimento, enquanto que o segmento de Bens de Consumo Semiduráveis e Não Duráveis continuou em queda, evidenciando recuo de -2,1%.

Quanto à desocupação, 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 desocupação no mês de julho igual a 12,8%. Essa taxa manteve-se estável em relação ao mês anterior (em junho/03 foi de 13,0%), contudo, maior que a de julho do ano passado, quando se situou em 11,9%.

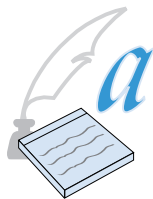
Por sua vez, dados relativos ao rendimento médio real habitualmente recebido pelas pessoas ocupadas, coletados também pelo IBGE, registraram em julho/03 o valor de R\$ 833,50, o menor desde o início da série em outubro de 2001, nas seis regiões metropolitanas. Em termos reais, ou seja, sob a ótica do poder de compra, esse rendimento médio em junho/03 sofreu recuo de -16,4% em relação ao de julho de 2002 quando o valor do rendimento médio registrara o valor de R\$ 996,92.

Enfim, o quadro recessivo que se observa na economia brasileira deverá ser revertido após a aprovação das reformas e do efeito, na economia, do conjunto de medi-

das tomadas em relação à taxa de juros e ao volume de crédito. Uma mudança nas expectativas dos agentes econômicos levará a economia a encontrar maiores taxas de crescimento para o nível de atividade e emprego nos próximos períodos de tempo.

(*) Professor da FEA-USP.

Os artigos do Panorama Macroeconômico foram escritos entre 09 e 24 de setembro de 2003.



ANTONIO CARLOS COELHO CAMPINO (*)



o conceito de capital humano e a política social do governo Lula

Para entendermos o conceito de capital humano é preciso voltar ao conceito de capital. Já ensinava o mestre Henri Guitton que o que diferencia um bem de consumo de um bem de capital é o momento da satisfação da necessidade. Um bem de consumo permite que a necessidade seja satisfeita imediatamente; um bem de capital vai permitir que ela seja satisfeita no futuro.

O pai da teoria do capital humano, Gary Becker, aplicou essa idéia ao caso da educação. Quando o indivíduo despende dinheiro em sua educação ele está, em realidade, aumentando a sua capacidade de produção futura e, dessa forma, esse dispêndio se assemelha ao dispêndio realizado na aquisição de um bem de capital. É nesse sentido que o gasto em educação é um gasto em formação de capital, da mesma forma que o gasto com um tear. A este tipo de capital Becker denominou de capital humano, distinguindo-o do capital físico.

Theodore Schultz ampliou a aplicação da noção mostrando que constituíam formação de capital humano dispêndios outros além do dispêndio em educação. Ou seja, para Schultz, se a pessoa gasta em saúde, e este gasto em saúde permitirá aumentar a sua capacidade futura de produção, esse é um gasto em formação de capital humano, da mesma forma como o gasto em educação. Para este mesmo autor, outros tipos de gasto teriam a mesma característica, como, por exemplo, o gasto em alimentação. Se o indivíduo é subalimentado e em consequência desta subalimentação ele tem uma capacidade de produção diminuída, melhorar o seu estado ali-

mentar e nutricional vai permitir aumentar a sua capacidade de produção futura. Pelo mesmo raciocínio, o dispêndio realizado pelo indivíduo em migração teria também a característica de um dispêndio em formação de capital humano se com esse recurso este indivíduo estivesse se movendo de uma área onde a sua produtividade marginal é baixa, como no caso do Nordeste do Brasil, para uma área onde sua produtividade marginal é alta, como no Sul e no Sudeste do nosso País.

O caso específico que nos interessa neste artigo é o da alimentação. Há uma série de trabalhos realizados na literatura internacional e também na nacional (veja-se os estudos de Desai e Grossman, este último sobre a cultura do sisal) mostrando que quando se dava um suplemento nutricional ao cortador de cana, a sua produtividade aumentava e, em consequência, também o seu ganho. Portanto, nesse caso, o gasto em alimentação, realizado pelo indivíduo, pelo seu empregador ou pelo Estado, tem a característica de um dispêndio em formação de capital humano.

Essas considerações vêm à mente em relação ao programa Fome Zero. A razão de ser do programa, dentro da lógica de capital humano, estaria na identificação de que existem áreas, no País, em que há fome, e a população, padecendo de fome, que não tem condições de melhorar sua situação econômica, tem uma baixa produtividade. Ao cuidar do combate a essa fome, o Estado estaria dando condições para que essa população aumentasse a sua produtividade, e esta poderia, no fu-

turo, transformar esse dispêndio emergencial e assistencial em um dispêndio em desenvolvimento auto-sustentável, uma vez que o indivíduo melhor nutrido produziria mais, teria condições de aumentar o seu nível de riqueza e os bens e serviços sobre os quais tem domínio e, portanto, melhorar sua renda futura. O que se discute, entretanto, na formulação do programa e nos ensaios de sua implementação, é se hoje esse é um problema relevante no Brasil. Explico-me: quase trinta anos atrás, ou mais precisamente em 1974/75, quando foi feito o Estudo Nacional de Despesa Familiar - Endef, identificavam-se áreas importantes, no Brasil, em que uma parcela significativa da população padecia de desnutrição energético-protéica (DEP). Para combater essa desnutrição era preciso que essa população tivesse acesso a alimentos ricos em calorias e em proteínas, para poder atingir níveis recomendados pela FAO, da ordem de 2.700 calorias por pessoa adulta e 55g de proteína. Entretanto, nos últimos 30 anos a proporção de pessoas nessa situação reduziu-se consideravelmente¹ devido à melhoria das condições socioeconômicas que ocorreram no Brasil, inclusive a uma melhoria na distribuição de renda (embora ela continue extremamente desigual no Brasil) e a uma tendência internacional de redução da DEP. Em 1995, o International Food Policy Research Institute promoveu um seminário denominado "A Twenty-Twenty Vision". O objetivo desse seminário era o de verificar o que havia se passado em relação à situação alimentar e nutricional no Mundo nos últimos 20 anos, ou seja, no período de 1975-1995, e o que se deveria esperar para os 20 anos seguintes (período de 1995-2020).

O que se observou, e pode ser verificado nos relatórios do seminário, muitos dos quais disponíveis no site do IFPRI (www.ifpri.org), é que em todo o mundo subdesenvolvido a desnutrição energético-protéica perdeu importância relativa e a desnutrição devida à ingestão insuficiente de micronutrientes aumentou significativamente.

Isso implica uma questão de política extremamente relevante. Enquanto na década de 70 o posicionamento de todos aqueles que trabalhavam com problema nutricional era o de que havia a urgente necessidade de resolver-se o problema da desnutrição energético-protéica, e uma vez as pessoas comendo mais e melhor, os

outros problemas, como deficiência de vitamina A ou anemia ferropriva, desapareceriam. A receita era: dê de comer às pessoas e esses problemas "menores" desaparecerão. O que se viu no seminário do IFPRI acima referido foi que em países tão diversos como o Brasil, a Tailândia ou a Indonésia havíamos conseguido reduzir significativamente a desnutrição energético-protéica, mas a anemia ferropriva tinha aumentado de importância, passando a ser um problema de saúde pública relevante, assim como deficiências em micronutrientes, como o caso da vitamina A.

Portanto, o programa Fome Zero está mal focalizado, chega tarde e neste momento a sua estratégia precisaria ser reformulada.

Do mesmo modo que as despesas em educação, saúde, alimentação e migração se caracterizam como gastos em formação de capital humano, porque permitem aumentar a produtividade futura, também os gastos realizados com o objetivo de permitir que a população tenha acesso à água podem ser entendidos, segundo a mesma lógica, como gastos em formação de capital humano. Isto porque o acesso de uma comunidade à água potável permite, sem dúvida, que esta comunidade aumente a sua produção futura, de várias formas. Por um lado, porque melhora as condições de saúde dessa população, e portanto, nesse sentido, gastos em provisão de água potável são semelhantes a gastos em saúde. Por outro lado, ao permitir que a população não tenha que se deslocar até uma fonte de água potável para colocá-la em vasilhames e transportá-la até o local de residência, está-se permitindo que essas pessoas disponham de um tempo adicional para se dedicar à produção. Ademais, a disponibilidade de água potável pode ser um elemento que possibilite a irrigação e, em consequência, o aumento da produção agrícola. Nesse sentido, o gasto em tornar disponível a água potável passa a ser uma forma de gasto em formação de capital humano. Se não a totalidade deste gasto, pelo menos parte dele, tal como ocorre em educação. Autores clássicos, como Theodore Schultz, mostraram (veja-se O Valor Econômico da Educação) que parte do gasto em educação era gasto em formação de capital humano, e outra parte, por exemplo aquele que permite às pessoas desenvolverem valo-

res estéticos, mas sem uma implicação imediata ou mediata para produção, seriam gastos de consumo.

Similarmente, parte do investimento em prover água potável pode ser visto, e de fato o é, como investimento em capital físico. Entretanto, a parte deste investimento que tem a implicação de permitir a melhoria no estado de saúde, e que as pessoas tendo mais tempo possam se dedicar às atividades econômicas, é investimento em capital humano.

Amartya Sen, por sua vez, havia identificado que o importante era dar às pessoas condições de melhorarem o seu "entitlement", ou seja, dar às pessoas a posse, a titularidade sobre bens e serviços que permitam a elas produzirem e ingressarem no circuito econômico e assim se sentirem cidadãos.

Todavia, ao se trabalhar com esta noção de titularidade é importante identificar qual é a restrição com que as pessoas se defrontam, qual é o "título" que lhes falta, ou seja, em que e do que essas pessoas são despossuídas. Em alguns casos será de educação, em outros de alimentação, em outros, ainda, será de água. Ou seja, o programa Fome Zero precisaria ser melhor focalizado. Em realidade, ele deveria mudar de nome: deveria ser um programa de atuação sobre as restrições que afetam a população de baixa renda, um programa dos despossuídos, ou outro nome que se lhe pudesse dar. É bem verdade que em termos de *marketing* - e a eleição de Lula assim claramente o demonstrou - o nome Fome é mais atrativo, é um nome pequeno de quatro letras que as pessoas fixam. Mas na atuação do programa ele padece fundamentalmente deste primeiro problema básico de focalização: a focalização de qual é o problema e quem são as pessoas por ele afetadas - quer este problema seja de alimentação, de educação, de serviços de saúde ou de acesso à água. Só aí se poderá identificar formas viáveis de promover a eliminação dessa restrição e melhorar a situação dessa população.

Fica claro que esse é um processo dinâmico, que não se esgotará no atual governo. Este, no entanto, terá prestado uma notável contribuição se conseguir implantar este processo e criar a consciência na sociedade brasileira de que é preciso se preocupar efetivamente com as restrições com que se defrontam os despossuídos.

1 Veja-se, a respeito, o artigo do Prof. Carlos Monteiro no *Informações Fipe* n. 269, p. 12-14, fev. 2003.

(*) Professor da FEA-USP.



a balança comercial ameniza a vulnerabilidade externa

A principal medida da vulnerabilidade externa brasileira é o saldo em Conta Corrente do Balanço de Pagamentos - conta que engloba as transações de comércio de bens, serviços (turismo, frete, seguros, governamentais etc.), rendas (juros, lucros, dividendos) e doações com o exterior. Em períodos de forte crescimento econômico as importações de máquinas, insumos e bens de consumo crescem, elevando o déficit em Conta Corrente. Este déficit precisa ser financiado por meio da captação de novos recursos de investimento e de empréstimos externos, dando a dimensão da necessidade de poupança externa para a economia brasileira.

Déficits altos representam uma grande absorção de poupança externa, contribuindo para o crescimento do País, mas também indicam elevada vulnerabilidade às condições do mercado internacional. Assim, um déficit em Conta Corrente que seja facilmente financiado em períodos de bonança internacional pode se tornar um problema em curto espaço de tempo, pois as condições de liquidez e a propensão a risco dos investidores e financiadores externos podem mudar muito mais rápido que a capacidade de o País ajustar seu déficit em Conta Corrente. O resultado são crises de financiamento externo, como as observadas em profusão nos últimos 6 anos nos mercados emergentes, que acarretam choques monetários e depreciação cambial.

No caso brasileiro, a recessão industrial e a queda dos investimentos produtivos que vêm ocorrendo ajudaram a conter importações, melhorando o saldo da balança comercial e da Conta Corrente, requerendo menos poupança externa. Quando o País voltar a crescer em ritmo acelerado, as importações subirão, reduzindo o saldo em Conta Corrente e requerendo mais poupança externa.

tabela 1 - evolução da conta corrente

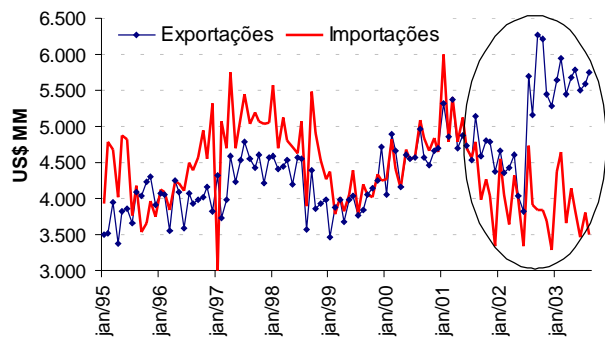
em US\$ Milhões	2000	2001	2002	2003 (*)
Conta Corrente	-24.669	-23.216	-7.696	-1.500
. Balança Comercial	-730	2.641	13.143	20.300
. Serviços	-7.495	-7.656	-4.937	-5.500
. Rendas	-17.965	-19.837	-18.292	-18.700
. Transf. Unilaterais	1.521	1.636	2.390	2.400
Variação s/ Ano Anterior		2001	2002	2003 (*)
Conta Corrente		1.453	15.520	6.196
. Balança Comercial		3.371	10.502	7.157
. Serviços		-161	2.719	-563
. Rendas		-1.872	1.545	-408
. Transf. Unilaterais		115	754	10

Fonte: BACEN - (*) estimativa própria.

O excepcional desempenho da balança comercial foi o grande responsável por reduzir a vulnerabilidade externa brasileira, como aponta a Tabela 1. O saldo em Conta Corrente saiu de déficits na casa dos US\$ 24 bilhões em 2000-01 para um superávit de US\$ 2 bilhões nos 12 meses encerrados em Jul/03. O principal fator a contribuir para esta virada foi a balança comercial, cujo superávit subiu de US\$ 1 bilhão em 2000-01 para US\$ 22 bilhões nos 12 meses encerrados em Jul/03.

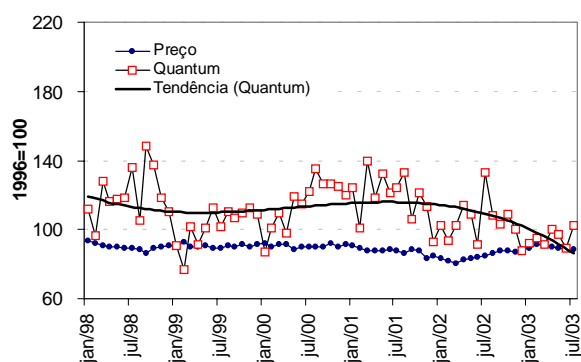
Como ilustra o Gráfico 1, as exportações vêm crescendo desde 1995, mas mostram um salto de patamar a partir de meados de 2002. De fato, a média dos 12 meses encerrados em agosto/03 é 20,2% superior à média do período 1999-2003. Já as importações mostram trajetória inversa, com queda de 10% na mesma comparação. Como explicar esta virada em ambas as contas da balança comercial brasileira?

gráfico 1 - exportações e importações (dessaz.)



Em primeiro lugar, as importações sofreram uma inversão de tendência em 2001, mantendo um novo patamar (em US\$) mais baixo desde meados de 2002. Certamente a forte depreciação cambial, o corte das linhas de financiamento externo e a recessão industrial dos dois últimos anos contribuíram para este comportamento das compras externas. Observe que alguns destes fatores deveriam provocar queda apenas temporária das importações, e não permanente. Considerando que o crédito externo se normalizou e que a taxa de câmbio se estabilizou num patamar menos depreciado, mas que a recessão industrial ainda permanece, a discussão relevante é quanto desta diminuição de importações é permanente. Ou seja, que fatia está associada à substituição de fornecedor externo por local, e quanto está associado às menores compras porque a atividade econômica está mais fraca?

gráfico 2 - importações - preço e quantum



Não há uma resposta imediata para esta questão, mas ao se observar o desempenho das importações por categoria de uso, e desagregar o valor em variações de preços e de quantidades, é possível fazer algumas especulações. O Gráfico 2 apresenta a linha de tendência do *quantum* importado, que após relativa estabilidade entre 1998 e 2001 declina sensivelmente a partir de 2002. Observa-se na Tabela 2 que a estabilidade dos valores das importações em US\$ ilustrada no Gráfico 1 esconde, na verdade, uma queda de 10% do *quantum* importado e um aumento de 8% do preço médio. Todas as categorias mostraram quedas de *quantum* importado, mas as mais fortes foram em bens de capital (máquinas e equipamentos), refletindo a substancial queda de investimentos em plantas industriais. Matérias-primas (bens intermediários) foram a única categoria que se manteve estável.

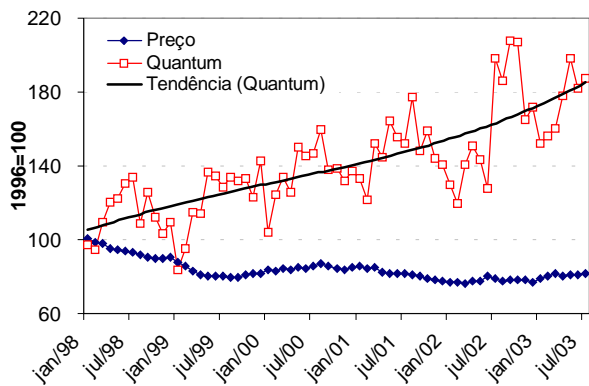
tabela 2 - índices de preços e quantum de importações

Período	Importações - Total		Categorias de Uso			
	Preço	Quantum	Bens de Capital		Intermediários	
			Preço	Quantum	Preço	Quantum
Jan-Jul 2003	89,63	95,53	85,49	74,46	82,31	124,23
Jan-Jul 2002	82,91	106,39	80,40	112,16	78,14	124,69
Var. %	8,1%	-10,2%	6,3%	-33,6%	5,3%	-0,4%
Período	Categorias de Uso					
	Consumo Duráveis		Cons. Não Duráveis		Combustíveis	
	Preço	Quantum	Preço	Quantum	Preço	Quantum
Jan-Jul 2003	91,77	42,36	73,50	75,44	150,61	62,71
Jan-Jul 2002	89,39	51,39	74,14	82,74	113,33	76,37
Var. %	2,7%	-17,6%	-0,9%	-8,8%	32,9%	-17,9%

Fonte: FUNCEX (índice médio de 1996 = 100).

Em segundo lugar, em meados de 2002 as exportações (em US\$) reverteram uma trajetória cadente que apresentavam desde julho/01 e vêm crescendo fortemente nos últimos 12 meses, motivadas pelo estímulo cambial e pela fraca demanda interna. Note, no Gráfico 3, que tal crescimento se deu basicamente por aumento de *quantum* exportado, como exemplificam o salto na produção agrícola (de 80 milhões de ton. de grãos para 120 milhões de ton entre 1999 e 2003) e a recuperação recente dos preços de *commodities* (inclusive minerais).

gráfico 3 - exportações - preço e quantum



O crescimento do *quantum* exportado nas três categorias (ver Tabela 3) sugere que boa parcela do crescimento das exportações é permanente. Outro fator importante é que o Brasil conseguiu abrir novos mercados compradores, como a China (atual 2º maior destino das nossas exportações), África do Sul, Índia e retomar o mercado argentino, após a forte crise que atingiu nosso parceiro no Mercosul. Considerando que as exportações cresceram 20% neste período, pode-se inferir que vem ocorrendo na margem uma substituição de importação de bens intermediários, pois em geral uma economia precisa importar mais matérias-primas quando expande as exportações de bens semimanufaturados e manufaturados.

tabela 3 - índices de preços e quantum de exportações

Período	Exportações - Total		Classe de Produto	
	Preço	Quantum	Básicos	
	Preço	Quantum	Preço	Quantum
Jan-Jul 2003	80,93	173,47	68,73	237,16
Jan-Jul 2002	77,79	144,36	65,26	183,86
Var. %	4,0%	20,2%	5,3%	29,0%
Período	Classe de Produto			
	Semi-manufaturados		Manufaturados	
	Preço	Quantum	Preço	Quantum
Jan-Jul 2003	83,23	142,20	83,29	164,26
Jan-Jul 2002	73,59	118,56	83,39	136,99
Var. %	13,1%	19,9%	-0,1%	19,9%

Fonte: FUNCEX (índice médio de 1996 = 100).

O governo federal anunciou recentemente algumas medidas de desburocratização de exportações, visando facilitar os trâmites de vendas externas. Medidas nesta direção serão muito importantes para consolidar o crescimento das exportações, especialmente quando os estímulos do câmbio depreciado e da fraca demanda do mercado doméstico se esgotarem.

Retomando o ponto do início deste texto, a análise das tendências recentes da balança comercial sugere que houve uma melhoria estrutural do saldo comercial, fruto tanto do crescimento do *quantum* exportado como da queda do *quantum* importado. Este último movimento esteve bastante associado à queda do investimento produtivo no Brasil, sendo provável que as compras externas de bens de capital subam com a retomada do crescimento. Vale salientar que a recente melhoria do saldo comercial reduz a vulnerabilidade externa da economia brasileira, mas também significa que o País contará com menor uso de poupança externa para financiar seu crescimento.

Uma preocupação adicional, que certamente está no mapa das autoridades econômicas, é a redução da vulnerabilidade externa, não somente pela redução do tamanho do déficit que precisa ser financiado, mas acelerando o processo de ajustamento da Conta Corrente diante de um choque externo. Para tanto, é fundamental ampliar a corrente de comércio (soma de exportações e importações), não somente melhorar a balança comercial. Isto porque, em primeiro lugar, não dá para se negociar nos fóruns internacionais sem tolerar um crescimento das importações, afinal o comércio exterior é uma via de mão dupla. Em segundo lugar, a capacidade de o País se ajustar às oscilações do financiamento internacional é tanto maior quanto maior a corrente de comércio. Em outras palavras, realizar um ajuste de US\$ 20 bilhões na balança comercial representa expandir exportações e cortar importações em 10% para um país cuja corrente de comércio é de US\$ 200 bilhões, ao passo que representam 18% caso a corrente de comércio seja de US\$ 110 bilhões, como o Brasil em 2000. A depreciação cambial e a restrição de demanda requeridas no segundo caso são bem maiores que no primeiro, como nossa experiência recente atesta.

(*) Mestre em economia pelo IPE-USP e professor do MBA-FIPE.



a questão do transporte: problemas atuais e cenários¹

setembro de 2003

informações fipe

Ao lado dos outros segmentos que compõem a infraestrutura econômica, o transporte determina as condições gerais da eficiência sistêmica de um país, condicionando, em boa medida, o seu grau de desenvolvimento. Uma vez que o transporte possui a função econômica de transferir bens finais e intermediários através das regiões, o seu desempenho influencia a competitividade de todos os demais setores econômicos. Por conta dessa condição de setor-chave da economia, o governo procura influenciar o desempenho dos transportes mediante a adoção de medidas de estímulo e incentivos. Esse conjunto de medidas é consubstanciado na forma de políticas para o setor. Deste modo, uma política de transporte tem o objetivo de reduzir custos de transferência das mercadorias através do espaço econômico.

A década de 90 e os últimos anos assistem a uma profunda crise dos transportes, prejudicando a todo o sistema econômico. Na posição de um dos principais componentes no "Custo Brasil", o transporte transformou-se em uma fonte de pressão de custos, de tal sorte que é, novamente, visto como um ponto de estrangulamento crítico para a retomada do desenvolvimento econômico no País.

A crise dos transportes assume diversas faces. Vamos expô-las a seguir com o intuito de pintar o real quadro em que se encontram os transportes no Brasil e apontar os possíveis cenários para o delineamento de políticas para o setor.

A **crise do padrão de financiamento** dos transportes possui raízes mais profundas na própria crise do Estado brasileiro que se abateu no País, com o esgotamento da estratégia de substituição de importações e a crise da inflação. Ao longo da década de 90 inicia-se a procura por outras fontes de financiamento ao setor de transpor-

te, a saber: a) recursos orçamentários sem vinculação; b) Lei de Concessão Rodoviária; c) privatização das ferrovias e dos portos; d) transferência ou delegação de responsabilidade de construção, manutenção e operação de rodovias aos Estados; e) criação da Cide, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico.

Todas essas possíveis fontes de recursos para investimento em transportes apresentam dificuldades para a sua viabilização. Com a necessidade de ajuste das contas públicas e a geração de superávits primários, a possibilidade de financiamento orçamentário para projetos de transporte restringiu-se muito.

Por sua vez, o êxito da concessão de rodovias para exploração da iniciativa privada mediante a cobrança de tarifas de pedágio depende da existência de trechos de elevado volume de tráfego. Até o presente momento já foram concedidas 6,5% da malha rodoviária pavimentada para esse tipo de exploração. A despeito disso, tal programa atingiu quase o seu esgotamento, pois cada vez é mais difícil encontrar rodovia pela qual passe um volume de tráfego que justifique o interesse da exploração pela iniciativa privada.

A transferência ou delegação de construção, manutenção e operação de rodovias aos Estados não é uma solução, por dois motivos. Primeiro, a maioria dos Estados está também passando por dificuldades financeiras. Segundo, mesmo que o governo estadual construa e opere as rodovias num certo período, posteriormente, ele costuma solicitar o ressarcimento dos gastos incorridos ao governo federal, retornando o problema da crise fiscal e financeira a este último.

Indubitavelmente, a fonte de recursos reconhecida como a mais promissora é a Cide, que foi criada com o objetivo de aplicar seus recursos em infra-estrutura de trans-

portes, subsídios a transporte e preço de combustíveis e na proteção ao meio ambiente. O problema reside no fato de que a maioria dos recursos dessa contribuição é desviada para o cumprimento das metas de superávit primário acordadas com o FMI pelo governo federal.²

Aliada à crise do padrão de financiamento, e vinculada à própria trajetória recente da economia brasileira, a **incerteza institucional** constitui outro problema que atormenta o setor de transporte atualmente. Para entender seu exato significado é preciso conhecer a mudança do papel do Estado no País ocorrida nos anos 90.

Durante muitos anos o Estado brasileiro cumpriu um papel de fomento do desenvolvimento econômico, e não poucas vezes desempenhou a função de produtor direto por meio de empresas estatais. Com o esgotamento da antiga estratégia de desenvolvimento, baseada na substituição de importações, no começo dos anos 90, e com a conseqüente privatização das estatais e a exploração pela iniciativa privada de outros serviços públicos, o Estado tornou-se mais preocupado com a regulamentação das atividades produtivas, a defesa da concorrência e dos direitos do consumidor. Essencialmente, essa metamorfose do Estado provocou uma mudança do seu papel de empresário para o de regulador.

Como seria natural se esperar, o setor de transportes vivenciou tal metamorfose e foi bafejado por uma lufada de mudanças institucionais, que ocorreram em dois momentos distintos. Num primeiro momento, no início dos anos 90, testemunha-se o desmantelamento institucional do setor de transportes, sem haver a contrapartida de uma proposta para a criação de um novo arcabouço que o substituísse, e que melhor se coadunasse com as novas tendências de globalização dos mercados e de busca incessante de competitividade e produtividade em todos os setores da economia.

Num segundo momento, a partir da segunda metade dos anos 90, observa-se o começo da reorganização institucional do setor mediante iniciativas inovadoras, que buscam romper com a relação de competição intermodal e procurar gerar as condições para a promoção da complementaridade e integração dos modos de transporte.

Nesse sentido, uma primeira iniciativa inovadora foi a tentativa de se estabelecer um novo marco regulatório, com a criação de agências reguladoras. Na esfera dos transportes, a regulamentação justifica-se porque a infra-estrutura de transportes exibe uma natureza de bem público, ou seja, o seu valor social supera o valor privado, fazendo com que a sua oferta seja insuficiente ou mesmo inexistente em certos segmentos. Para corrigir tal falha de mercado, o governo federal propôs efetuar a regulamentação por meio da criação das agências regulatórias para o transporte terrestre (ANTT), para a Aviação Civil (Anac) e para o transporte aquaviário (Antaq).

O problema fundamental da proposta do governo residiu no fato da regulação ter sido planejada para ocorrer depois da privatização de rodovias, ferrovias, portos, e também posteriormente ao desenho de mecanismo desses contratos de concessão. As agências começaram, portanto, vestindo uma camisa-de-força, com seu espaço de decisão cerceado, pois não tinham poder legal para modificar contratos previamente estabelecidos. Além disso, presenciou-se um enfraquecimento institucional em decorrência do fracionamento da regulamentação do transporte em três entidades independentes.

No âmbito institucional, a divisão de funções e das atribuições assumiu a seguinte forma: o Ministério dos Transportes é o responsável pela formulação de políticas e a elaboração do planejamento, e as agências fazem, por sua vez, a regulamentação, pondo em prática as diretrizes emanadas do planejamento e das políticas previamente estabelecidas. Não obstante, essas fronteiras das atribuições não são respeitadas na prática, sendo que as agências também atuam na formulação de políticas de transporte, criando atritos com o Ministério. Por outro lado, o Ministério pretende assumir certas incumbências próprias das Agências, introduzindo, com isso, o **risco regulatório** no ambiente das concessionárias privadas de rodovias, ferrovias, portos etc. Por não tornar claras as regras do jogo, o risco regulatório turva o horizonte de investimentos e as expectativas de retorno econômico das concessionárias, conduzindo à paralisação das inversões produtivas, bem como ao abandono das concessionárias do negócio.

tabela 1 - matriz de transporte de carga: comparação internacional (em %)

Modalidade	Países		Brasil	
	Desenvolvidos	Subdesenvolvidos	1993	2000
	1993	1993	1993	2000
Rodoviário	30,0	42,3	58,7	60,5
Ferroviário	40,0	38,5	20,6	20,9
Hidroviário	16,0	10,9	17,2	13,9
Outros	14,0	8,3	3,4	4,8

Fonte: GEIPOP.

Ainda do ponto de vista institucional, outro grave problema no sistema de transportes do Brasil é a **ausência da multimodalidade**. Pela observação da Tabela 1, é patente essa distorção comparativamente à situação dos países desenvolvidos e até mesmo dos países subdesenvolvidos. Enquanto a parcela do modo rodoviário na matriz brasileira de 2000 representa o dobro da média dos países desenvolvidos, a participação do transporte ferroviário é acanhada, bem como dos outros modais, em especial do transporte dutoviário, muito importante na matriz de transportes daqueles países desenvolvidos. Por isso, tal desbalanceamento é conhecido como a hipertrofia rodoviária na matriz brasileira de transportes.

A emergência de operações multimodais, nas quais a seleção dos modos de transporte a serem usados é fruto do cálculo de minimização dos custos para transportar determinada carga em certo percurso, depende fortemente de regulamentação legal. O operador de transporte multimodal é um agente de transportes encarregado do destino da carga em todo o trajeto, e corresponde à pessoa que toma a decisão de quais meios serão adotados para transportá-la. Essa figura precisa estar respaldada juridicamente para que seja responsável pelo cumprimento do contrato de transporte, especificando o prazo de entrega, garantindo a qualidade das mercadorias transportadas, fazendo o seguro em todas as etapas da viagem, entre outras incumbências.

A lei que cria a figura jurídica do Operador de Transporte Multimodal (OTM) foi votada em 1998 e regulamentada pelo Congresso Nacional em 2000. Entretanto, o texto da lei não prevê a criação de um conhecimento único de transporte (nota fiscal) durante a movimenta-

ção da carga da origem até o destino final, o que acarreta duas conseqüências deletérias. Em primeiro lugar, há a geração de uma burocracia desnecessária para preparar o conhecimento em cada modal envolvido na operação. Em segundo lugar, existe a cobrança de ICMS em cascata a cada conhecimento emitido. Ademais, um outro problema é a exigência criada pela Superintendência de Seguros Privados (Susep) de que a empresa candidata a operadora multimodal tenha apólice de seguro de dois milhões de reais, o que alija do mercado pequenas e médias empresas. Assim sendo, apesar da legislação específica, o ambiente propício à multimodalidade ainda não foi instalado no País.

Outro gravíssimo problema que o setor de transporte enfrenta é a **deterioração da malha rodoviária**. Como aproximadamente 60% de todo o fluxo de mercadorias do País é transportado por rodovias, é de suma importância para a competitividade sistêmica contar com uma malha rodoviária em boas condições de tráfego.

Infelizmente, não é essa a nossa realidade. A situação precária da malha rodoviária também pode ser identificada pelo levantamento técnico do estado das rodovias federais, realizado pelo Sistema de Gerência de Pavimentos do DNPR, e que leva em conta apenas as condições do pavimento da pista de rolamento, do acostamento e sinalização horizontal. Em 2001, esse levantamento avaliou 49.503 quilômetros. Desse total, 27,7% foram considerados como em bom estado, 36,2% foram julgados em estado regular e 36,1% foram avaliados como em más condições. (BDMG, 2002, p. 38).

Para compreender todos os contornos dramáticos da situação é importante ainda avaliar com que intensidade essa precária malha rodoviária é usada. Um dos mais importantes indicadores de produtividade do sistema de transporte é a densidade de tráfego, que expressa o tráfego rodoviário (em toneladas-quilômetros) por quilômetro de rodovia pavimentada por ano. Um valor extremamente alto desse indicador pode sinalizar uma saturação no uso das rodovias, que, por seu turno, expressa um alto volume de tráfego de mercadorias ou uma baixa extensão de rodovias pavimentadas ou ambos simultaneamente.

Esses cálculos estão expostos na Tabela 2. É impressionante a densidade de tráfego no caso brasileiro em comparação com outros países. Por exemplo, a densidade de tráfego da Dinamarca, Áustria e Ucrânia correspondem a apenas 5% da brasileira; a Holanda tem uma densidade de tráfego de 8% da densidade do Brasil, ao passo

que a densidade dos EUA representa 14% da brasileira. Da amostra de países cujos dados puderam ser compilados, o México mostra uma densidade de tráfego mais próxima da brasileira. Mesmo assim, sua densidade representa 61% do caso brasileiro.

tabela 2 - transporte rodoviário de carga: comparações internacionais (1996)

<i>Países</i>	<i>Toneladas- Quilômetros (em milhões)</i>	<i>Rodovias Pavimentadas</i>	<i>Densidade de Tráfego (em milhares)</i>	<i>Índice Relativo (Brasil=100)</i>
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(1)/(2)</i>	
Áustria	15.458	106.348	145	5
Bélgica ^a	42.562	143.800	296	11
Brasil ^b	421.131	150.836	2.792	100
Dinamarca	9.976	71.336	140	5
Equador	3.558	5.752	619	22
Estados Unidos	1.419.100	3.722.707	381	14
Holanda ^a	20.900	92.257	227	8
México ^a	162.827	95.397	1.707	61
Romênia ^a	19.748	72.859	271	10
Ucrânia	22.201	163.937	135	5

Fonte: GEIPOT, Anuário Estatístico de Transporte e The Europe World Yearbook.

Notas: a 1995, b 1997.

Com base nesse indicador é possível detectar vestígios da existência de saturação no uso das rodovias na transferência de mercadorias no Brasil. É por esse motivo que alguns setores econômicos, como a agropecuária, estão temerosos que ocorra, no País, um colapso no transporte de mercadorias, o que está sendo chamado por eles de “Paradão”.

A deterioração e o abandono da malha rodoviária manifestam-se na falta de segurança sentida pelos seus usuários. A ocorrência freqüente de **roubo de cargas** afeta negativamente o desempenho do setor de transporte rodoviário de carga. Nesse ambiente, os transportadores são obrigados a contratar seguros das cargas. Dependendo do tipo de carga (cigarros, por exemplo),

as companhias seguradoras recusam-se a vender apólices, obrigando as transportadoras a fazerem um auto-seguro, ou seja, elas próprias assumem o risco do roubo da carga perante o cliente.³

Diante desse quadro desalentador, existem, basicamente, dois cenários possíveis no horizonte para futuras políticas de transportes que consigam reduzir os custos de transporte impingidos ao conjunto do sistema econômico. Desse modo, dividimos uma política de transportes exitosa em duas frentes: uma de curto e médio prazo e a outra de longo prazo. Visto que existe uma hipertrofia rodoviária na matriz de transportes de mercadorias do País, uma política de curto prazo e de médio prazo procuraria tomar medidas e ações para

reduzir custos de transporte, concentrando seus esforços na realização de melhorias na malha rodoviária. Uma política de longo prazo tentaria, por sua vez, mudar a própria natureza da matriz, procurando corrigir essa hipertrofia rodoviária por meio da promoção da multimodalidade, elevando, com isso, a participação porcentual dos outros modos de transporte que têm vantagens potenciais de frete na operação de rotas com densos volumes de tráfego de mercadorias.

Por conta da hipertrofia rodoviária na matriz de transportes, vale notar que o conjunto de projetos rodoviários, incluídos no Plano Plurianual 2004-2007, deve receber a classificação de prioritário, devendo ter precedência no tempo. Ademais, a melhoria da infraestrutura rodoviária consome menos recursos e tempo. Em que pese isso, a prioridade aos projetos rodoviários pode levar a um reforço da hipertrofia rodoviária na matriz. No entanto, essa prioridade conduzirá a melhores resultados do que aqueles que adviriam caso a precoce promoção da multimodalidade começasse em primeiro lugar.

O outro cenário concebe a execução de uma política de transporte, tendo uma perspectiva de longo prazo. Mostramos que a matriz tem uma hipertrofia rodoviária que a distingue de qualquer outra matriz de país desenvolvido ou mesmo de outros países emergentes, em situação semelhante à nossa. Outra conclusão de relevo foi a constatação da ausência de uma rede multimodal de transportes.

Numa perspectiva de longo prazo é necessário, pois, alterar profundamente a própria composição da matriz de transportes, buscando a coordenação e a integração de operações multimodais, dando, assim, um maior peso aos modos de transporte que apresentem potencial vantagem de custos quando atuantes em densos fluxos de mercadorias, a saber, o transporte ferroviário e hidroviário. Fica cada vez mais claro que uma eficaz política de transporte perseguindo objetivos de longo prazo envolverá um declínio da importância relativa do modo rodoviário em benefício dos modos ferroviário, hidroviário e dutoviário na matriz de transportes de carga do País. Contudo, essa profunda mudança da natureza da

matriz demanda muito tempo e um copioso montante de recursos.

Convém alertar que esses dois cenários não são auto-excludentes. Pelo contrário, são complementares. Apenas envolvem uma precedência no tempo para a sua efetiva implementação.

Existe ainda um outro cenário não explicitado neste artigo e que, certamente, a sociedade brasileira não deseja que se concretize. Trata-se do cenário em que não haverá recursos suficientes para se implementar qualquer política de transportes consistente. Poderíamos chamar esse cenário da antipolítica de transportes. Fazamos votos que o destino não nos reserve tão lúgubre caminho.

1 Este artigo é baseado, parcialmente, num capítulo da tese de doutorado do autor, intitulada “*Um Modelo de Equilíbrio Geral Aplicado Espacial para Planejamento e Análise de Políticas de Transporte*”.

2 Conforme proposta do Orçamento Geral da União para 2003, dos R\$ 8,8 bilhões que o governo federal espera arrecadar com a Cide, apenas R\$ 1,4 bilhão são previstos para a construção e conservação de rodovias, sendo que R\$ 3,7 bilhões serão destinados ao Tesouro Nacional para reforçar o superávit primário.

3 Dois outros problemas no transporte rodoviário, que estão intimamente relacionados, são a elevada idade média da frota de caminhões e o alto índice de mortes nas rodovias. O número de mortes por quilômetro em estradas brasileiras é de 10 a 70 vezes superior àquele dos países desenvolvidos, enquanto a idade média da frota rodoviária é de 17,5 anos.

Referências

Almeida, E. S. *Um modelo de equilíbrio geral aplicado espacial para planejamento e análise de políticas de transporte*. 2003. Tese (Doutorado), IPE-USP, São Paulo.

(*) Doutor em Economia pela FEA-USP e pesquisador da Fipe. (edualmei@usp.br)



Antecedentes Históricos

No mês de julho p.p. transcorreu o sesquicentenário da abertura forçada do Japão, sob a ameaça das canhoneiras do Commodore Perry, ao comércio e as relações internacionais. Durante 250 anos, os *shoguns* exerceram, com rigor e determinação, uma política de reclusão, fechando o país aos contatos com o exterior. Ameaçados pela artilharia da frota norte-americana, resolveram baixar as barreiras e abrir o país ao comércio com o mundo. Decorrido um século e meio, o Japão se transformou em uma potência econômica, ultrapassando os países capitalistas tradicionais (Alemanha, Grã-Bretanha, França) e consolidou-se como maior credor do mundo, enquanto alcançou uma renda *per capita* superior a US\$ 30,000 anuais.

A história da modernidade é rica em ensinamentos sobre a ascensão e o declínio de impérios baseados na acumulação irrefreada de riquezas materiais, iniciada por conquistas militares, com a subjugação e posterior exploração de outros povos. Às conquistas dos portugueses e espanhóis do século XVI seguiu-se a expansão holandesa, crescentemente contestada, até que foi, finalmente, substituída pela dos franceses e britânicos.

O império britânico atingiu seu apogeu no século XIX, entrando em decadência a partir da Primeira Guerra Mundial, quando foi inaugurado o século de supremacia norte-americana, contestada, sem sucesso, pela URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) durante aproximadamente trinta anos.

Depois de assimilar rapidamente a tecnologia ocidental, o Japão despontou, no início do século XX, como potência industrial e militar. Em 1905 derrotou a Rússia Czarista que, na época, tinha o maior exército do mundo.

Apesar da derrota e destruição na 2ª Guerra Mundial, o ritmo de reconstrução foi espantoso, a ponto de vários analistas especularem: “Será o Japão a próxima superpotência?”

A discussão nos leva a destacar as relações sociais e políticas como fatores determinantes da paz e da estabilidade na trajetória de povos e sociedades ... Desigualdades gritantes e ilegítimas levam a tensões e conflitos internos que enfraquecem a estrutura social e sua capacidade de resistência a conquistadores ou competidores externos. Se alguma lição pode ser extraída da história antiga e contemporânea, seriam as evidências sobre sociedades solidárias, “boas” no sentido de solidariedade e cooperação de seus cidadãos e que não foram necessariamente as mais ricas. Daí é lícito inferir que a riqueza material certamente não será condição suficiente para construir-se uma sociedade “boa”. Os casos de desenvolvimento mais sustentável ou “durável” são de sociedades que souberam construir uma relativa união ao redor de metas e objetivos comuns, com respaldo em valores compartilhados que atuam como motivadores poderosos, inspirando ações coletivas, em tempos de guerra e de paz.

A fim de promover uma sociedade sustentável, orientada e coordenada por líderes “virtuosos”, a meta de crescimento econômico - fator dinâmico de transformação social e política - deve ser combinada com um esforço permanente de reconstrução social, visando despertar nos membros da “*polis*” (a entidade política) um senso de pertencer e de identidade. Assim, a população será motivada a vislumbrar o desenvolvimento como tarefa coletiva em que cada um(a) estará disposto a assumir uma parte dos sacrifícios necessários. Donde se conclui que os valores sociais, transmitidos ao longo das gerações, e constantemente reforçados pelos costumes, pa-

drões de comportamento, normas e leis que regem o convívio social, inclusive o sistema formal e informal de educação, são de importância fundamental para a análise e interpretação dos processos políticos e culturais.

Historicamente, as tarefas de estabelecer padrões mínimos de consumo e definir prioridades de investimentos foram desempenhadas pelo Estado, sustentado por uma burocracia civil e militar com *ethos* próprio e distinto do resto da sociedade. Contudo, no mundo ocidental, com a ascensão das grandes corporações privadas e públicas, o Estado está perdendo seu poder de regulador e de arbítrio dos conflitos sociais. Seu enfraquecimento e o descalabro da administração pública, agravados pela perda de arrecadação e o fracasso das políticas cambial e fiscal, fragilizaram seu poder decisório e abriram espaço para a disputa por posições de mando político, aos atores sociais mais dinâmicos.

No caso do Japão, o Estado desempenhou um papel central no processo de modernização e industrialização, desde o período Meiji, em meados do século XIX, demonstrando ao resto do mundo que não era necessário abraçar e render-se à cultura ocidental para transformar as bases de sua economia. Depois de absorver a cultura, a filosofia e a tecnologia chinesas durante quase um milênio, o reino dos Tokugawa preconizou e praticou o isolamento completo do resto do mundo, até 1853. Diante a superioridade técnica dos ocidentais, as elites japonesas resolveram que, para resistir e expulsar os bárbaros, seria necessário apropriar-se de seu *know how* técnico e prático.

O “milagre” japonês - país de desenvolvimento tardio que chegara atrasado à repartição do mundo entre as potências colonizadoras européias - tem raízes em padrões sociais persistentes ao longo de sua história, que se tornaram relevantes para o desenvolvimento industrial capitalista no século XIX. O país adotou, num primeiro estágio, políticas econômicas orientadas para o mercado interno, com forte presença do Estado como mentor do processo, proporcionando, além de infraestrutura em energia e transportes, os quadros de uma administração pública bem preparada e eficiente.

Contradições internas e pressões externas no processo de acumulação e expansão levaram o Japão imperial à participação nos dois grandes conflitos mundiais, em busca de conquistas territoriais. Aliado da Alemanha nazista na Segunda Guerra, foi derrotado e totalmente destruído pelos bombardeios norte-americanos. Após a reconstrução, chamada inapropriadamente de “milagre”, o Japão ocupa posição privilegiada no Extremo Oriente e no mundo, com sua economia dinâmica (até 1990) e sua moeda como reserva de valor universal.

Sendo dotado de poucos recursos naturais e fontes de energia é impossível explicar a recuperação econômica e os avanços significativos na estabilidade política pelos modelos ou teorias convencionais. Isto nos leva a formular uma hipótese sobre o peso e a relevância do fator humano em suas múltiplas e variadas dimensões, particularmente a força de trabalho, sua formação, treinamento e disciplina, bem como os padrões de comportamento e os valores sociais que regem o convívio e as relações entre os diferentes atores sociais.

O determinismo econômico tão enfatizado pelas doutrinas marxista e neoclássica é insuficiente para dar conta da complexidade do sistema caracterizado pela interação de múltiplos fatores culturais, econômicos e políticos. Os mecanismos e valores indutores de identidade, coesão e solidariedade devem merecer atenção privilegiada dos estudiosos por elucidarem os processos de mobilização e motivação fundamentais para as ações coletivas. Sem essa dinâmica, o processo de desenvolvimento permanece truncado ou desvirtuado, como demonstram as fortunas acumuladas durante as crises de petróleo, nos anos 70, pelos países árabes, posteriormente dissipadas por um consumo supérfluo ou no conflito armado entre Iraque e Irã. Não basta induzir um crescimento vigoroso da economia sem uma determinação férrea sobre o aproveitamento racional do excedente do produto social. O papel das elites se torna fator estratégico: determinadas a impulsionar o processo de desenvolvimento, poupam e reinvestem seus ganhos decorrentes das atividades comerciais e industriais lucrativas.

O que teria funcionado como poderoso fator de motivação nos séculos passados (vide, por exemplo, a influ-

ência do Protestantismo na expansão comercial da Holanda e Grã-Bretanha), poderá também funcionar, neste início de século XXI, em plena era de globalização e de investimentos voláteis no espaço internacional, sem deter-se nas fronteiras nacionais? Neste ponto, cabe um comentário sobre o papel das doutrinas religiosas e nacionalistas que surgiram sob forma de fundamentalismo, na segunda metade do século XX.

Uma retrospectiva da História mostra que o fervor religioso em si não constitui fator de desenvolvimento social e, menos ainda, de emancipação individual. Refletindo as frustrações das massas diante dos fracassos da modernização, quando não as manipula, nelas ressuscita crenças messiânicas ou de fim de mundo, inibindo movimentos de libertação social e de afirmação de autonomia individual.

Por outro lado, o desmoronamento da ex-União Soviética nos leva a especular sobre a educação universal gratuita e uma forte base científico-tecnológica que podem constituir condições necessárias para um complexo industrial-militar, mas certamente não serão suficientes para a construção de uma sociedade sustentável, sobretudo quando o processo for controlado e orientado por um aparato burocrático-policial, totalitário e esmagador de iniciativas criativas, individuais e coletivas.

A tecnologia de ponta, considerada fator decisivo do crescimento econômico e da eficiência militar, não evitou a derrota das forças armadas norte-americanas diante dos soldados - camponeses descalços - do Vietnam. Voltando ao caso do Japão: suas elites demonstraram capacidade de absorção, incorporação e inovação tecnológica que proporcionava suporte ao crescimento econômico acelerado. Fosse somente a importação e cópia de tecnologias alienígenas, a dinâmica do processo seria incompleta. A semente caiu em solo fértil, ou seja, encontrou uma infra-estrutura que viabilizou a absorção, adaptação, incorporação e assimilação, a partir das quais foi possível partir para inovações autóctones.

A orientação básica de valores de uma organização social configura e molda o comportamento individual, assegurando a persistência das relações sociais, mesmo

em épocas de transformações e crises econômicas. Identidade e estabilidade social são produtos da institucionalização de valores ou ideais sociais que podem ser propícios ou resistentes a tentativas de modernização.

Persistência e Mudança de Valores

Apontamos a seguir alguns dos padrões e valores da sociedade japonesa que lhe permitiram efetuar o salto para a modernidade. De cultivadores de arroz para líderes de indústria e de finanças no mundo da globalização, sem romper os elos de ligação com as normas de conduta e os valores tradicionais.

Até que ponto persistem as vantagens socialmente construídas do modelo japonês? Sem dúvida, a educação formal generalizada, a disciplina e obediência fundamentadas num profundo respeito às autoridades constituídas foram favoráveis quando postos a serviço do crescimento econômico, contribuindo para a formação de um *ethos* que reforça a identidade, orgulho e solidariedade nacionais. Mas as condições objetivas da prosperidade e expansão da economia japonesa tendem a enfraquecer à medida que suas maiores e mais dinâmicas empresas forem impelidas a multiplicar e descentralizar seus investimentos em escala global, sobretudo nos mercados integrados que ameaçam com barreiras protecionistas.

Enquanto devem enfrentar a concorrência dos conglomerados ocidentais, as exportações de produtos japoneses passam a sofrer a competição de *late comers* - os países de industrialização tardia cuja mão-de-obra, embora diligente e barata, alcança níveis de produtividade semelhantes aos dos trabalhadores japoneses. Ademais, a abertura crescente ao mundo externo, a redução da jornada de trabalho e as mudanças de padrões de comportamento induzidas pelo próprio governo, no sentido de estimular níveis de consumo e de lazer mais elevados, tendem a reduzir as margens de lucro e, assim, os níveis de poupança e de investimentos que sustentaram os esforços e a dinâmica de reconstrução e crescimento ao longo das últimas décadas.

No período de pós-guerra, as empresas japonesas conseguiram desenvolver um tipo de relacionamento en-

tre os trabalhadores e a gerência que foi propício à obtenção de índices crescentes de produtividade e qualidade. Estimulou-se a lealdade e dedicação dos empregados para com a empresa, por meio de um conjunto de vantagens concedidas, tais como o emprego vitalício, melhoria dos salários e uma participação - efetiva ou manipulada - nas decisões que afetam a vida de toda a organização. A necessidade de preservar a harmonia do grupo induz os indivíduos a esconderem seus verdadeiros sentimentos (*honne*), revelando apenas a máscara (*tatemae*) ao alinhar-se com a posição dos chefes.

A união assim produzida em torno de um projeto leva ao sentimento de responsabilidade compartilhada, evitando o risco de um fracasso ser atribuído a um “bode expiatório”, com profundas repercussões sobre o moral de toda a organização. Essa orientação para o coletivo manifesta-se, também, em toda a trajetória dos trabalhadores japoneses. Recrutados ao sair do colégio ou da universidade, recebem um treinamento e orientação que exige, muitas vezes, o sacrifício da vida pessoal. São contratados, nem tanto pelo talento ou as habilidades, mas pela aptidão e prontidão de aceitar e conformar-se à filosofia da empresa. É no local de trabalho, segundo a doutrina dominante, que se obtém auto-estima e satisfação, e não nas realizações pessoais.

Na organização da sociedade japonesa prevalece o padrão hierárquico de “senioridade”, diferente das sociedades ocidentais baseadas no princípio do mérito e do *status* atribuído. A unidade básica da sociedade é o lar da família e cada empresa se considera como uma família extensa da qual partilham todos os empregados, sendo o empresário ou o executivo seu chefe natural. O grupo assim formado se caracteriza pela homogeneidade e exclusivismo, o que gera entre seus membros sentimentos de identidade, segurança e auto-valorização, ancorados numa conscientização de “nós” contra os “outros”, refletida também no conceito desfrutado pela empresa. O prestígio e a reputação dos empregados não são determinados por fatores econômicos apenas (faturamento, lucros ou ativos), mas até um operário não qualificado ganha *status* como empregado de um prestigioso conglomerado.

Assim, o prestígio social de um grupo ou organização de trabalho tem peso decisivo na determinação do *status* pessoal de seus membros na sociedade mais ampla.

A competição entre as pessoas e entre as empresas é travada horizontalmente, em todos os níveis, entre os pares que operam no mesmo ramo ou setor. Assim, enquanto se estimula o antagonismo contra os “outros” da mesma classe ou nível, ficam fortalecidos a hierarquia e os laços de solidariedade em nível vertical, em cada organização ou unidade do vasto sistema produtivo e social. Cria-se um clima de harmonia e de responsabilidade mútua nas empresas e na sociedade que contribui poderosamente para o “*esprit de corps*” coletivo, enquanto se alimenta uma hostilidade mal disfarçada em muitos aspectos da vida social. Segundo a socióloga Chie Nakane (1985), as mudanças decorrentes da urbanização e industrialização não teriam afetado a estrutura tradicional e as relações informais.

Em um lar japonês tradicional, opiniões e decisões de seus membros são tidas como unânimes, ou seja, todos aceitam a opinião do chefe e qualquer contradição será considerada imprópria, por perturbar a ordem e a harmonia do grupo. Transferido para o âmbito da empresa, empregado e empregador consideram a relação como totalmente envolvente (*marugakae*), semelhante à família. Ainda segundo Nakane, essa característica se verifica desde o período Meiji até o presente, o que explicaria o imobilismo do trabalhador japonês.

O sistema de emprego vitalício - introduzido no período pós-guerra, com o beneplácito do Estado - revela vínculos estreitos e características estruturais e ideológicas com a administração dos lares e das empresas e forma a base para o envolvimento e a participação dos indivíduos, enfatizando-se a maior importância de atitudes morais e patrióticas. O sentido de coesão e unidade grupal forma a base para o envolvimento e a participação emocional dos indivíduos no grupo, construindo um mundo à parte, ao lado e em oposição aos de “fora”. Mais do que em outras culturas, na sociedade japonesa as relações com os “outros” são vistas como opostos dificilmente conciliáveis.

Convém frisar que as vantagens conquistadas pelas empresas japonesas no setor industrial não se basearam apenas em tecnologias “duras” (*hardware*) superiores. Quase todas as inovações revolucionárias das últimas décadas se originaram em pesquisas básicas realizadas fora do Japão. Mas as empresas japonesas demonstraram uma capacidade incomum de aplicar tecnologias pesquisadas e desenvolvidas alhures, e uma habilidade de lucrar mais rapidamente com a utilização das mesmas. Em retrospectiva, e à luz dos resultados, essa foi certamente uma política tecnológica “apropriada” para a sobrevivência e a competitividade das empresas japonesas nos mercados internacionais.

A infra-estrutura tecnológica é fruto de um clima social propício à inovação e ao trabalho criativo realizado por uma força de trabalho bem treinada e disciplinada que encara as tarefas manuais e técnicas com orgulho e satisfação profissionais.

O ambiente social, ou a estrutura das relações sociais na família, na escola, nas empresas e nas instituições reforça atitudes de responsabilidade no serviço e de lealdade à empresa ou à organização. Dificilmente operários ou funcionários mudam de empresa em busca de melhores salários ou de carreira mais rápida. Simplesmente, mais do que uma relação contratual, o emprego é carregado de uma ligação emocional, como se fosse uma extensão da vida no lar, com todas as conotações de aprovação moral e social. No ocidente, o indivíduo que infringe as normas sociais é considerado perturbado ou desajustado emocionalmente. Na sociedade japonesa, fundamentada na ética de trabalho em grupo, do indivíduo que perde esses vínculos sociais se diz que “não pertence”.

Lições e Perspectivas do Japão

No período pós-guerra, os japoneses aprenderam com seus concorrentes ocidentais e introduziram profundas transformações nas linhas de produção e nos processos de trabalho de seu país, entre as quais se destacam: a flexibilização das linhas de produção; o controle de qualidade total; a introdução do *kanban* (suprimento de insumos em tempo real, eliminando a necessidade de se manter grandes estoques) e a modificação das rela-

ções humanas nas empresas, com base num paternalismo benevolente e num sistema de consulta aos empregados. Mas a História não se desenvolve em linha reta: o que foi vantagem em um dado período pode criar tensões e conflitos em um novo contexto emergente.

O sistema de administração japonês, após mais de três décadas de sucessos invejáveis, passou a sofrer fortes pressões por mudanças. O envelhecimento da força de trabalho, a valorização do iene em relação ao dólar, a crise persistente da economia mundial e a fragilidade do setor financeiro japonês, tudo pressiona no sentido de mudar os padrões de conduta do povo japonês num mercado internacional extremamente competitivo e perturbado por movimentos especulativos.

O cenário pós-guerra viu emergir um novo paradigma técnico-econômico baseado na microeletrônica, com unidades de produção flexível, sistemicamente integrados e dinamizados por inovações incrementais, o que parecia representar uma combinação bem-sucedida de tecnologia “dura” (*hardware*) com uma série de inovações organizacionais e administrativas (*software*) que resultaram em processos de trabalho mais eficientes. Seria isso suficiente para resistir aos impactos da globalização dos mercados, dos fluxos transnacionais de investimentos, da mobilidade do capital industrial e financeiro, numa corrida irrefreável por mercados estratégicos?

Convém lembrar que a opção pela grande organização industrial não tem favorecido o avanço dos direitos individuais. Discussões públicas sobre as decisões tomadas pelas autoridades são fenômenos raros, pois, segundo estudiosos, “o japonês, desde seu nascimento, está sendo treinado para não virar a mesa”.

Entretanto, em consequência da relativa afluência econômica e dos níveis educacionais alcançados, começam a surgir manifestações de individualismo. Ao contrário de seus pais, que ainda colocam a estabilidade no emprego como meta prioritária, os jovens procuram atividades profissionais capazes de lhes proporcionar satisfação pessoal.

Surge, também, uma nova consciência social, clamando por direitos dos idosos, das mulheres, das crianças e

dos deficientes físicos e mentais, como expressão de uma aspiração generalizada e crescente por justiça social e defesa dos direitos humanos, em todos os setores da sociedade.

Iniciamos este texto com uma reflexão sobre a trajetória histórica e política do Japão, cuja população vivia em isolamento total do resto do mundo, até meados do século XIX. Analisando seus avanços espetaculares no processo de integração à economia mundial capitalista, atingindo a posição de segunda potência industrial e financeira, no final do século XX, verifica-se que o Japão logrou essa façanha apesar de sua pouca extensão territorial e a ausência de recursos naturais e energéticos.

Em vez de um determinismo econômico pouco elucidativo, abrimos espaço para uma abordagem interdisciplinar, privilegiando as variáveis psicossociais. As normas e padrões de conduta, as relações de mando e poder tradicionais, constantemente reforçados pelo processo de socialização e o sistema de educação formal baseados em um conjunto de valores que asseguram a lealdade dos indivíduos ao grupo com o qual se identificam (ou, ao qual “pertencem”), resultando em adesão e solidariedade em todos os níveis da vida coletiva.

A combinação desses fatores com a conjuntura internacional e seus desafios; a capacidade, competência e dedicação da força de trabalho; a política de inovações incrementais procurando induzir melhorias graduais de *design*, processo, equipamentos, acabamento etc., sem imobilizar vultosos recursos na pesquisa da fronteira científica e tecnológica; e a aliança tácita entre os sindicatos dos trabalhadores e a poderosa Keidanren (a associação dos dirigentes das empresas), devidamente sancionada pelo MITI - Ministério de Indústria e Comércio Internacional; todos esses elementos foram decisivos para o crescimento econômico e a elevação da qualidade de vida da população japonesa. Seria isso suficiente para assegurar uma transição tranqüila para o novo contexto da globalização, no limiar do século e milênio? Vantagens conquistadas num período da História podem tornar-se obstáculos para vencer novos desafios,

para os quais soluções e respostas fundamentadas em valores tradicionais mostram-se inadequadas.

Referências Bibliográficas

- Benedict, R. *O crisântemo e a espada*. São Paulo: Perspectiva, 1972.
- Christopher, R. C. *The Japanese mind*. London: Pan Books, 1984.
- Kobayashi K. *Japan, the most misunderstood country*. Tokyo: The Japan Times Ltd Co., 1985.
- Koshmann, V. *Authority and the individual in Japan*. Tokyo: University of Tokyo Press, 1978.
- Nakane, C. *Japanese society*. Tokyo: C.E. Tuttle, 1985.
- Rattner, H. Tradição e modernidade: uma reflexão sobre a dinâmica do desenvolvimento Internacional. In: *Liderança para uma sociedade sustentável*. S. Paulo: Editora Nobel, 1998, p. 17-23.
- Vogel, E. *Japan as number one*. Tokyo: C.E. Tuttle, 1980.

(*) ABDL e FEA-USP. rattner@abdl.org.br



um convite à contestação

Há já alguns semestres, uma contradição cuja existência se dava apenas de modo latente no seio do Partido dos Trabalhadores, tem-se explicitado concretamente; objetiva-se ela no hiato cada vez mais largo observado entre dois grupamentos bem nítidos do partido: de um lado, colocam-se os integrantes dos governos do PT e a esmagadora maioria das lideranças políticas e dos quadros dirigentes do partido; do outro, postam-se um diminuto número de seus representantes nos distintos escalões do poder legislativo, parcela substantiva da militância partidária e muitos de seus simpatizantes.

Embora tal contradição aflore contrapondo os dois grupamentos acima discriminados, não são, de fato, os interesses particulares desses dois grupos os objetos dos choques ora verificados. Para identificarmos plenamente o conjunto de elementos envolvidos no fenômeno sob análise, faz-se necessário considerarmos, de uma parte, a própria formação e consolidação do PT, e, de outra, as várias mediações ocorridas no desenvolvimento dos processos políticos recentes dos quais resultou a ascensão dos petistas ao poder executivo de importantes municípios, de vários Estados e, por fim, à própria presidência da República.

Tentemos, pois, passo a passo, desnovelar a questão em foco.

Como sabido, o PT formou-se com base em grupos superiormente organizados do ponto de vista sindical e que compunham uma elite de trabalhadores e de funcionários públicos aos quais se somaram intelectuais e profissionais liberais; tal segmento político distinguiu-se, pois, tanto do ponto de vista econômico como no respeitante ao preparo político, educacional e organizacional. Tal conjunto, evidentemente, destacava-se, sob todos esses aspectos, dos excluídos e despossuídos que compõem a massa majoritária da população desprivilegiada do País.

Parece ocioso afirmar, portanto, que, sobretudo do ponto de vista econômico, os construtores do PT sempre representaram um segmento diferenciado *vis-à-vis* nossos imensos contingentes de pobres e excluídos. Não é de estranhar, portanto, a projeção de tal diferenciação sobre os interesses, reivindicações e necessidades materiais de uns e de outros. Além disso, conquanto as intenções dos petistas possam ser as mais generosas e seu preparo político e ideológico possa ser dos mais sofisticados, as diferenciações ora aludidas persistem e são politicamente relevantes. Ademais, a subsistência dessas diferenças não implica nenhum “rebaixamento” do nível de consciência, da capacidade de luta ou do espírito de abnegação, desprendimento e solidariedade dos petistas e de seus simpatizantes.

Deve-se ter presente, além do mais, que, *per se*, a não confluência entre os interesses de tais grupos não ensejaria, em princípio, nenhuma contradição maior ou choque irreconciliável; no máximo poderíamos ver ocorrer uma disputa pelos recursos disponíveis ao atendimento de eventuais demandas deste ou daquele grupamento.

De outra parte - e isso, a nosso ver, está a ocorrer -, deve-se esperar o acirramento dos ânimos do grupo formado por petistas e seus simpatizantes que se consideram atacados em seus direitos, reais ou presumidos, a fim de que restem recursos para outras finalidades, inclusive para o atendimento de necessidades da parcela populacional mais carente e politicamente desorganizada e que é reconhecida pelos próceres do PT como merecedora de atenção especial.

Esse acirramento de ânimos, é óbvio, não colocaria em confronto o aludido grupo de petistas e os despossuídos, mas, sim, os integrantes desse grupo de petistas, o qual estaria a ser “atacado”, e os agentes dos governos do PT e da direção partidária, os quais - embora movi-

dos por intenções as mais nobres - estariam a comandar tal “ataque”, facilmente assimilável às idéias de “achaque” e de traição.

Correlatamente, como avançado, também é imperioso admitir que a preocupação central dos dirigentes petistas prende-se, justamente, ao atendimento das reivindicações e necessidades econômicas, políticas e sociais das referidas massas mais desprivilegiadas e carentes das populações brasileiras. Chegando ao poder cumpriria aos petistas, pois, implementar políticas consentâneas com o atendimento desses despossuídos. Isso, no entanto, não está a ocorrer. Nesta altura de nossa argumentação cumpre lembrarmos as mediações referidas acima. Tomemos dois exemplos concretos delas.

Ao assumir a Prefeitura do Município de São Paulo, a atual prefeita deparou-se com sérias limitações orçamentárias e com a impossibilidade legal de estabelecer impostos necessários para financiar a ampliação e/ou a criação de eventuais programas de cunho social. Serviu-se ela, pois, de maneira caótica e desastrada da instituição de taxas absolutamente esdrúxulas, verdadeiras provocações à população em geral, e, em particular, à classe média, a qual fartamente a apoiou quando de sua eleição. A grita foi geral e as camadas médias, relativamente mais abonadas, afastam-se cada vez mais da prefeitura paulistana, muito embora estejam sendo efetuadas obras de vulto e se desenvolvam relevantes programas municipais de atendimento às populações mais carentes. No grupo de descontentes contam-se, também, muitos petistas e seus simpatizantes, além de inúmeros eleitores dos candidatos do PT no último pleito municipal. Como se observa, a tentativa de amealhar recursos para dar cumprimento a um programa verdadeiramente popular levou a um sério entrevero entre a prefeita Marta Suplicy e uma parcela de seus eleitores.

O segundo exemplo, é claro, nos é oferecido pelo governo federal. Embora não lhe falte capacidade legal para propor a criação de novos impostos ou a alteração das alíquotas dos existentes, depara-se o presidente da República com tamanhos óbices políticos, a maior parte dos quais assumidos de moto próprio, que sua situação é tão restrita quanto a enfrentada no município paulistano.

Como sabido, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva adotou e aprofundou a política de dependência e subordinação ao capital financeiro e ao FMI esposada pelo seu antecessor. Neste quadro, recrudesceram as necessidades de promoverem-se superávits primários maiores, de cortarem-se investimentos, de reduzirem-se gastos de custeio e de efetuar-se drástico contingenciamento de verbas. A manutenção dos juros em níveis extremamente elevados contribuiu decisivamente para abater o desempenho da economia, o desemprego viu-se aumentado e os ganhos médios dos trabalhadores sofreram cortes. Os programas sociais, por seu turno, foram entregues a ineptos.

Enfim, afora a política macroeconômica perversa e a condução suicida da política monetária e de juros, o que tem restado do governo federal é a ação no sentido de tocar adiante as reformas previdenciária e tributária, ambas marcadas por mera preocupação fiscal, sem nenhum compromisso com mudanças de fundo que não sejam golpes desferidos contra direitos adquiridos e/ou conquistados, sobretudo pelo funcionalismo público. Não se deve ter pejo, com respeito a tal capítulo, de reconhecer que alguns desses direitos representam privilégios descabidos e inaceitáveis, definindo-se como verdadeiro roubo do dinheiro público; roubo este efetuado, além do mais, por elementos em nada preocupados com o serviço público ou com a luta a favor dos despossuídos. Trata-se de aproveitadores sem nenhum escrúpulo; escroques estes dos quais se servem os maus políticos, inclusive os do PT e o próprio presidente da República, para achincalharem todos os funcionários públicos. Independentemente disso, impõe-se uma reforma da Previdência mediante a qual, a par de se garantir uma aposentadoria digna, seja encontrado um justo equilíbrio entre as contribuições e os direitos e deveres a serem atribuídos aos trabalhadores do setor privado e aos funcionários públicos.

Ora, exatamente em torno das reformas acima referidas, tem-se levantado grande alarido e muitas contestações, pois, como afirmado, muitos associam as medidas propostas pelo governo federal a uma usurpação de direitos a qual é tomada como uma covarde traição.

Na verdade, o governo federal, premido por compromissos decorrentes de auto-imposições, vê-se compelido a buscar mais e mais recursos - para atender, segundo alega, as populações mais carentes - justamente no seio das camadas sociais que historicamente sempre estiveram ao lado do PT, formando-o, consolidando-o e, no caso dos simpatizantes, apoiando-o material e eleitoralmente.

Assim, mediada pela tibieza e inépcia do governo central, a referida contradição, até então latente, aflorou exuberantemente contrapondo os grupos identificados na abertura deste artigo: de um lado, os governantes petistas, suas lideranças e suas direções, de outro, alguns de seus quadros e muitos de seus militantes e simpatizantes.

Este é o momento propício para anotarmos uma decorrência relevante do acima posto. Dada a submissão ao capital financeiro, é justamente por pretender (ou alegar que pretende) cumprir sua “tarefa histórica” de atender aos mais necessitados, que o governo federal conhece os choques internos ora em efervescência. Ou, em outros termos, exatamente por ter assumido o poder e tentar exercê-lo no âmbito de uma política econômica equivocada, o PT se vê enredado em lutas internas e contradições de monta. Evidencia-se, aqui, quão falsa e ilusória é a tese segundo a qual o PT teve forças para ganhar as eleições, mas não as teve para, efetivamente, tomar o poder político. Tal forma de pensar, de mais a mais, é das mais prejudiciais, pois dá ao governo federal a justificativa necessária para seus defensores naturalizarem - legitimarem - sua submissão e incompetência: “Vejam, nada podemos fazer, ganhamos o cargo, mas nos falta o poder real”, diria um hipotético governista.

Cabe, por fim, uma palavra de otimismo. Em face das condições com as quais nos defrontamos, e às quais fomos levados pela omissão governamental, urge exercermos pressão política sobre o governo do presidente Lula de sorte a induzi-lo a práticas aptas a romper com as

amarras ora impostas à Nação, e a conduzi-lo a atitudes capazes de garantir o prometido e tão esperado desenvolvimento sustentável e especificamente desenhadas para erradicar o desemprego, este sim, o mais brutal de nossos algozes.

(*) Professor da FEA-USP.