

# Limites e desafios do Governo Lula

Com sua margem de ação bastante limitada pelas restrições que inibem a iniciativa e os investimentos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Governo Lula entrou no segundo semestre prometendo a retomada do crescimento. Será possível? É o que o *JE* busca responder nesta edição, seja na entrevista com o professor Fernando Cardim, da UFRJ, ou nos artigos do deputado federal Sérgio Miranda (PcdoB-MG), que analisa a LDO de 2004, ou do economista Pedro Quaresma, do Pacs, sobre o acordo do Brasil com o FMI.

Páginas 3 a 10



**A voz do  
Nordeste**

Página 16

**Guggenheim:  
estranho no Rio**

Página 15

**A economia  
fluminense**

Página 11

## EDITORIAL

# Ambigüidades e paradoxos

A presente edição do *JE* retoma, em suas páginas centrais, a discussão – iniciada com a entrevista do professor Reinaldo Gonçalves, em nosso número de maio – a respeito das possíveis e necessárias alternativas à atual gestão macroeconômica do país. Afinal, conforme destaca Fernando Cardim, professor da UFRJ, nesta edição, o Governo Lula herdou uma situação trágica, mas o que temos observado é a “radicalização do programa (econômico) de FHC, com uma agressividade surpreendente”.

Agressividade que pode ser exemplificada na forma que o Palácio do Planalto vem utilizando para tentar “disciplinar” a sua base parlamentar de apoio, em torno das posições recém assumidas pelo comando do governo, mas que também pode ser ilustrada, tanto pela proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2004, quanto pelo acordo ratificado com o FMI.

Os dois artigos sobre esses temas são também merecedores de destaque dessa edição. O deputado federal Sérgio Miranda (PCdoB/

MG) analisa a LDO para 2004 – onde chama a atenção para a continuidade do endurecimento fiscal e monetário, além da contaminação às próprias diretrizes do Plano Plurianual de Investimentos para 2004/2007. E Pedro Quaresma, economista do Pacts, nos dá um quadro sobre os compromissos do atual governo, junto ao FMI. Artigos elucidativos, talvez nos ajudem a compreender as ambigüidades e paradoxos do Presidente Lula em relação ao seu passado e às suas promessas de campanha, particularmente de mudanças do modelo econômico herdado de Collor e FHC.

Por fim, chamamos a atenção dos leitores para o artigo da equipe técnica do Corecon-RJ de apoio ao Fórum Popular do Orçamento do Rio de Janeiro, onde compararam-se os recursos alocados para algumas etapas preliminares do polêmico projeto de constituição do Museu Guggenheim e a situação de penúria e precariedade dos museus municipais, bem como o abandono, na prática, dos projetos de constituição de novos museus para a cidade. ■

## Sumário

- Página 2** Editorial
- Página 3** LDO 2004 – Sérgio Miranda
- Página 5** Acordo FMI Brasil – Pedro Quaresma
- Página 7** Dívida x Salários – Flávio Riani
- Página 8** Entrevista: Fernando Cardim, Professor da UFRJ
- Página 11** Especial – A economia fluminense  
Henrique Gurvitz
- Página 15** Fórum do Orçamento –  
Museu Guggenheim
- Página 16** A voz do Nordeste  
Prêmio Ignacio Rangel • Livro de Gilberto Dupas



## Cartas dos leitores

### Pedido de assinatura

Sou professora da UFF e venho me dedicando a pesquisas sobre trabalho-educação, em especial, sobre “economia popular”. Mesmo não sendo “economista”, gostaria muito de receber o jornal de vocês. Seria possível? Será muito interessante acompanhar o que pensa o Corecon. Tive acesso ao número de abril e me pareceram bastante contundentes as críticas ao modelo neoliberal de acumulação do capital.

*Lia Tiriba, Rio.*

### Mudança de endereço

Recebemos e agradecemos o exemplar do *Jornal dos Economistas*. O periódico é de extrema importância para os alunos do curso de graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Economia da UMA, em BH. É do nosso interesse continuar recebendo regularmente.

Gostaríamos que fosse feita uma alteração no endereço de entrega.

*Fátima Falci, Minas.*

NE: as solicitações foram atendidas.

## economistas

Jornal dos

Órgão Oficial do  
CORECON - RJ, IERJ E SINDECON - RJ  
ISSN 1519-7387

**Conselho Editorial:** Ceci Juruá, Paulo Passarinho, Paulo Mibielli, Sidney Pascotto, Nelson Le Cocq, Gilberto Caputo Santos, Gilberto Alcântara e Julio Miragaya • **Editor:** Nilo Sérgio Gomes - E-mail: nilosgomes@bol.com.br • **Ilustração:** Aliedo • **Caricaturista:** Cássio Loredano • **Diagramação e Finalização:** Rossana Henriques (21) 2462-4885 • **Fotolito e Impressão:** Tipológica • **Tiragem:** 13.000 exemplares • **Periodicidade:** Mensal

Correio eletrônico: apoio@corecon-rj.org.br

As matérias assinadas por colaboradores não refletem, necessariamente, a posição das entidades. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos desta edição, desde que citada a fonte.

### CORECON - CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA/RJ

Av. Rio Branco, 109 • 19º andar  
Rio de Janeiro • RJ • Centro • CEP 20054-900  
Telefax: (21)2232-8178 ramal 22  
Correio eletrônico: corcon-rj@corecon-rj.org.br  
internet: http://www.corecon-rj.org.br

**Presidente:** Sidney Pascotto • **Vice-presidente:** João Manoel Gonçalves Barbosa • **Conselheiros Efetivos:** Ângela Maria Puppim Buzanovsky, Ceci Juruá, Francisco Bernardo Karam, Ronaldo Rangel, Nelson Le Cocq, Gilberto Caputo Santos, José Antonio Lutterbach Soares • **Conselheiros Suplentes:** Arthur Câmara Cardozo, Eduardo Carnos Scaletsky, Julio Diniz Bastos Pinto, Julio Flavio Gameiro Miragaya, Luiz Mario Behnken, Mario Luiz Freitas Lemos, Mauro Osório da Silva.

### SINDECON - SINDICATO DOS ECONOMISTAS DO ESTADO DO RJ

Av. Treze de Maio, 23 • Grupos 1607/1608/1609  
Rio de Janeiro • RJ • CEP 20031-000  
Tel.: (21)2262-2535 • Telefax: (21)2533-7891 e 2533-2192  
Correio eletrônico: sindecon@sindecon.org.br

**Coodenador Geral:** Paulo Passarinho • **Coordenador de Assuntos Institucionais:** Sidney Pascotto • **Diretores de Assuntos Institucionais:** Ronaldo Rangel, Ceci Juruá, Rogério da Silva Rocha, Rafael Vieira da Silva, Nelson Le Cocq, Antônio Melki Jr e Eduardo Carnos Scaletsky • **Coordenador de Relações Sindicais:** João Manoel Gonçalves Barbosa • **Diretores de Relações Sindicais:** Júlio Miragaya, Gilberto Caputo Santos, Sandra Maria de Souza, Carlos Tibiriçá Miranda, José Fausto Ferreira, César Homero Lopes, Neuza Salles Carneiro e regina Lúcia Gadioli dos Santos • **Coordenador de Divulgação e Finanças:** Gilberto Alcântara da Cruz • **Diretores de Divulgação e Finanças:** Wellington Leonardo da Silva e José Jannotti Viegas • **Conselho Fiscal:** Ademir Figueiredo, Luciano Amaral Pereira e Jorge de Oliveira Camargo.

LDO 2004 Sérgio Miranda\*

# A proposta do Governo Lula: pequenas variações

Na primeira parte do artigo, na edição passada, o parlamentar comunista expôs as amarras herdadas de FHC, que limitam e restringem o poder e a soberania do governo na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano que vem, a primeira da gestão Lula

Observada sob a ótica dos principais pontos da LDO, a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias enviada pelo governo Lula apresenta pequenas variações em relação às leis aprovadas nos anos passados, e por uma particularidade deste exercício não dispõe de uma lista de prioridades e metas para o próximo, pois estará submetida às definições do Plano Plurianual (PPA), cuja tramitação inicia-se em setembro. Ficando o debate das prioridades e metas adiado para o segundo semestre, ressaltam-se as discussões sobre as metas fiscais e as de superávit, os resultados pretendidos e as informações sobre as projeções das principais variáveis macroeconômicas.

As projeções constantes do PLDO 2004 têm como quadro a

recuperação do crescimento econômico, conjugada com a reversão da evolução crescente da inflação observada a partir do segundo semestre de 2002. Neste aspecto, o texto considera os compromissos com as metas inflacionárias e os claros objetivos fiscais indispensáveis para a estabilidade duradoura, condições para a redução da taxa de juros, da volatilidade cambial e para incremento da poupança pública.

Valoriza a revisão da meta de superávit primário de 3,75% do PIB para 4,25% do PIB em face do aumento da relação dívida/PIB ocorrido em 2002, e acentua que o comprometimento do atual governo não é apenas com um ajuste fiscal quantitativo, mas, sobretudo, com a melhoria da qualidade e equidade da política fiscal ao longo do tempo.

## Modelo enquadra o PPA

Diante do aumento das metas do ajuste fiscal para o triênio 2004-2006, que compreende do ponto de vista temporal a quase integralidade do próximo PPA, o anexo aponta que o PPA deverá ser “compatibilizado com as projeções das despesas orçamentárias para 2004/06. Isto deverá se dar em um quadro que compreenda o eventual papel de despesas com fontes não-orçamentárias de financiamento e de parcerias público-privadas, sem, entretanto, prescindir em algumas áreas de gastos orçamentários tradicionais”. A partir desses investimentos, cria-se um cenário propício para “elevação do volume das exportações e a expansão do mercado interno de consumo, inclusive para as populações de mais baixa renda, que serão os pilares do crescimento sustentado do PIB nos próximos anos”.

Sob o aspecto constitucional há uma profunda inversão. Na prática, as metas de resultado primário impostas para o próximo ano e indicativas para os outros dois subsequentes acabam por condicionar o conteúdo e a execução do próprio Plano Plurianual de Investimentos. Essa inversão não atende à lógica de planejamento determinada pela Constituição Federal, mas está plenamente de acordo com um modelo econômico onde, subtraído da sua capacidade de intervir diretamente na produção e mesmo na construção de uma infra-estrutura, cabe ao Estado induzir investimentos privados, assegurando, por regras claras e estáveis, o retorno financeiro para os investidores privados.

O cenário projetado para crescimento econômico, taxa de câmbio e inflação é, conforme o próprio texto, conservador. Em 2002, por exemplo, a LDO previa uma taxa de câmbio para dezembro daquele ano de R\$ 2,15, quando já em 15 de abril, data do envio do projeto ao Congresso, a cotação do dólar era de R\$ 2,31, sem previsão de recuo – uma cotação que chegou a R\$ 2,80, quando da votação do projeto, ao final de junho. O projeto previa crescimento de 4,5% para aquele ano, inflação de 4% e juros nominais de 13,2% ao final do período. Projeções de tal forma deslocadas da realidade que reduzem o anexo de metas fiscais à fixação das metas de superávit, não servindo às previsões de receita, despesa, juros, PIB, câmbio, etc.

Mas, ainda assim, o anexo prescreveu-se à sua principal finalidade: determinar uma meta de superávit, que deveria ser atingida mesmo quando todos os demais parâmetros, inclusive as receitas públicas, se frustrassem e o custo da conten-

ção de despesas compromettesse os demais programas de governo.

## As projeções e a realidade

Outro aspecto que merece ser discutido é a tendência das projeções macroeconômicas. Em todas as LDOs se antecipa uma perspectiva positiva, a conquista do desenvolvimento sustentável, que decorre da prática de uma política fiscal responsável. O crescimento econômico será crescente, a inflação declinante, o câmbio controlado, os juros reais se tornarão civilizados e a dívida líquida do setor público, enfim, cairá.

A Tabela 1 apresenta as projeções que constavam de cada LDO para cada um dos três anos subsequentes. É importante observar como a previsão varia quando a realidade se aproxima. Veja o exemplo de 2003. Se dependêssemos das previsões feitas pela LDO 2001, estaríamos crescendo 5%. Pela LDO 2002, essa taxa seria de 4,5% e pela própria Lei de Diretrizes de 2003, 4%. Mas, na realidade, hoje poucas previsões ultrapassam a casa de 2%, índice que vai diminuindo a cada dia pela resistência em baixar os juros.

A partir dessas políticas ortodoxas, esse modelo monetarista tem levado o país a praticar juros nominais e reais em descompasso com o resto do mundo, bem como contribuído para a ampliação do desemprego e subemprego, à queda da renda dos salários, à concentração da renda e ao aprofundamento das desigualdades. E, naturalmente, a um método de controle inflacionário caríssimo, em que esse custo também se faz sentir no endividamento explosivo do setor público. Troca-se a inflação, mesmo sem garantia do resultado, por uma dívida muito cara e de curto prazo.

**Tabela 1:** Evolução das previsões de crescimento real do PIB e de Inflação, segundo as diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Desde que as mensagens passaram a prever resultados para três exercícios, há uma constante: o crescimento vai aumentar, a inflação vai cair, como resultantes de uma política fiscal responsável capaz de produzir um crescimento sustentável.

Crescimento real do PIB (% a.a.)				
	2003	2004	2005	2006
LDO 2001	5,00			
LDO 2002	4,50	4,50		
LDO 2003	4,00	4,00	4,50	
PLDO 2004		3,50	4,00	4,50

Inflação IGP-DI (% a.a. - 12 meses)				
	2003	2004	2005	2006
LDO 2001	3,00			
LDO 2002	3,50	3,50		
LDO 2003	4,00	3,00	3,00	
PLDO 2004		9,41	6,15	4,46

**Fonte:** mensagens dos diversos projetos de LDO, de 2001 a 2004. O projeto de LDO 2004 prevê a inflação pela variação média, resultando em valores menores que os parâmetros dos anos anteriores (ponta a ponta)

## Superávit cada vez mais alto, dívida cada vez maior

Juros altos em demasia, por tempo demais, fizeram estagnar a economia, enquanto alavancaram a multiplicação da dívida. Assim – respondendo ao crescimento da relação dívida/PIB e na esperança de controle desse endividamento – a cada ano as LDOs foram ampliando as metas de ajuste fiscal. Neste modelo, o ajuste fiscal é o único instrumento para se contrapor à irresponsabilidade na condução das políticas monetárias e cambiais. Não é de se estranhar que esse remédio se demonstre ineficaz e que qualquer resultado obtido no controle da dívida dependa sempre do comportamento de outras variáveis exógenas e extra-fiscais, como, por exemplo, taxa de câmbio e de juros, fluxo de recursos externos, comportamento da inflação.

Em 2000, a LDO 2001 projetava que um resultado primário de 1,8% do PIB seria suficiente para diminuir o grau de endividamento da União, que chegaria, em 2003, reduzido a um percentual de 22,79% do PIB. Diante da sua insuficiência, ou ineficácia, o superávit mínimo capaz de fazer cair a dívida foi subindo ano a ano. A LDO 2002 continha metas de 2% para os três exercícios seguintes; a LDO 2003, 2,25%; o projeto de LDO 2004, 2,45%. E mesmo que os governos tenham sempre praticado superávits primários ainda maiores do que os estabelecidos nas metas, a dívida não caiu: seguiu seu curso, sempre aumentando.

A evolução das previsões macroeconômicas de câmbio, juros e endividamento apresentadas nas diversas LDOs para os três exercícios seguintes também pode ser vista na Tabela 2. Satisfeitas as previsões contidas na LDO 2001, ao final de 2003 teríamos um câmbio de R\$ 1,89, taxas de juros nominais de 11,25%, permitindo assim que a dívida da União estivesse controlada num patamar de 22,79% do PIB. Havia uma condição: alcançarmos em 2001, 2002 e 2003 resultados primários de 1,89% do PIB.

Doce ilusão. O setor público praticou fielmente a cartilha do ajuste fiscal. Os resultados primários alcançados foram muito supe-

riores aos previstos – e mesmo assim longe dos 22,79%. A dívida da União terminou o ano de 2002 num patamar de 36%. Mesmo apurando os resultados parciais obtidos em 2003, quando somente a União obteve um superávit de 5,07% do PIB de janeiro a abril e o câmbio reverteu em parte as especulações de 2002, beneficiando-se da grande entrada de capitais de curto prazo atraídos pelos altos juros e ainda favorecido pela desvalorização do dólar frente a praticamente todas as moedas, mesmo assim a dívida da União está bem distante das metas indicativas traçadas pelas LDOs de 2001 ou 2002.

Ressalte-se que, mesmo para alcançar as metas de endividamento da LDO 2003, o governo federal deverá continuar praticando um ajuste nas contas que inviabiliza grande parte do seu divulgado programa de governo e imobiliza os diversos ministérios, promovendo um corte tão drástico nas despesas que também contribuiu, segundo o IBGE, para o resultado negativo do PIB no primeiro trimestre de 2003.

Diante de uma dívida que cresce contra as expectativas e todo o esforço fiscal, as LDOs têm, portanto, que reconhecer, anualmente, um patamar superior a partir do qual a dívida vai enfim declinar, adiando a recompensa pelo sacrifício do ajuste fiscal praticado. Desnecessário reafirmar ainda a ausência mais completa de resultados satisfatórios para o controle do endividamento obtido por meio dessa política.

### Subordinar o Legislativo às metas

No projeto de LDO 2004, o anexo que apresenta os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, também determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, deve mostrar como esses pontos interferem na construção da peça orçamentária bem como na sua execução. Também o conteúdo desse anexo trouxe pequenas inovações.

Podemos reafirmar que a política monetária continua estritamente o serviço do controle inflacionário e a estabilidade da moeda. A confirmação disso é o fato de o Banco Central ter elevado a taxa básica de

juros de 18% para 25%, no segundo semestre de 2002, bem como a sua nova elevação para 26,5%, em 2003 e, ainda, as alterações restritivas sobre a liquidez do mercado aplicadas sobre os níveis de recolhimento compulsório e o encaixe obrigatório sobre depósitos à vista.

Sobre o nível da atividade econômica, que resulta em grande parte dessas políticas, apenas a referência de que a ampliação do período de convergência entre a inflação verificada e a meta “procura evitar custos desnecessários para a economia em termos de redução do produto e do emprego”.

Uma questão que precisa ser enfrentada em relação ao Anexo que apresenta os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial é a pretensão de incorporá-lo à LDO, conforme determina o art. 100 do Projeto. Passaria a integrar a lei, inclusive, a meta de inflação para 2004. Isso significa vincular o Legislativo e o Executivo aos parâmetros constantes desse Anexo, obrigando à sua obediência.

Hoje a meta inflacionária que determina a ação do Banco Central é fixada por decisão do Conselho Monetário Nacional, processo disciplinado em decreto. A partir da aprovação desse artigo, as metas de inflação da política monetária para 2004 passariam a constar da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Essa pretensão contraria a Constituição e a própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

Há também conseqüências políticas que envolvem essa matéria: a fixação da meta inflacionária da política monetária coincide com o modelo de banco central independente, que se reporta ao Poder Legislativo, antecipando, assim, a aprovação da lei que concederá essa independência à autoridade monetária (conforme permite a recente Emenda Constitucional 40).

A outra conseqüência política da incorporação dessas metas à LDO é a maior restrição à ação do Parlamento. Habitualmente, o Congresso, no momento da apreciação da proposta orçamentária, no segundo semestre de cada ano, atualiza as projeções feitas seis meses antes pelo projeto da LDO, adaptando a lei às novas condições e projeções

**Tabela 2 :** Evolução das previsões de câmbio, taxa de juros nominais, metas de resultado primário e de evolução da dívida líquida, segundo as diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Com uma política fiscal responsável, o câmbio estará estabilizado e a taxa de juros será declinante. Cumpridas as exigências e atendidas as expectativas do mercado, estabelecem-se os elementos fundamentais para o desenvolvimento sustentável.

Câmbio (R\$/US\$ em dezembro)				
	2003	2004	2005	2006
LDO 2001	1,89			
LDO 2002	2,18	2,21		
LDO 2003	2,42	2,45	2,48	
PLDO 2004		3,56	3,70	3,84

Taxa de juros nominal (% a.a. - 12 meses)				
	2003	2004	2005	2006
LDO 2001	11,25			
LDO 2002	12,30	12,30		
LDO 2003	12,84	11,25	10,21	
PLDO 2004		14,88	12,25	10,88

Diante da incapacidade de controlar o câmbio ou diminuir os juros e da necessidade de diminuir o grau de endividamento público, cada LDO estabelecia uma meta maior de resultado primário e, mesmo assim, reconhecia um patamar ainda maior para a dívida.

Meta de resultado primário (% do PIB)				
	2003	2004	2005	2006
LDO 2001	1,80			
LDO 2002	2,00	2,00		
LDO 2003	2,25	2,25	2,25	
PLDO 2004		2,45	2,45	2,45

Dívida Líquida da União (% do PIB)				
	2003	2004	2005	2006
LDO 2001	22,79			
LDO 2002	30,35	30,18		
LDO 2003	33,90	33,16	31,93	
PLDO 2004		35,53	35,14	34,11

**Fonte:** mensagens dos diversos projetos de LDO, de 2001 a 2004. O projeto de LDO 2004 prevê a taxa de juros pela variação média, resultando em valores menores que os parâmetros dos anos anteriores (ponta a ponta)

para o exercício seguinte. Reconhecer essas diferenças entre as projeções e a realidade é fundamental para que a lei contenha maior acerto na estimativa de receitas e na fixação das despesas, especialmente aquelas que precisam ser corrigidas frente à inflação (as impactadas pelo salário mínimo, por exemplo).

Vinculado às projeções de inflação, câmbio e juros o Congresso Nacional ficará impedido de realizar tais operações, limitando sua capacidade de adequar a peça orçamentária às mudanças de conjuntura. Assim, toda a receita inflacionária que venha a ocorrer estará sob a iniciativa exclusiva do Poder Executivo e sob o seu tacão político. ■

\* Deputado federal do Pedob (MG)

ACORDO BRASIL – FMI Pedro Quaresma\*

## Alternativas ao neoliberalismo



O Governo Lula finalizou em 17 de março mais uma etapa do acordo do Brasil com o FMI, firmado em agosto de 2002. A Carta de Intenções do Governo brasileiro avalia que a crise do balanço de pagamentos, que se instalou no segundo semestre de 2002, tem origem financeira e política. O país necessitaria de um volume de recursos de US\$ 30 bilhões para “restabelecer a confiança no cenário externo, possibilitar as discussões sobre o caráter das políticas macroeconômicas após as eleições, além de servir de transição para o novo governo”, que se iniciaria em 2003.

O presente texto visa analisar, de forma mais minuciosa, as principais condicionais presentes no acordo e a forma recente de atuação do Fundo com os países devedores; e propor alternativas aos caminhos adotados pelo atual Governo, mostrando assim que não há sentido dizer que “faltam propostas alternativas por parte dos que criticam as políticas oficiais vigentes”.

A aprovação de acordos com o Fundo implica na adoção de certas políticas domésticas pelos países devedores, as chamadas condicionalidades, que dizem respeito tanto à condução da política econômica, no curto prazo, assim como às “reformas estruturais” que o Fundo recomenda que sejam instaladas nos países que recebem recursos da instituição.

A meta de superávit primário define quanto o governo brasileiro resolve alcançar como saldo entre suas receitas e despesas, descontando os serviços da dívida pública. O governo FHC havia se comprometido com um superávit de 3,75% do PIB, em 2003. O novo governo, para enfrentar as pressões inflacionárias, optou por rever este valor para o patamar de 4,25% do PIB, obrigando-se a efetuar inúmeros cortes nas despesas orçamentárias, incluindo os ministérios de cunho social.

A estabilização dos preços tem se apoiado, desde 1999, no programa de metas inflacionárias. O expediente mais utilizado neste sentido é a fixação da taxa Selic, de juros, que é usada como instrumento regulador da inflação doméstica, ou seja,

partindo do princípio de que a alta de preços resulta de um excesso de demanda na economia.

No entanto, este não parece ser nem de longe o quadro presente na economia brasileira, se levarmos em conta os altos índices de desemprego, a retração da produção industrial e a queda do salário real. A persistente manutenção de uma elevada taxa de juros reais só vêm agravar este quadro. A Carta de Intenções ignora fatores muito mais preponderantes da inflação brasileira, tais como a instabilidade cambial, os diversos preços indexados ao dólar, os aumentos de tarifas de serviços públicos acordados nos contratos de privatização e, por último, mas não menos importante, os astronômicos custos financeiros resultantes da política de altos juros.

A fixação temerária, no acordo, de um piso de US\$ 5 bilhões para as reservas internacionais, ou o equivalente a cerca de apenas um mês de importações, resulta, por sua vez, em maior vulnerabilidade em relação aos movimentos do capital internacional e menos soberania para gerirmos nossa política econômica.

Quanto às reformas, cabe destacar que o Acordo compromete o governo das seguintes maneiras, segundo a Carta de Intenções assinada com o FMI:

- No campo previdenciário, há o compromisso com o PL-9, projeto de lei que visa atribuir a grupos privados uma atividade que historicamente faz parte dos deveres do Estado, ao estabelecer a aposentadoria complementar privada para o setor público. Como se pode observar, esta proposta tem o claro intuito de abrir um novo mer-



cado a grupos transnacionais de seguros e previdência.

- No campo financeiro, fica estabelecido que o Governo formalizaria a autonomia do BC; há também o compromisso com a votação de uma nova lei de falências, visando acelerar a reestruturação das empresas em dificuldades e a garantia dos credores.
- No campo tributário, o governo assumiu o compromisso com uma reforma enfocada na redução da regressividade das alíquotas de tributação da renda, do viés antiexportações, da proporção de receitas vinculadas, da guerra fiscal entre estados, dos custos de arrecadação e da sonegação tributária.

### A nova estratégia do FMI

Uma análise menos superficial permite identificar o real propósito dessas condicionalidades. A principal prioridade do Fundo não é, como prevê sua carta de fundação, o equilíbrio dos balanços de pagamento dos países membros, mas sim garantir o retorno dos recursos emprestados pelos credores externos, multilaterais, bilaterais ou privados.

O superávit primário é a clara expressão desta situação, uma vez que o Fundo estabelece uma meta, que monitora o resultado entre as receitas e as despesas correntes do país, entre elas os gastos sociais, mas mantém livres de comprometimentos os gastos com os serviços da dívida. Esta é a mais clara manifestação de que, para o Fundo, os gastos financeiros são prioritários em relação ao desenvolvimento do país.

Cabe ainda identificar no documento a mais recente preocupação estratégica do Fundo: a questão da *ownership*, ou seja, a apropriação das condicionalidades do Fundo como políticas próprias de seus clientes. Logo após o início da discussão do acordo, realizou-se um encontro do então presidente Fernando Henrique Cardoso com os principais candidatos à Presidência da República para discutir esse acordo com o FMI, demonstrando assim a preocupação do Fundo com a continuidade das políticas do seu interesse, o que está claramente refletida na Carta de Intenções, onde se lê que “os elementos-chave do programa foram explicados aos candidatos e eles

se comprometeram a apoiá-los” (*sic*).

Finalmente, numa clara intenção de promover a persuasão do novo governo, inclusive por via financeira, o FMI estabeleceu o cronograma de liberação de recursos com o qual o acordo foi implementado, com uma liberação parcial de US\$ 6 bilhões, em 2002, no auge da crise, e o restante dos US\$ 24 bilhões somente a partir de 2003, sujeito à aprovação do Fundo a partir do acompanhamento das políticas econômicas domésticas em curso.

Assim sendo, percebemos que a condução econômica do Governo Lula no seu início de mandato, em que a ampla maioria das políticas econômicas e de propostas de reformas vem se confundindo com as condicionalidades presentes no acordo, revela não só uma herança do governo passado, como se tem alardeado, mas também o resultado desta nova estratégia de pressão política do FMI.

### As alternativas

Acreditamos que só faz sentido definir metas macroeconômicas em função de um projeto maior do que a mera estabilidade de preços e a garantia de retornos dos pagamentos das dívidas em relação a atores privados ou às próprias instituições financeiras multilaterais. O grande marco que dá sentido a um plano de metas seria um projeto de desenvolvimento próprio da Nação.

As políticas monetária e financeira têm por objetivo garantir que o meio circulante seja suficiente, possibilitando com o seu fluxo que se faça circular a produção a todos os recantos do país. Além disso, o governo deve assumir uma política cambial, dado que o câmbio livre deixa a flutuação nas mãos dos investidores externos e dos detentores de divisas dentro do país, em um contexto de predomínio do dólar sobre todas as outras moedas nacionais.

Por essas razões, propomos uma política de regulação do fluxo cambial, assim como a Malásia e o Chile já fazem, que apresenta o potencial de sanar em pouco tempo grande parte do risco de crise financeira a que o Brasil hoje está submetido, devolvendo ao Estado a capacidade de financiar o projeto de desenvolvimento.

Na área fiscal, o quadro de comprometimento do Orçamento da União com o pagamento das dívidas públicas financeiras deixado pelo Governo FHC é dramático. Em 2002, 53,4% das despesas totais foram dedicados ao serviço e rolagem das dívidas financeiras, resultado obtido basicamente por meio de cortes nos gastos como, por exemplo, os investimentos públicos, que sofreram uma queda de 30,5%.

As políticas voltadas para a viabilização do pagamento de dívidas externas devem levar em conta a atividade exportadora, única fonte de novas divisas de qualquer nação (exceto os EUA). As medidas que acreditamos que seriam mais acessíveis a um país como o Brasil incluem: (1) a fixação de um teto para o gasto orçamentário com dívidas financeiras; (2) a fixação de um percentual máximo das exportações para o serviço da dívida externa; ou, (3) a fixação de um percentual máximo da balança comercial (supondo que existe saldo positivo) para aquele serviço, induzindo os países credores a reduzirem suas proteções comerciais e facilitarem a entrada de produtos brasileiros nos seus territórios.

Além dessas medidas, as tomadas de empréstimos do exterior deveriam ser regulamentadas, evitando que o País se endividasse com divisas para setores e projetos que possam e devam ser financiados internamente e que não gerem retorno financeiro no prazo requerido para seu pagamento, como é o caso dos empréstimos tomados do Banco Mundial e do BID para financiar projetos nas áreas da educação, saúde, erradicação da fome e da pobreza, etc.

Entre as medidas urgentes para iniciar a solução deste gravíssimo problema fiscal do Brasil estariam: a redução gradual, mas persistente da taxa de juros; o alongamento dos perfis da dívida interna; a desindexação imediata dos títulos indexados; a fixação de um teto para o gasto público com a dívida interna, semelhante ao que vigora na Lei de Responsabilidade Fiscal; o estabelecimento de um imposto sobre o ativo imobilizado das empresas, vinculando-o ao pagamento da dívida interna. ■

\* Economista do Instituto de Políticas Alternativas para o Cone Sul (Pacs)

ARTIGO DO LEITOR Flávio Riani\*

# Dívida X Salários e Serviços Básicos

## A dívida pública no centro do debate sobre as finanças públicas

**A**os poucos a sociedade civil vai tomando consciência da necessidade de se ter organizações de classe de peso para manifestar sua insatisfação com os rumos tomados nas ações de governo no Brasil. Tal fato ficará mais evidente quando aumentar a desilusão da mudança abrupta do discurso do Presidente Lula e das principais lideranças do partido trabalhista.

É inaceitável e incompreensível que administradores públicos brasileiros tentem justificar e convencer a sociedade brasileira de que o problema do desajuste das finanças públicas esteja nos salários dos servidores públicos e nos gastos com a previdência. Tais argumentos, vindos de partidários do atual presidente da República, deixam-nos confusos pois, momentaneamente, achamos que nosso presidente ainda é o Fernando Collor caçando marajás.

Ninguém tem tido coragem de enfrentar o problema central do desajuste das finanças públicas, que indiscutivelmente concentra-se na dívida e não em salários, benefícios, previdência, etc. Um professor que ganha R\$ 700,00 por mês, um policial que ganha um pouco mais, um administrador público qualificado (os poucos que ainda restam) que ganha R\$ 1.500,00, pode ser culpado pela crise financeira. Enquan-

to isto acontece com eles, o país paga, por ano, R\$ 130 bilhões de encargos da dívida (equivalentes a 13 orçamentos ordinários do Estado de Minas Gerais) sem que seu estoque diminua. Sem contar que esta dívida que era de R\$ 60 bilhões, em 1994, atinge hoje o patamar de quase R\$ 800 bilhões. Isto depois de já termos pago no mesmo período mais de R\$ 750 bilhões. Isto é que está acabando com o setor público e não os salários pagos àqueles que trabalham na prestação de serviços públicos.

### Situação em Minas

Em Minas Gerais, a situação não é diferente. Em dezembro de 1998, a dívida pública mineira era de R\$ 18,8 bilhões. De 1999 a 2002, o Estado pagou R\$ 5,5 bilhões de encargos da dívida, que representam duas vezes mais o que se pagava antes do acordo. Mesmo com este desembolso, e sem que o Estado tenha contratado qualquer nova dívida, em dezembro de 2002 o estoque da dívida pública estadual elevou-se para R\$ 34 bilhões. Para os próximos quatro anos, com as atuais condições impostas no acordo da dívida, Minas Gerais desembolsará aproximadamente R\$ 8 bilhões de encargos. Apesar disso, o esto-

que da dívida deverá atingir o patamar superior a R\$ 45 bilhões, em dezembro de 2006.

Como a dívida mineira é corrigida pelo IGP-DI, qualquer alteração de 0,5% ou 1% no IGP-DI eleva o estoque da dívida em valores significativamente maiores de quaisquer benefícios que se corte dos funcionários. Situação oposta ocorrerá seguramente se a análise for feita no Legislativo ou no Judiciário. Mas nestes o governo não interfere.

Recentes reportagens apresentadas nos canais de televisão têm mostrado a precariedade de nossas rodovias, nossos presídios, a falta de recursos para segurança pública, falta de serviços médicos, etc. Mas nenhuma delas tem procurado destacar o problema da dívida. Se isto fosse feito, mostraria, por exemplo, que com o que se paga de juros da dívida, em um ano, poderia-se construir uma nova malha viária em todo o país, centenas de penitenciárias de segurança máxima, ter um efetivo programa de geração de emprego (sem necessitar das falácias dos programas de combate à fome e à pobreza), um programa adequado de renda mínima, efetiva educação para os jovens, etc.

Infelizmente, o discurso do atual governo federal tem deixado perplexa a grande maioria que elegeu o atual presidente. Sabe-se das dificuldades de mudanças. Porém, mudar o discurso da ante-possesão à posse é desesperador.

Nos últimos anos, pagamos a mais de tributos o montante equivalente a 7% do PIB, cujo objetivo foi gerar superávits primários que garantam o pagamento da dívida. O que diria Lula e seus fiéis seguidores se ainda não tivesse havido a eleição ou, se, porventura, ele não tivesse sido eleito?

E eu achei que desta vez tinha acertado o voto... ■

Recentes reportagens (...) têm mostrado a precariedade de nossas rodovias, presídios, falta de segurança, serviços médicos, etc. Mas nenhuma delas tem procurado destacar o problema da dívida. Se isto fosse feito, mostraria, por exemplo, que com o que se paga de juros num ano poderia se construir uma nova malha viária em todo o país, centenas de penitenciárias de segurança máxima, ter um efetivo programa de geração de emprego, de renda mínima, efetiva educação para os jovens, etc.

\* Coordenador e professor da Faculdade de Ciências Contábeis da Universidade de Itaúna, professor da PUC-MG, ex-secretário adjunto da Fazenda do Estado de Minas Gerais e leitor do JE.

ENTREVISTA Fernando Cardim, professor do Instituto de Economia da UFRJ

# É possível, sim, uma política alternativa

O professor Fernando Cardim tem uma afirmação a respeito dos primeiros seis meses do Governo Lula que, embora amarga, é bem definidora do quadro mais geral do primeiro semestre de um governo popular, eleito sob as asas da esperança: quem está aplaudindo muito são os que mais rejeitavam Lula. Nessa entrevista em que o *JE* retoma o debate sobre os primeiros seis meses do Governo Lula, o professor do IE da UFRJ diz que a possibilidade de uma política alternativa não significa que ela seja fácil ou sem custos. Mas ela é possível.

“Uma economia em expansão gerará excedentes para o cumprimento dos compromissos do governo (inclusive com o serviço da dívida) sem ter que matar a economia, como o fez FHC e o faz Lula”, defende. Essa política alternativa diminuiria a pressão sobre o setor público, reduzindo o superávit a níveis administráveis e uma política fiscal expansiva, de investimento público, com queda dos juros e retomada de controles de capitais, baixando a volatilidade do câmbio.

**Jornal dos Economistas** – Qual é a sua avaliação da política econômica do Governo Lula nestes primeiros seis meses de mandato? Qual o foco da política econômica que vem sendo empreendida?

**Fernando Cardim** - Eu acho que os fatos falam por si mesmos. De FHC herdamos uma economia estagnada, com elevado desemprego, sem investimentos, submissa ao FMI. Já a política econômica de Lula, de quem esperávamos a liderança na mudança deste quadro, até agora nos deu desemprego ainda maior, estagnação beirando a recessão, empresas desencorajadas a investir, aperto fiscal além até mesmo das metas acordadas com o FMI, projetado para durar indefinidamente, política monetária beirando o irracional, em que

o Banco Central leva a economia ao abismo apenas para provar sua independência para fazê-lo. O governo Lula parece contemplar a mesma miragem de FHC: a de que a “credibilidade” conquistada pelo bom comportamento frente a certos mercados financeiros permitirá a adoção de políticas de expansão, não percebendo que a credibilidade buscada é exatamente a de que nada será feito nessa direção. A política econômica do presidente é aplaudida apenas pelos grupos que o rejeitaram no ano passado. Curiosamente, o governo parece ver isto como uma virtude, como uma vitória de seus poderes de persuasão ao invés de uma rendição. O Bevilacqua, da PUC, colocou bem ao ser escolhido para sucessor do Ylan Goldfajn na diretoria do

Banco Central. Quando lhe perguntaram sobre seu artigo no jornal *Valor Econômico*, condenando as idéias de Lula durante a campanha eleitoral, agora que ele era nomeado para a diretoria do banco, sua resposta foi exemplar: a de que Lula tinha corrigido seus equívocos.

**JE** – Muitos analistas têm mostrado ceticismo com relação ao governo, achando que ele dá continuidade às políticas neoliberais de FHC. Qual a sua opinião?

**FC** - O governo age como os convertidos ao islamismo, descritos por Naipaul em seus livros *Among the Believers* e *Beyond Belief*. Naipaul observa que nos países que visitou, países não-árabes que adotaram o islamismo, este tende a tomar

A retomada do crescimento da retomada dos investimentos. Para que demanda elas do primeiro semestre airções seriam a bóia salva exportações estão se d o Ipea. Investir para que consumo, ou de investim





to depende crucialmente  
mentos pelas empresas.  
vão produzir? No início  
nda parecia que exporta-  
-vidas, mas agora até as  
esacelerando, conforme  
, se não há demanda de  
mento ou do governo?

uma forma mais radical para compensar o pecado original de ter nascido na crença errada. O PT adota a postura neoliberal como quem precisa se purgar de seus pecados na vida progressa. É preciso não apenas crer, mas autoflagelar-se. A única mudança vista até agora com relação a FHC é a radicalização de seu programa, com uma agressividade surpreendente. Veja-se o trator passado no Congresso na questão do artigo 192, que regula o mercado financeiro na Constituição, para que se possa dar independência ao Banco Central, algo que FHC não quis tentar.

**JE** – O Presidente Lula tem afirmado que mudanças ocorrerão a partir de agora, principalmente com a retomada do crescimento. Elas são possíveis, do seu ponto de vista?

**FC** – A esperança, naturalmente, é a última que morre. Mudanças seriam possíveis, ainda que, acredito, elas sejam muito mais difíceis agora do que quando o presidente assumiu, com o peso da popularidade mostrada na eleição. Agora, os reais vencedores sabem do temor que domina o governo, e como é fácil desviá-lo de trajetórias alternativas. Presidentes que propuseram mudanças o fizeram, na maioria das vezes, no início de sua administração, quando seu poder político era maior. Veja Roosevelt, em 1933, ou Mitterrand em 1981. Mesmo que depois iniciativas sejam revertidas, e que algumas delas se mostrem equivocadas, mantém-se a iniciativa política. Isto o governo parece ter perdido. Sua base política no Congresso é maior, mas porque sua identidade foi lançada ao mar e seu prestígio político está sendo gasto na tentativa de continuar “tratorando” os dissidentes de sua própria base. Não é impossível que o governo tome a iniciativa, mas parece muito improvável. Até o momento, o que apareceu foram

medidas de política social (ou anúncio de que medidas estão a caminho), com reduzido poder de alteração do quadro fundamental de estagnação e desemprego produzido pela combinação de endurecimento fiscal, com endurecimento monetário (e agora com supervalorização do real).

**JE** – Há risco de continuarmos no “pior dos mundos”, com uma estagflação, por exemplo?

**FC** – A retomada do crescimento depende crucialmente da retomada dos investimentos pelas empresas. Para que demanda elas vão produzir? No início do primeiro semestre ainda parecia que exportações seriam a bóia salva-vidas, mas agora até as exportações estão se desacelerando, conforme o Ipea. Investir para que, se não há demanda de consumo, ou de investimento ou do governo? Estagflação, contudo, é a combinação de estagnação com inflação. Inflação não está no horizonte, apesar de muitos insistirem que é preciso continuar atirando, como nestes filmes de terror juvenis em que o vilão tem que ser morto várias vezes porque ele sempre renasce, para prolongar a história.

**JE** – É possível uma gestão macroeconômica alternativa?

**FC** – Muitos de nós insistimos nisso, criando um certo ruído, mas com reduzido sucesso. Não se sugere que existem alternativas fáceis, nem que não impliquem custos para alguém. Sugere-se apenas que esta política que prossegue não é, nem tem como se tornar a alternativa que aqueles que votaram em Lula no ano passado esperavam. Uma política alternativa diminuiria a pressão sobre o setor público, reduzindo as metas de superávit fiscal para níveis administráveis. O serviço da dívida é inflado hoje pela indexação de quase toda a dívida à taxa de juros de curto prazo (Selic) e ao dólar. A taxa Selic



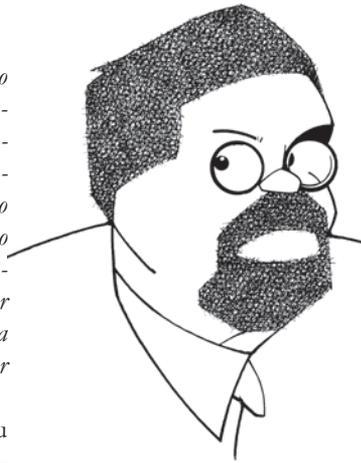
Arquivo Corecon

tem sido mantida muito alta mesmo nos períodos em que ela foi mais baixa porque, com a liberalização da conta de capitais nos anos 90, é preciso pagar aos investidores financeiros locais e externos para que mantenham suas aplicações aqui. Controles de capitais devem reduzir o poder de barganha destes grupos, permitindo manter o dólar flexível, ainda que menos volátil (e, assim, prejudicando menos os exportadores do que esta política atual). Movimentos do dólar deveriam refletir os movimentos da conta corrente (exportação e importação de bens e serviços) e não as mudanças de humor ou pressões de investidores financeiros. O controle reduziria as pressões sobre o dólar, permitindo manter a Selic em nível mais próximo do apropriado. Se o dólar for menos volátil e a Selic for reduzida, o serviço da dívida cai e a necessidade de superávits também. A política fiscal pode se tornar mais expansiva, aumentando os investimentos públicos, hoje quase inexistentes. A redução da Selic tornará a taxa de juros mais suportável. Uma economia em expansão gerará excedentes para o cumprimento dos compromissos do governo (inclusive com o serviço da dívida) sem ter que matar a economia, como o fez FHC e o faz Lula.

**JE** – O senhor é um dos economistas que mais insistem na importância de o Brasil adotar mecanismo de controle seletivo sobre os chamados fluxos de capital externo. Esta é uma das propostas que constam do Manifesto assinado por 300 economistas, dentre os quais,

o senhor se incluí, pedindo mudanças na política econômica do Governo Lula. E é também um tema que parece ganhar adesões no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Como responderia às críticas feitas por membros do governo a essa proposta, como as do senador Aloísio Mercadante?

**FC** – Quando o CDES começou a manifestar-se sobre esta questão, um diretor do Banco Central resumiu a posição oficial afirmando que o governo é contra porque não funciona. Isto é ridículo. O diretor do BC parece não conhecer sequer a literatura produzida pelo FMI a respeito. Outra coisa que se diz é que controles são danosos porque capitais de curto prazo são “pioneiros”: eles vêm para testar o ambiente antes dos capitais permanentes. Outros, finalmente, dizem que controles seletivos seriam fatais porque todos os investimentos externos secariam. Isto ilustra a principal dificuldade de se discutir controles de capital: o nível médio de ignorância sobre o tema é muito grande, mesmo dentre os que deveriam conhecer algo a respeito, e todos parecem agir mais como lobistas do que como autoridades ou estudiosos. A posição do FMI a respeito é muito mais racional do que a do Governo Lula. Controles têm sido “demonizados” porque, naturalmente, aqueles que perderiam o poder de barganha que têm – porque podem ameaçar a um governo com a possibilidade de fugas de capitais, ante qualquer vislumbre de políticas alternativas, desenhando, em seu próprio interesse, cenários de caos sem qualquer base real. O Brasil teve uma ampla experiência com controles, cuja eficácia pode ser discutida, mas que certamente não levou ao caos. Foi a liberalização da conta de capitais que nos levou ao caos presente, incluindo-se aí as crises cambiais que já se tornaram rotina.



O controle reduziria as pressões sobre o dólar, permitindo manter a Selic em nível mais próximo do apropriado. Se o dólar for

menos volátil e a Selic for reduzida, o serviço da dívida cai e a necessidade de superávits também. A política fiscal pode se tornar mais expansiva, aumentando os investimentos públicos, hoje quase inexistentes

**JE** – Como avalia a anunciada adoção dessa medida pelo governo argentino?

**FC** – A adoção de controles na Argentina é ilustrativa de uma tendência que parece estar se delineando com cada vez maior clareza: a importância da liderança política. O Presidente Kirchner está demonstrando que é possível tentar algo diferente do conjunto de políticas suicidas que foram adotadas naquele país. Nossa esperança é que o Presidente Lula acabe percebendo isto, o que não significa que as políticas tenham que ser as mesmas que as argentinas, mas que alternativas sejam tentadas ao invés do desfile de autocongratulações que os membros do governo gostam de promover.

**JE** – Qual a sua opinião sobre as duas reformas em discussão – da Previdência e a Tributária?

**FC** – Não sou especialista em nenhuma das duas áreas. Tenho visto muitos argumentos

contraditórios a respeito, mas não tenho como opinar. Uma reforma previdenciária que tornasse o sistema menos desigual, eliminando os privilégios extremos que se verificam em alguns casos, e uma reforma tributária que tivesse um caráter progressivo seriam passos na direção correta, mas não posso julgar se as coisas se encaminham nesta direção ou não.

**JE** – O Plano Plurianual de Investimentos (PPA) pode colocar o Brasil em uma trajetória de desenvolvimento?

**FC** – Difícil responder com o material que foi tornado público até agora. Pelo texto divulgado, parece difícil que a lista de boas intenções e de desejos virtuosos ali presentes seja viável em uma economia em que investimentos têm de ser efetuados por empresas, para as quais não existe demanda, por um lado, nem recursos, por outro. Parece haver uma grande expectativa com meios “inovadores” como

parcerias, etc. Mas a verdade é que o documento preparado pelo Ministério da Fazenda, que deu tanta celeuma na imprensa, parece mais representativo do que o governo se prepara efetivamente para fazer do que o PPA. Mas eu espero estar errado e ser surpreendido por um plano mais substancial de desenvolvimento, quando o documento completo for divulgado.

**JE** – Lula firmou o compromisso com a Alca a partir de 2005. Qual a sua opinião sobre a Alca e sobre este prazo?

**FC** – A política externa, apesar de alguns tropeços importantes, como na questão de Cuba, foi um dos poucos pontos fortes destes seis meses de governo. O escorregão do Presidente, ao ceder às pressões americanas pela manutenção do prazo da Alca, anunciando a concordância com a data de 2005 para início de vigência do acordo, pode muito provavelmente ser contornado. A posição brasileira tornou-se um pouco mais confortável com a eleição de Kirchner na Argentina, mas o Brasil deveria ser muito cuidadoso ao negociar com um parceiro tão desproporcionalmente grande como os Estados Unidos. Além disso, depois do 11 de setembro, a diplomacia americana tornou-se muito truculenta, aparentemente baseada no princípio de Bush de que quem não está com os EUA está contra eles, o que torna a negociação de um tratado razoável muito difícil. Eu tenho a impressão de que a nós seria mais vantajoso evitar a Alca neste momento, e articular uma posição comum de países em desenvolvimento sistematicamente importantes, como a África do Sul, China, Rússia, etc., para a discussão em fóruns mais amplos, como a OMC. Não saberia dizer se esta é a estratégia do Itamaraty, mas suas ênfases parecem ser as corretas. ■

ESPECIAL Henrique Gurvitz\*

# Fundação CIDE:

## As desigualdades da economia fluminense

Estudo sobre a dinâmica regional da economia fluminense, no período 1996/2000, mostra grande heterogeneidade. No mesmo estado, o PIB varia de 25,6%, na Baía de Ilha Grande a – 0,09% na região Centro-Sul

A partir da dinâmica apresentada pela economia fluminense no período 1996/2000, o presente artigo tem por objetivo analisar os seus desdobramentos nas diferentes regiões do território fluminense, considerando a divisão regional adotada pelo Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro (Cide).

Uma primeira observação a se fazer diz respeito à atividade de Extração de Petróleo e Gás Natural na Bacia de Campos. Apesar de inegavelmente integrar o conjunto das atividades econômicas do Estado do Rio de Janeiro, esta atividade não ocorre efetivamente no seu território continental, dadas as suas características *off shore*. Assim sendo, a sua consideração no contexto deste artigo introduz distorções na distribuição das atividades econômicas no território fluminense.

Seguem-se, então, breves notas sobre como a questão foi abordada pelo Cide. Primeiramente, uma explicação sobre o Valor Adicionado Fiscal (VAF). Trata-se de uma apuração em todos os estabelecimentos de atividade econômica, que, totalizada por município, serve, entre outros, como critério de partição da parcela de 25% do ICMS arrecadado que cabe aos municípios (Fundo do ICMS).

No caso da Indústria Extrativa e de Transformação, o VAF é calculado pela diferença entre o que é faturado com os produtos vendidos e o que é gasto com a aquisição de insumos e matérias primas. O VAF da Bacia de Campos é distribuído aos municípios de São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Campo dos

Goytacazes, Quissamã, Carapebús, Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Armação dos Búzios e Cabo Frio, proporcionalmente ao que lhes cabe a título de *royalties* pela exploração petrolífera.

Uma primeira tentativa de lidar com a questão consistiu em distribuir o PIB da Extração de Petróleo e Gás Natural por este mesmo critério de proporção. O resultado gerou grandes distorções, levando ao abandono do método. A título de ilustração, a ser considerado este critério o PIB per capita de Quissamã, em 2000, teria sido de US\$ 125.000.

Uma segunda opção, também descartada, foi a distribuição deste PIB por todos os municípios fluminenses proporcionalmente ao seu PIB, desconsiderando esta atividade. Neste caso, a participação do município do Rio de Janeiro na ativi-

dade seria superior a 60%, o que, evidentemente, é um contra-senso.

Finalmente, a solução adotada que, a nosso ver, causa menos distorção na distribuição regional das atividades econômicas foi a criação do município fictício “Bacia de Campos”, onde é alocada a totalidade da atividade de Extração de Petróleo e Gás Natural. Como conseqüência, a atividade é considerada no PIB estadual, mas desconsiderada quando a abordagem é intraestadual. Portanto, no que se segue, esta atividade – uma das mais dinâmicas e a principal responsável pelo recente dinamismo da economia fluminense – não está sendo levada em conta. Este fato vem realçar o desempenho das regiões de grande dinamismo, principalmente as que cresceram acima da média estadual – Baía da Ilha Grande, Baixadas Litorâneas, Norte Fluminense e Médio Paraíba, como se pode ver abaixo.

### A Dinâmica Regional

A tabela abaixo explicita a variação percentual real do PIB.

Variação Percentual Real por Regiões de Governo	
Estado do Rio de Janeiro - 1996/2000	
	(%)
<b>Região de Governo</b>	<b>valor</b>
Estado	12,27
Região da Baía da Ilha Grande	25,60
Região das Baixadas Litorâneas	20,57
Região do Médio Paraíba	18,43
Região Norte Fluminense	15,93
Região Metropolitana	11,51
Região Noroeste Fluminense	1,72
Região Serrana	1,37
Região Centro-Sul Fluminense	- 0,09

É interessante cotejar estes resultados com os do PIB *per capita*. A tabela a seguir estabelece o *ranking* segundo esta variável.

PIB per capita por Regiões de Governo	
Estado do Rio de Janeiro - 2000	
(R\$ 1,00)	
Região de Governo	valor
Estado	11.052
Região do Médio Paraíba	11.752
Região Metropolitana	10.636
Região da Baía da Ilha Grande	7.031
Região Serrana	6.451
Região Norte Fluminense	4.746
Região Centro-Sul Fluminense	4.710
Região das Baixadas Litorâneas	4.587
Região Noroeste Fluminense	3.846

O cotejo entre os valores das duas tabelas permite a apreciação conjunta do dinamismo econômico (medido pela taxa de crescimento) e da capacidade produtiva (medida pelo PIB per capita).

Na primeira tabela, dividindo-se o conjunto das regiões segundo a mediana de sua distribuição, obtêm-se dois grupos: o das quatro regiões com maior taxa de crescimento e o das quatro regiões com menor taxa de crescimento. Procedimento idêntico na segunda tabela, produz resultado semelhante no que diz respeito ao PIB *per capita*.

A interseção destas duas distribuições divididas pela mediana produz uma tipologia de quatro elementos, a saber:

- 1) Regiões de maior taxa de crescimento e maior PIB *per capita*
- 2) Regiões de maior taxa de crescimento e menor PIB *per capita*
- 3) Regiões de menor taxa de crescimento e maior PIB *per capita*
- 4) Regiões de menor taxa de crescimento e menor PIB *per capita*

As regiões classificadas no grupo 1 estão na situação mais privilegiada, pois aliam grande dinamismo com grande capacidade produtiva. São as seguintes: Baía da Ilha Grande e Médio Paraíba.

No grupo 2 estão regiões de grande dinamismo, porém, de baixa capacidade

de produtiva. Em que pese esta baixa capacidade produtiva, o seu dinamismo coloca boas perspectivas no sentido da superação deste entrave. Classificam-se neste grupo as regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense.

As que compõem o grupo 3, apesar da grande capacidade produtiva, registraram baixo dinamismo. Este grupo é composto pelas Regiões Metropolitana e Serrana.

Finalmente, as do grupo 4 configuram a situação mais desfavorável, pois conjugam baixo dinamismo com baixa capacidade produtiva. As suas componentes são: Centro-Sul Fluminense e Noroeste Fluminense.

O mapa, na página seguinte, visualiza esta tipologia nas diferentes partes do território fluminense.

### Fatores de expansão

Em seguida, abordamos mais detalhadamente as regiões, procurando identificar os seus fatores de expansão. A única região que apresenta uma clara vocação econômica é a do Médio Paraíba, que tem na Indústria de Transformação, não somente o setor que puxou o seu crescimento no período 1996/2000, como o setor de maior peso no PIB. Aliás, trata-se da região mais industrializada do estado, ou seja, dentre todas, é aquela em que o PIB da Indústria

de Transformação detém a maior participação no total. Os gêneros industriais que mais se destacam são: Siderurgia, em Volta Redonda, e Material de Transporte, em Resende (Volkswagen) e Porto Real (Peugeot-Citröen). Não se deve deixar de mencionar, também, as instalações industriais da Xerox, em Itatiaia.

Quanto à região da Baía da Ilha Grande, o seu crescimento foi impulsionado por Transportes e Comunicações, o que talvez esteja refletindo a importância, para a região, do terminal da Petrobras em Angra dos Reis. Serviços Industriais de Utilidade Pública também se destacam, denotando a importância da Usina Nuclear de Angra dos Reis.

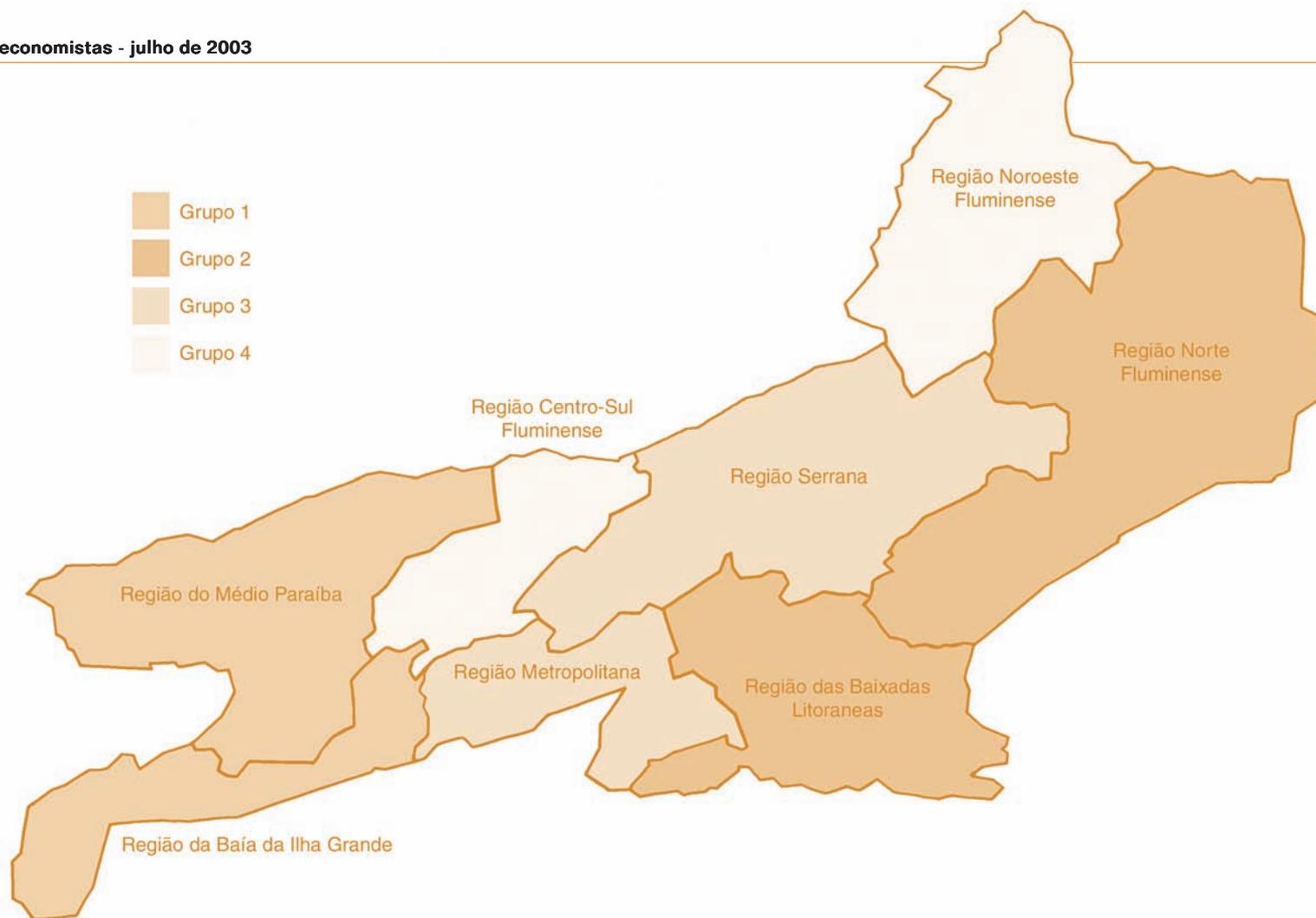
No que se refere à região Norte, os seus fatores de crescimento foram Prestação de Serviços e Transportes e Comunicações, o que permite focalizar o seu dinamismo na exploração da Bacia de Campos, dada a localização em Macaé da base de operações desta exploração.

Na região das Baixadas Litorâneas se tem Transportes e Comunicações, o que indica, na ausência de alguma outra atividade de vulto, que o incremento observado no setor se deve ao deslocamento de pessoas a passeio, conhecida vocação, principalmente, na chamada Região dos Lagos. Portanto, podemos identificar o binômio Turismo/Veraneio como o fator de dinamismo desta região.

Quanto às demais regiões, de menor dinamismo, a única que apresenta crescimento significativo é a Metropolitana. As demais, com taxas entre 1,72% e - 0,09%, praticamente se mantiveram no mesmo patamar no período considerado.

### Região Metropolitana

A região Metropolitana, apesar de situada neste último grupo, registrou um crescimento de 11,51%, próximo da média estadual de 12,27%. Na realidade, trata-se da região mais importante do estado, concentrando 72,9% do PIB estadual e 83,2% do PIB do conjunto das regiões (recorde-se que a diferença entre o PIB estadual e o do conjunto das regiões está localizada na exploração petrolífera). O setor que puxou o crescimento na região foi Transportes e Comunicações,



especificamente Comunicações, dando conta de uma demanda reprimida por telefonia fixa e da extraordinária expansão da telefonia celular, no período.

### Região Serrana

A região Serrana, apesar de situada no grupo de maior capacidade produtiva, teve o seu nível de atividade praticamente estacionado no período (variação de 1,37%). Trata-se da segunda região mais industrializada do estado, detentora do terceiro parque industrial. No entanto, o seu pequeno crescimento teve Transportes e Comunicações como impulsor, ratificando, mais uma vez, a influência da demanda reprimida por telefonia fixa e a grande expansão da telefonia celular.

O desempenho da Indústria de Transformação se caracterizou por uma contração de 5,2 %, no período. Em termos do PIB *per capita*, observa-se claramente uma dicotomia na região. De um lado, com PIB *per capita* superior a R\$ 5.500, os municípios de Cantagalo (indústria do cimento), Petrópolis (principalmente por ser um centro regional, mas também pelo

porte de sua indústria), Nova Friburgo (indústria, principalmente de confecções), Teresópolis (turismo/veraneio) e Carmo (usina geradora de eletricidade). De outro, com PIB *per capita* inferior a R\$ 4.500, os demais nove municípios, com uma situação muito semelhante à da região Noroeste, a de menor PIB *per capita*.

### Centro-Sul e Noroeste

As regiões restantes, Centro-Sul e Noroeste, compõem o grupo 4 (menor dinamismo e menor capacidade produtiva). Na região Centro-Sul, a Indústria de Transformação detém uma participação significativa, estando concentrada nos municípios de Três Rios (Produtos Alimentares) e Areal (Farmacêutica), que detêm 66,1% do setor na região. O PIB desta região caiu 0,09%, no período. O setor que mais contribuiu para esta queda foi justamente a Indústria de Transformação.

A Região Noroeste é a de menor PIB *per capita*. O seu PIB cresceu 1,72% no período. O setor que mais influenciou nesta pequena expansão foi, mais uma vez, Transportes e Comunicações. Esta re-

gião, que conheceu o seu auge no ciclo cafeeiro fluminense, aparentemente ainda não encontrou uma vocação econômica alternativa.

### Conclusões

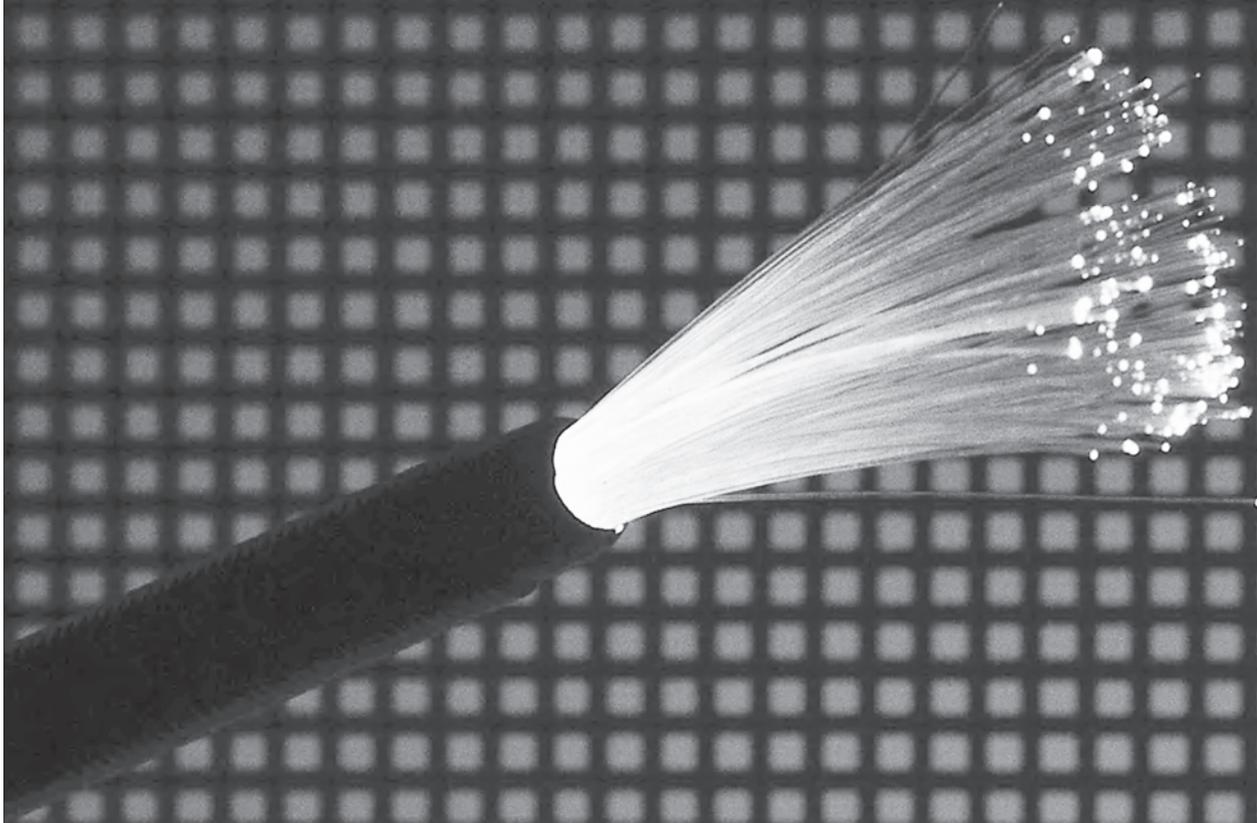
As atividades econômicas no território fluminense evoluíram de forma bastante desigual no período 1996/2000. A taxa de variação real do PIB registrou valores entre 25,60%, referentes à região da Baía da Ilha Grande, e -0,09%, referentes à região Centro-Sul.

Transportes e Comunicações foram os setores responsáveis pelo crescimento observado na maior parte das regiões e, exceto no caso das regiões Norte, Baixadas Litorâneas e da Baía da Ilha Grande, isto se deu por conta da expansão da telefonia fixa e celular.

No que se refere ao PIB *per capita* o quadro também é de grande heterogeneidade, o que reflete por sua vez uma grande heterogeneidade nos níveis de desenvolvimento econômico das diferentes partes do território fluminense. ■

\* Coordenador da Base de Dados da Fundação CIDE

*Agilidade. Está aí uma coisa de  
que você não pode abrir mão.*



[www.banrisul.com.br](http://www.banrisul.com.br)

Cliente do **Banrisul** tem banco em casa ou na empresa vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana, bastando possuir um computador ligado à internet. É a **Agência Virtual Banrisul**. Fácil de usar, basta você acessar [www.banrisul.com.br](http://www.banrisul.com.br) para realizar suas operações com rapidez, comodidade e total segurança. Passe numa de nossas agências e informe-se melhor. Você vai ver que, além de agilidade, o **Banrisul** tem muito mais a oferecer.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Agência Rio de Janeiro**

Av. Presidente Vargas, 463 - Centro - Tel.: (21)2224.2282

**Agência Copacabana**

Av. N. Sra. de Copacabana, 827A - Tel.: (21) 2548.6089

**Agência Tijuca**

R. General Roca, 798 - Tel.: (21)2567.7886

## FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO

# Museu Guggenheim: um estranho no Rio

**A** Secretaria Municipal de Cultura comporta, atualmente, sete programas de trabalho destinados à implantação e conservação de museus na cidade do Rio de Janeiro. As autorizações de gastos previstas pela Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2003 para este fim totalizam R\$ 2.126.001,00.

Os remanejamentos e contingenciamentos têm sido perversos para quase todos esses programas. Só neste ano, nos primeiros meses de gestão, o prefeito já contingenciou quase R\$ 1 milhão. Com isso, projetos como o de restauração do Museu do Carnaval e o de implantação do Museu Universo ainda não saíram do papel, porque os R\$ 875 mil destinados a esses programas – R\$ 102 mil e R\$ 773 mil, respectivamente – ainda não saíram dos cofres da prefeitura.

O grau de execução orçamentária dos projetos, apurado até junho, indica que: ou os museus da cidade não necessitam desses recursos, ou não há a intenção de se realizar os gastos autorizados por lei. O Museu de Arte Moderna (MAM), apesar de ser de responsabilidade federal, conta com uma contribuição municipal anual. O MAM recebeu apenas R\$ 55,3 mil dos R\$ 400 mil previstos.

Em situação semelhante, está o Museu da Cidade, cujo programa de ação sustenta uma autorização de gasto de R\$ 200 mil, e só foram liquidados cerca de R\$ 30 mil. Já o Museu do Chacrinha, cuja lei indicando sua criação está aprovada desde 2001, não foi sequer construído. Permanece intacta sua dotação de R\$ 250 mil, apesar dele fazer parte do orçamento desde 2002.

## Gastando milhões

Entretanto, o sonho do prefeito em construir uma sucursal latino-americana do museu Guggenheim alterou imediatamente o peso dos museus no orçamento. Em

decreto de 24/2/03, a prefeitura abriu um crédito suplementar no valor de R\$ 41,1 milhões, a serem gastos no Projeto de Implantação de Museus, sendo que R\$ 34,160 milhões já foram empenhados somente para o Licenciamento de Marcas e Nomes.

Ou seja, a prefeitura, já em fevereiro, se disponibilizou a gastar R\$ 30 milhões (US\$ 9,1 milhões) com o pagamento da primeira parcela pelo uso do nome Guggenheim – valor exigido pela fundação, mesmo o projeto não se concretizando. Será que somente a possibilidade de se construir um “Guggenheim” na cidade é 15 vezes mais importante do que a implantação e manutenção de todos os outros museus apoiados pela prefeitura do Rio?

A abertura desse crédito suplementar foi feita a partir do superávit financeiro acumulado, em grande parte, pelo não pagamento da dívida do município com a União (ver *JE*, maio). Além disso, a alteração do saldo disponível e da meta definida para a ação em questão mostra quão forçada foi a inserção deste gasto não planejado no orçamento municipal de 2003. A meta 0995, que definia a realização de 30% dessa ação em 2003, foi alterada devido ao reforço de R\$ 41 milhões, uma vez que se teria um saldo disponível 118 vezes maior que a dotação inicial de R\$ 350 mil.

A meta foi modificada pelo decreto, que, no entanto, não explicita qual seria a nova meta, deste ano. Em continuidade a essa averiguação foi consultada a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2004. O curioso é que a mesma ação apresenta agora um objetivo específico diferente.

Se pela LOA de 2003 o objetivo específico da ação era viabilizar e apoiar a implantação de museus e outros equipamentos culturais na cidade, para 2004 foi apresentado como objetivo implantar museus de natureza *exclusiva de direito público* – o que excluiria o Guggenheim (?). So-

mado a isso, houve alteração quanto à unidade de medida utilizada. Pela LOA/03 realizar-se-iam 30% dessa ação, enquanto a redação final da LDO para 2004 determina a implantação de 10 museus no município.

Cabe não só ressaltar a total descontinuidade da ação governamental, caracterizada pelas alterações já descritas, como também questionar a viabilidade do projeto que, agora, passa a indicar a construção de um número de museus superior aos que contam com o “apoio” da Prefeitura.

## Mico no caixa

A vinda do Guggenheim para o Rio não tem sido muito cortejada pelos moradores da cidade, pois sabem que, como contribuintes, teriam de arcar com a exorbitante despesa para a sua implantação.

Só ao arquiteto francês Jean Nouvel seriam pagos mais de R\$ 48 milhões, além do custo de aquisição de acervos e a manutenção dispendiosa, pois o museu exige cuidados especiais, devido à sua localização abaixo do nível do mar. O município seria responsável ainda pelo pagamento dos déficits operacionais do museu durante 10 anos, o que poderia chegar a US\$ 120 milhões.

Se de um lado temos um prefeito entusiasmado com a construção do museu – que, segundo ele, será benéfico para o turismo no Rio – temos também o fechamento de filiais do museu, como em Las Vegas, por operarem permanentemente no vermelho. Logo, há dúvida se de fato o museu trará benefícios para a cidade ou se terá o fim de outras filiais, comprometendo o orçamento público.

Por enquanto, a maior beneficiada continua sendo a Fundação Solomon Guggenheim, que tem no enorme dispêndio para a implantação e manutenção do museu um meio de melhorar sua atual situação financeira nada próspera. ■

As matérias desta página são de responsabilidade da equipe técnica do Corecon-RJ, de apoio ao Fórum Popular de Orçamento do Rio de Janeiro. Equipe técnica: Luiz Mario Behnken, coordenador - Estagiários: Mariana Filgueiras e Ricardo Monteiro

CORECON: Av. Rio Branco, 109 - 19º andar - Rio de Janeiro/RJ - CEP 20054-900 - Tel.: (21) 2232-8178 - Fax.: (21) 2509-8121

Correio eletrônico: fporj@bol.com.br - Portal: www.corecon-rj.org.br - www.fporj.blogspot.com.br

As reuniões do Fórum são abertas: todas as quintas-feiras, às 18h, na sede do CORECON-RJ

CONJUNTURA

## A voz do Nordeste

Reunidas em julho último em Porto Seguro, na Bahia, as entidades presentes ao XX Encontro de Entidades de Economistas do Nordeste divulgaram nota em que defendem a superação da visão paternalista que se tem sobre a região, de forma a compreendê-la no contexto de ampla participação do comércio mundial, com relações próprias e independentes com os grandes mercados internacionais. Em virtude do espaço, publicamos a seguir uma edição do texto final do Encontro, esperando contemplar o conteúdo principal.

**A**s entidades representativas dos economistas do Nordeste brasileiro constataram que, sob a pressão do movimento de globalização, o Nordeste se separa de uma posição subordinada.

Há um dinamismo próprio da inserção internacional a ser avaliado, compreendendo a participação de capitais internacionais e locais que passam a operar com referenciais transnacionais, diferenciando-se dos padrões de participação na economia nacional que se estruturaram desde a década de 1950.

Dessa forma, o Nordeste passa a ter papel específico no contexto dos relacionamentos do Brasil com a América do Norte, a Europa, a África e com países do Oriente, inserindo-se no mapa mundial, ampliando atividades sustentadas pelo mercado internacional, que se desenvolvem separadamente do modelo exportador comandado pelos centros industriais do país.

Nestas condições, torna-se necessário superar a visão condescendente e paternalista das regiões mais ricas, assim como a concepção simplista da região como um conjunto de estados atrasados, irmanados

por problemas comuns; para entendê-la diversificada, com variadas condições de formação de capital e de crescimento, principalmente abrigando novas tendências de dinamismo no novo ambiente de internacionalidade, cujos capitais olham para o mercado externo como prioridade frente ao mercado do Sul do país, e aspiram a um desempenho de exportações.

### Renovação política

O controle político do Nordeste sempre foi moeda de troca, que garantiu às oligarquias vantagens econômicas da esfera pública, permitindo-lhes posições vantajosas de formação de capital e de renda.

A leitura do quadro político do Nordeste mostra tendências de renovação política, justamente a partir dos menores estados. Além de contrastar com as lideranças regionais, essa renovação mostra-se como representação de forças locais que não dependem das articulações nacionais. A política regional concebida para o Nordeste desde o início da década de 90 oscila entre meros desdobramentos de políti-

### Lançado II Prêmio Ignácio Rangel

Foi lançado o II Prêmio de Redação Economista Ignácio Rangel, destinado a estudantes do ensino médio regular e profissionalizante da rede pública estadual. O tema da redação é "A contribuição do economista para o bem-estar da sociedade" e a promoção é uma parceria entre o Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro (Corecon-RJ) e a Secretaria Estadual de Educação.

Os trabalhos deverão ser inscritos nas próprias escolas, que se encarregarão de encaminhá-los à Coordenadoria Regional de Ensino. O prazo para essa entrega é 17 de setembro e os trabalhos deverão conter de 25 a 30 linhas. A comissão julgadora será composta por três professores e dois economistas.

Os três melhores colocados receberão prêmios em livros, dicionários, enciclopédias, estadias em pousadas e hotéis e um computador última geração. Os trabalhos serão publicados neste *JE* e a entrega dos prêmios será em outubro. ■

cas nacionais concentradoras. Assim, houve propostas irrelevantes que não levaram em conta seriamente os processos de transformação e os conflitos da região.

No momento, apenas se pretende recriar a Sudene, sem considerar a visão atualizada da realidade e sem discutir amplamente o planejamento regional à luz das novas estratégias adotadas para o desenvolvimento dos estados nordestinos. Desconsidera-se a autonomia federativa, as novas lideranças políticas e do setor privado da economia do Nordeste, sem esquecer que a subordinação à política econômica que se mantém no País significa o risco de frustrar, mais uma vez, a oportunidade de instituir-se um processo real de modernização sócio-econômica do Nordeste. ■



**N**as livrarias o novo livro de Gilberto Dupas – Tensões contemporâneas entre o público e o privado. O autor, que coordena o Grupo de Conjuntura Internacional da USP e preside o Instituto de Estudos Econômicos e Sociais, coloca o leitor diante de tensões, tais como:

“Entre as tensões contemporâneas surge a ilusão de que se possa

### Tensões entre público e privado

pretender controlar tudo: um processo físico, um comportamento biológico, uma ação social. A informática se transforma em instrumento e testemunha da passagem de uma sociedade industrial de produção para uma sociedade de controle direto das operações e das ações pela informação, obedecendo ao princípio da eficiência.”

“Atualmente, as corporações

apropriam-se do espaço público e o transformam em espaço publicitário: os cidadãos que frequentam esses espaços não o fazem mais como cidadãos, mas como consumidores de informação, comunicação e entretenimento.”

O livro tem 145 páginas, apresentação de Alain Touraine e Francisco de Oliveira, e a editora é a Paz e Terra. ■