

INTERESSE
NACIONAL

INTERESSE NACIONAL

Ano 1 • Número 4 • Janeiro-Março de 2009

EDITOR

Sergio Fausto

EDITOR RESPONSÁVEL

Rubens Antonio Barbosa

CONSELHO EDITORIAL

André Singer
Berta Becker
Carlos Eduardo Lins da Silva
Claudio Lembo
Claudio de Moura Castro
Daniel Feffer
Demétrio Magnoli
Eliézer Rizzo de Oliveira
Eugênio Bucci
Fernão Bracher
Gabriel Cohn
Glauco Arbix

João Geraldo Piquet Carneiro
Joaquim Falcão
José Luis Fiori
Leda Paulani
Luiz Carlos Bresser Gonçalves Pereira
Raymundo Magliano
Renato Janine Ribeiro
Ricardo Carneiro
Ricardo Santiago
Roberto Pompeu de Toledo
Sergio Fausto

INTERESSE NACIONAL é uma revista trimestral de debates
focalizada em assuntos de natureza política, econômica e social.
Copyright © dos trabalhos publicados pertence a seus autores.

Direitos reservados à

ASSOCIAÇÃO INTERESSE NACIONAL
Av. Brigadeiro Faria Lima, 2055 • 9º andar
01452-001 • São Paulo • SP • Brasil
Tel. (11) 3039- 6330 • fax (11) 3039-6334

CIRCULAÇÃO

DPA Cons. Editoriais Ltda.
dpacon@uol.com.br • Tel. (11) 3935-5524

DISTRIBUIÇÃO NACIONAL

Fernando Chinaglia Comercial e Distribuidora

Printed in Brazil 2008

www.interessenacional.com • ISSN 1982-8497

Imagem da capa: Fotografia de Juuichimei (www.sxc.hu)

Sumário

ANO 1 • NÚMERO 4 • JANEIRO-MARÇO DE 2009

7 Apresentação

ARTIGOS

9 A CAMEX na Formulação da Política de Comércio Exterior

MIGUEL JORGE

Apresenta-se, em linhas gerais, o papel de articulação intragovernamental e entre governo e setor privado exercido pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), na formulação da política de comércio externo do país. As atividades da Câmara, a partir de 2003, são descritas e analisadas. À luz das negociações multilaterais na Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC), argumenta-se em favor do fortalecimento do papel institucional da CAMEX como instância decisória. Rebatem-se críticas comuns a atual política de comércio externo.

19 O Impasse de Doha e o Comércio Externo Brasileiro

RUBENS BARBOSA

O artigo faz uma análise crítica da política externa brasileira, no atual governo, no campo das negociações comerciais. Para o autor, uma estratégia mais pragmática, que não se prendesse por tanto tempo ao eixo Sul-Sul na Rodada Doha da OMC e fosse mais ativa na construção de novos acordos bilaterais e minilaterais, teria rendido melhores resultados para o país. Além de repensar a estratégia, o Brasil deveria reformu-

lar a estrutura e o processo de decisão relativos à política de comércio exterior. Ao final, o autor apresenta propostas com esse objetivo.

30 Os Campos do Possível:

A Oportunidade Histórica do Pré-Sal

ALOIZIO MERCADANTE

Apesar dos imensos desafios técnicos à sua exploração, o pré-sal poderá, no longo prazo, colocar o país num novo patamar de desenvolvimento. Para isso, o autor argumenta ser necessário re-discutir o atual marco regulatório e não cometer os mesmos erros que outros países ricos em petróleo cometeram. A atual crise econômica não deveria adiar essa discussão. O autor defende uma mudança no regime de exploração e na partilha dos royalties do petróleo.

39 Da Campanha “O Petróleo É Nosso” aos Desafios do Pré-Sal

LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS

Com uma breve retrospectiva histórica ao início, o artigo traça um panorama do desenvolvimento do setor petrolífero no Brasil após a flexibilização do monopólio da Petrobrás na segunda metade dos anos 90. O autor destaca a evolução das principais variáveis do setor, nesse período, e sua contribuição crescente para o desenvolvimento do país. Com base na avaliação desse desempenho e na análise da legislação vigente, argumenta não haver necessidade de alteração do marco regulatório atual para que

a sociedade brasileira se beneficie dos resultados da exploração do pré-sal.

48 Game Over: Do Descolamento ao Desenvolvimento, de Novo

GILSON SCHWARTZ

Mais que problemas de gestão, o autor vê na crise econômica atual sinais de falência de um modo de funcionamento da economia mundial. Não crê em saída fácil para o impasse. Argumenta que no mundo atual projetos de desenvolvimento liderados pelo Estado deixaram de ser viáveis. Ao mesmo tempo, após anos de especulação financeira, o mercado estaria sem parâmetros. Conclui que o mais provável é uma solução darwiniana para a crise, pela qual os mais fortes eliminarão os mais fracos, numa recessão prolongada, que resultará em maior concentração de poder econômico.

57 Ensino Inferior: Diagnóstico e Agenda de Mudanças

GUSTAVO IOSCHPE

O autor discute a estrutura de financiamento da educação brasileira, com especial ênfase na eficiência administrativa do sistema público de ensino superior, contrastando seus gastos com aqueles observados em outros países e na educação básica do Brasil. Analisa a importância crescente do capital humano para o desenvolvimento econômico e o atraso do país nessa questão. Ao final, apresenta propostas de reforma do sistema de ensino, visando a redistribuição

de recursos entre o ensino superior e a educação básica, no marco de uma Lei da Responsabilidade Educacional.

69 Modernização e Desenvolvimento: A Vez do Nordeste

ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE

Para avaliar se chegou a vez do desenvolvimento do Nordeste, o autor examina sua configuração como região, sua herança histórica e as dimensões atuais da sua economia. Propõe nova geografia capaz de captar os ritmos sub-regionais de crescimento e modernização. Grandes projetos de infra-estrutura, programas de redução da pobreza e promoção de atividades produtivas, além de muitas oportunidades de investimentos privados, sustenta, sugerem que a crise global poderá apenas retardar um futuro promissor para a região.

81 Gás Natural: Evolução e Perspectivas

LUIZ CARLOS COSTAMILAN

A partir de um panorama abrangente sobre a evolução das reservas, produção e consumo de gás natural no mundo, o autor discute o desenvolvimento recente desse setor na economia, em geral, e na matriz energética brasileira, em particular. Analisa o balanço entre a oferta e a demanda por esse insumo nos próximos anos e examina a chamada Lei do Gás, ora em tramitação final no Congresso, que a seu ver representa um avanço importante na regulação do setor.

Apresentação



Este número da revista começou a ser produzido quando ainda escutávamos os lamentos pelo fracasso da Rodada Doha, no início de setembro, e antes que o sistema financeiro entrasse em virtual colapso, depois da quebra do banco Lehman Brothers, em meados do mesmo mês, episódio que lançou o mundo definitivamente na pior crise desde 1929.

Sobre Doha e o comércio exterior brasileiro, escrevem o ministro do desenvolvimento, indústria e comércio exterior, Miguel Jorge, e o embaixador Rubens Barbosa. Os autores expõem visões diferentes sobre a seguinte questão: o governo brasileiro tem conduzido bem as negociações comerciais?

Para tratar do mesmo tema, foi convidado o chanceler Celso Amorim. O convite foi aceito, mas, na véspera do fechamento da revista, o Ministro decidiu não publicar o artigo em virtude de uma nova e inesperada reunião ministerial da OMC marcada para meados de dezembro. Fica para uma próxima. Até porque a Rodada Doha ganhou sobrevida, em meio ao temor de que a crise econômica global desencadeie reações protecionistas em vários países, que só fariam agravá-la.

Sobre a crise propriamente dita, a revista traz o artigo do economista Gilson Schwartz, que dá sua visão sobre os impasses que vive a economia mundial. Para Schwartz, o mundo está diante de três soluções possíveis: uma improvável mudança de modelo (com novas formas de organização dos mercados e das relações entre estado

e mercado); a eliminação dos mais fracos pelos mais fortes em meio a uma recessão profunda e prolongada (darwinismo econômico-financeiro que resultará em maior concentração do poder político e econômico); ou uma bem-sucedida coordenação entre governos nacionais, levando à mitigação dos impactos sociais da queima de capitais ora em andamento. O autor considera a “solução darwinista” a mais provável de todas. Uma coisa é certa: voltaremos à crise nos próximos números da revista, já que, desafortunadamente, ela não nos abandonará tão cedo.

Se a crise é um assunto obrigatório, não nos deve fazer esquecer do longo prazo. Nesse horizonte, tem grande importância a descoberta das reservas de petróleo e gás da chamada camada do pré-sal. Como explorar essa riqueza potencial e o que fazer com a renda resultante? Sobre o melhor regime para a exploração do pré-sal, escrevem o senador Aloízio Mercadante e o deputado Luiz Paulo Velloso Lucas. São duas visões diferentes sobre se deve ou não haver mudança do marco regulatório atual – sim, para o primeiro; não, para o segundo. Mais do que respostas simples a uma questão complexa, o leitor encontra em ambos os artigos uma discussão qualificada sobre um tema que está no centro da agenda nacional.

Ainda na área de energia, este número conta com a colaboração de Luiz Carlos Costamilan, ex-presidente da British Gas. O que o Brasil vem fazendo para reduzir a dependência do gás natural proveniente da Bolívia e como aumentar os investimentos privados no setor? Essas são

as duas principais questões que o autor aborda em um artigo rico em dados e informações, que termina com uma análise do conteúdo da chamada Lei do Gás, ora em tramitação final no Congresso. Para o autor, trata-se de um passo importante para promover o investimento privado no setor. Ele diz por quê.

Quem fala longo prazo fala educação. Já estava na hora de voltarmos ao tema, tratado por Cláudio Moura Castro no primeiro número da revista. Agora quem escreve é o economista Gustavo Ioshpe, especialista na área. Ele se vale de dados nacionais e internacionais sobre quanto os países desenvolvidos e em desenvolvimento gastam por aluno no ensino básico e no ensino superior. Comparando-os, mostra que o Brasil gasta muito para educar poucos universitários e muito pouco para educar mal muitos alunos do ensino básico. Não é um artigo agradável de se ler, pela realidade que revela. Por isso mesmo, deve ser lido. Para mudar esse quadro, o autor propõe uma agenda de reformas, cuja peça principal é uma Lei de Responsabilidade da Educação.

Outro artigo trata, pela primeira vez na revista, da região Nordeste e as perspectivas do seu desenvolvimento. O autor sabe do que fala. Roberto Cavalcanti de Albuquerque, diretor do Instituto Nacional de Altos Estudos e ex-superintendente do Instituto de Pesquisa em Economia (IPEA), conhece a região de perto e de longa data. São vários Nordestes, mostra ele, com o auxílio de mapas geoeconômicos. A região vem passando por transformações que a afastam, cada vez mais, da imagem estereotipada de atraso que ainda prevalece no imaginário do Centro-Sul. Bom para o Nordeste e também para o país, dizemos nós.

Com a publicação do quarto número, *Interesse Nacional* completa seu primeiro ano de vida.

Aproveitamos a ocasião para reiterar a nossa convicção sobre a importância do debate qualificado e pluralista de idéias e o nosso compromisso em fazer da revista um espaço atento e aberto a esse debate. Acreditamos que isso seja do interesse nacional, visto pela ótica democrática, que é a nossa. ○

OS EDITORES

A CAMEX na Formulação da Política de Comércio Exterior

MIGUEL JORGE

A Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) foi criada em 1995 e é o órgão interministerial responsável pela formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços, incluindo o turismo.

A dispersão de competências do comércio exterior brasileiro em diversos órgãos dificultava a adoção de medidas capazes de atender às necessidades do país. Assim, na qualidade de presidente da CAMEX, ressalto a importância desse colegiado na coordenação da ação de governo, e deste com o setor privado, em matérias relacionadas com o comércio exterior.

A CAMEX reúne os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; das Relações Exteriores; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, que passou a integrá-la desde 2005.

O papel institucional da CAMEX é o de articular os diferentes órgãos e agências governamentais para otimizar os resultados do país no comércio internacional, em defesa dos legítimos interesses do setor produtivo nacional. Com a criação da CAMEX, o governo brasileiro ficou

melhor aparelhado para definir importantes diretrizes da política de comércio exterior e adotar as medidas necessárias ao enfrentamento dos novos desafios do comércio globalizado.

A maior inserção internacional de nossa economia e a crescente disputa por mercados, no contexto de globalização comercial dos últimos anos, ampliam as responsabilidades e exacerbam as demandas por uma atuação cada vez mais intensa da CAMEX. Além de comprovar a importância da criação desse órgão de regulação e articulação dos diferentes atores do comércio internacional, públicos e privados, as profundas transformações do cenário externo trouxeram novos desafios à atuação do órgão.

Nesse sentido, a CAMEX, com o apoio dos ministérios que a integram e de outros órgãos públicos, tem dedicado redobrada atenção aos temas relacionados com o aumento da competitividade da empresa brasileira, a ampliação de mercados para nossos exportadores e a defesa da indústria nacional.

Para reduzir custos de produção e melhorar o acesso do produto brasileiro aos mercados externos, diversas medidas foram aprovadas e implementadas nos últimos meses, a exemplo da desoneração dos insumos nacionais aplicados na produção de produtos exportados, a partir da criação do *drawback* verde-amarelo. Eliminou-se uma distorção histórica de nosso sistema tributário, que favorecia a importação em detrimento da produção nacional, com a equiparação do tratamento tributário dispensado ao

MIGUEL JORGE é Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Presidente do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior do Conselho de Governo da Presidência da República.

insumo nacional nos mesmos moldes daquele previsto para os insumos importados.

Outras medidas visaram contribuir para a maior competitividade do produto brasileiro no mercado externo, como a isenção nas remessas para pagamento, no exterior, de despesas de promoção comercial de produtos brasileiros, benefício ampliado para alcançar também outras despesas vinculadas à exportação.

A desoneração dos investimentos portuários, mais recentemente estendida aos investimentos em ferrovias, também foi discutida e aprovada no âmbito da CAMEX.

Ao longo dos últimos anos, a CAMEX atuou numa enormidade de temas muito próximos ao cotidiano do setor produtivo brasileiro, seja na produção seja na ponta do consumo, sempre que se precisou posicionar diante de assuntos relacionados com produtos como arroz, leite, alho, trigo, pêssego, couro, têxteis, vinhos, armas, fertilizantes, defensivos, siderúrgicos, máquinas e equipamentos, e tantos outros.

Temas relacionados com o financiamento da exportação também têm sido objeto de crescente atenção da CAMEX. Além de contribuir para aumentar a presença de empresas brasileiras em outros países, os mecanismos de apoio governamental à exportação de bens de maior valor agregado viabilizam a geração de renda e emprego no país.

A continuidade dos projetos de empresas brasileiras no exterior, em especial na presente conjuntura de escassez de crédito internacional, requer firmeza e determinação do governo para adotar as medidas necessárias visando ampliar as fontes internas de financiamento para a exportação e para a produção.

Outra importante frente de atuação da CAMEX é o permanente monitoramento dos preços de insumos essenciais e da exportação de *commodities*, por seus importantes impactos nos resultados da balança comercial do país.

O acirramento da competição internacional no comércio tem como conseqüência a ampliação da concorrência predatória, que ameaça a

sobrevivência da produção brasileira em alguns segmentos. Sobre os temas relacionados à defesa comercial, compete à CAMEX deliberar a respeito das medidas de proteção à indústria nacional contra práticas desleais de comércio, conforme se verá mais adiante.

Estrutura e competências

A Câmara de Comércio Exterior possui a seguinte estrutura: o Conselho de Ministros da CAMEX, o Comitê Executivo de Gestão (GECEX), a Secretaria Executiva, o Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX) e o Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG).

O Comitê Executivo de Gestão (GECEX) é núcleo executivo da CAMEX e é composto por 26 membros do governo, incluindo os representantes dos ministérios que compõem o Conselho de Ministros da CAMEX e os demais ministérios e órgãos que intervêm de alguma maneira em temas relacionados ao comércio exterior. Os trabalhos do GECEX subsidiam o Conselho de Ministros, que é o núcleo decisório da CAMEX.

O Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações da CAMEX (COFIG)

O Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG) é um colegiado integrante da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), com as atribuições de enquadrar e acompanhar as operações do Programa de Financiamento às Exportações (PROEX) e do Fundo de Garantia à Exportação (FGE). Sua tarefa consiste em estabelecer os parâmetros e condições para concessão de assistência financeira às exportações e de prestação de garantia da União.

É por meio do COFIG que a CAMEX atua na definição de critérios para a aplicação de recursos orçamentários da União na promoção das exportações brasileiras.

O COFIG é integrado pelos representantes dos ministérios que compõem a CAMEX, além

de envolver também participantes da Secretaria do Tesouro Nacional, do Banco do Brasil, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, do IRB-Brasil Resseguros e da Seguradora Brasileira de Crédito à Exportação (SBCE).

Dessa mescla de visões resultam as orientações para que o programa possa atender às demandas do setor exportador, levando em consideração os compromissos macroeconômicos do governo. Foi assim que, recentemente, a CAMEX aprovou medidas, sugeridas por esse Comitê, para tornar o PROEX mais efetivo, buscando o aproveitamento integral dos recursos disponíveis e visando contribuir para neutralizar os efeitos da redução de linhas de crédito às exportações brasileiras, decorrente da atual situação financeira internacional.

Em decisões recentes do Conselho de Ministros, foi ampliado o universo de empresas que poderão acionar o PROEX e foi também regulamentada a utilização de seguro de crédito à exportação para pequenas empresas, com vistas a minimizar os problemas de garantia que enfrentam. Além disso, estão bem avançados os estudos para aprovar modalidade do programa que permitirá o financiamento de atividades voltadas para a exportação de bens e serviços desde a fase de produção.

Em outra vertente da atuação na área de créditos à exportação, o Conselho de Ministros delibera sobre a aprovação de projetos visando o desenvolvimento econômico e social de países prioritários para a política externa brasileira. Nesses casos, têm sido aprovados projetos de exportação de empresas brasileiras voltados para a realização de obras de infra-estrutura, para a modernização da atividade agrícola, para o turismo e a integração regional com os parceiros do Brasil. Essa modalidade de financiamento tem-se revelado importante ferramenta de aproximação entre o Brasil e países da América Latina e da África, viabilizando exportações de bens e serviços brasileiros para esses mercados, em escala crescente.

A articulação com o setor privado

As decisões da CAMEX consideram as demandas do setor privado nacional e são tomadas de maneira que revela o diálogo existente entre o governo e o setor privado em temas de comércio exterior. Para reforçar esse papel, em 2004, a CAMEX criou o Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX), composto por vinte representantes do empresariado brasileiro para assessorar o Comitê Executivo de Gestão (GECEX), pela elaboração e encaminhamento de estudos e propostas para aperfeiçoar a política de comércio exterior do Brasil.

Ao longo dos últimos anos, as atividades do CONEX envolveram temas como: 1) medidas de facilitação do comércio; 2) Política de Desenvolvimento Produtivo e incentivo ao investimento, inovação tecnológica e diversificação das exportações brasileiras; 3) investimentos brasileiros no exterior e internacionalização das empresas brasileiras; 4) diretrizes e estratégias para negociações internacionais; 5) criação de classificação tarifária própria para o etanol como combustível; 6) regulamentação do *draw-back* verde-amarelo; 7) financiamento pré-embarque em reais; 8) normas regulamentadoras de financiamento de exportações. Todos esses são assuntos relevantes para o comércio exterior do país, que contaram com a participação ativa de segmentos do setor privado.

Facilitação de comércio

Das discussões na Rodada Doha, em especial das propostas apresentadas no Grupo Negociador de Facilitação de Comércio, resultaram avanços importantes para a simplificação, modernização e desburocratização de procedimentos relacionados ao comércio exterior. Essas propostas serviram de base para a definição de diretrizes que integram os trabalhos conduzidos na área pela CAMEX.

A OMC contribuiu assim para a adoção paulatina, no âmbito doméstico, das melhores

práticas de facilitação de comércio em uso no exterior. Elas estão voltadas à redução da burocracia, à melhoria na gestão dos processos, das operações, das rotinas e dos procedimentos e trazem benefícios para exportadores e importadores brasileiros, sem prejuízo à segurança e ao combate às fraudes.

Medidas de facilitação de comércio têm-se tornado cada vez mais necessárias à continuidade do crescimento do comércio exterior e à melhoria da competitividade das empresas brasileiras.

Ressalte-se que o fluxo do comércio exterior brasileiro aumentou 222% em valor e 37% em tonelada, na comparação do período de janeiro a setembro de 2003 com o mesmo período de 2008. Tal crescimento contribuiu decisivamente para a melhoria dos resultados macro e microeconômicos, com efeitos positivos na produção, nos investimentos e na competitividade do país.

Para modernizar, racionalizar e dar maior eficácia à ação de governo na formulação da política de comércio exterior, a CAMEX coordenou importante trabalho de revisão de normas e procedimentos operacionais dos órgãos intervenientes e anuentes do comércio exterior.

Desenvolveu várias iniciativas no campo da facilitação e desburocratização do comércio para atender a uma das principais reivindicações dos exportadores brasileiros e do setor produtivo nacional, de simplificar as operações de comércio exterior com a redução de custos administrativos. Esse trabalho envolveu 35 órgãos de governo, que atuaram de maneira coordenada, para tornar os trabalhos e exigências legais mais céleres e inteligentes.

Nesse sentido, a CAMEX estabeleceu novas diretrizes de facilitação de comércio que enfocam, entre outros, os seguintes aspectos: criação da figura do operador autorizado, inclusive para anuentes; aceitação de documentos eletrônicos; organização da chamada *single window*; adoção de práticas de gestão de risco, inclusive para anuentes. Outro avanço significativo foi a cria-

ção, em março deste ano, do Grupo Técnico de Facilitação de Comércio (GTFAC), na estrutura permanente da CAMEX.

Como resultado da coordenação efetuada pela CAMEX, diversas medidas foram implementadas, ou estão em andamento, contribuindo para descongestionar as zonas primárias de portos, aeroportos e pontos de fronteira terrestre.

São exemplos de medidas implementadas a exclusão da Comissão de Coordenação do Transporte Aéreo Civil (COTAC) da Agência Nacional de Aviação Civil da condição de órgão anuente; a resolução da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que previu que todos os produtos para saúde, fabricados no país e destinados exclusivamente à exportação, não mais necessitarão de registro no órgão; as exclusões de anuências na exportação por parte da Agência Nacional de Petróleo (ANP) e do Departamento de Polícia Federal; o uso de novo serviço pela Receita Federal, na internet, denominado “consulta pública externa”, que permitirá à sociedade conhecer e oferecer sugestões às propostas de alterações da legislação aduaneira, antes da sua entrada em vigor.

Além disso, há medidas de grande importância em andamento. Entre elas, o desenvolvimento de Licenças de Importação instantâneas, que permitirão a utilização de filtros e critérios de seleção de operações, a serem definidos e gerenciados pelos próprios órgãos anuentes. Cabe mencionar também o sistema de documentos eletrônicos no Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), que permitirá anexação de documentos, quer por parte do operador de comércio exterior, quer pelo anuente, de forma que subsistam em plataforma de visualização comum.

Outras ações de grande relevância estão sendo tratadas em caráter prioritário pela CAMEX, como a construção de uma “Linha Azul” sanitária e fitossanitária no Ministério da Agricultura, para as empresas que se comprometerem a não importar mercadorias com embalagens de madeira bruta ou em desconformidade com as nor-

mas internacionais, além da disponibilização de relatórios gerenciais desenvolvidos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) aos órgãos anuentes, o que permitirá definir ações estratégicas na fiscalização de empresas, com critérios efetivos de gestão de risco.

A CAMEX, em conjunto com o Ministério do Planejamento e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), está realizando também um amplo levantamento do número de funcionários e horários de atendimento nas zonas primárias brasileiras, para elaborar um Plano Nacional de Harmonização de Horários e de Rotinas em Zonas Primárias e um Plano de Capacitação de Servidores Públicos em Comércio Exterior.

Defesa comercial

Na área da Defesa Comercial, a crescente atuação da CAMEX e dos órgãos do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior em defesa da indústria nacional pode ser aferida pelas estatísticas do período mais recente: o número de medidas *antidumping* aprovadas evoluiu de 23, em 2007, para cerca de 60, em 2008.

Convém mencionar que os prazos para concluir as investigações foram reduzidos substancialmente, a despeito do expressivo aumento do número de medidas de defesa comercial. A aplicação tempestiva de direitos provisórios também permitiu a redução dos danos potenciais à indústrias domésticas que apresentaram pleitos ao governo contra práticas desleais de comércio adotadas por empresas estrangeiras em suas exportações para o Brasil.

As deliberações sobre defesa comercial contam com as recomendações do Grupo Técnico de Defesa Comercial (GTDC), embasadas no trabalho investigativo do Departamento de Defesa Comercial da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento. O GTDC é composto pelos sete ministérios que compõem a CAMEX. Em sua decisão, os

ministros devem levar em conta elementos de interesse nacional, como inflação, desabastecimento do produto e interesses difusos dos consumidores.

A discussão prévia nos Grupos Técnicos que assessoram a CAMEX sobre os impactos das medidas de defesa comercial visa, justamente, equacionar interesses diversos entre os consumidores dos produtos objeto de tais medidas, a defesa da indústria brasileira contra práticas desleais de comércio e o interesse público envolvido no tema.

Estímulo ao investimento: ex-tarifários

Sob a ótica do investimento privado, para reduzir custos de investimentos e modernizar o parque industrial brasileiro, a CAMEX pode conceder para Bens de Capital (BK) e Bens de Informática e de Telecomunicações (BIT) a redução temporária no Imposto de Importação pelo mecanismo de “Ex-tarifário”. Para tanto, o comitê técnico competente, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, aprecia os pleitos e os submete à CAMEX, para a deliberação interministerial em relação às políticas de desenvolvimento do governo em consonância com os interesses do setor privado.

Para se ter uma noção da importância desse instrumento, de julho de 2001 a setembro deste ano, a CAMEX concedeu “Ex-tarifários” no valor total de US\$ 13,6 bilhões, para setores relevantes da economia brasileira, como aeronáutico, agroindustrial, automotivo, bens de capital, construção civil, farmacêutico, eletroeletrônico, metalúrgico, papel e celulose, petróleo, siderúrgico e têxtil.

Revisão da lista de exceções à TEC

Sobre a revisão temporária da Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul, no caso do Brasil, o Conselho de Ministros da CAMEX fixa as alíquotas do Imposto de Importação e efetiva

as revisões na Lista de Exceções brasileira à Tarifa Externa Comum do Mercosul. Para isso, a Secretaria Executiva da CAMEX coordena um Grupo Técnico Interministerial, composto por representantes dos órgãos integrantes do referido Conselho de Ministros. A importância dos trabalhos da CAMEX nesse tema está na possibilidade de atender aos interesses públicos e privados no curto prazo, pelo próprio dinamismo do comércio exterior.

Contenciosos comerciais

Com referência aos contenciosos envolvendo o Brasil, cabe à CAMEX decidir não somente o início do processo, caso o Brasil seja demandante, mas também as linhas gerais da estratégia a ser seguida em cada conflito. Como ilustração, pode-se mencionar o painel do algodão, no qual a CAMEX decidiu acionar os Estados Unidos pelos subsídios concedidos por aquele país a seu setor algodoeiro, tendo sido confirmada pela OMC a ilegalidade da prática norte-americana e autorizada a retaliação por parte do Brasil, pois os EUA não cumpriram a determinação do órgão multilateral.

Além disso, deve-se destacar a atuação do Conselho de Ministros no conflito da importação de pneus usados, movido pela União Europeia contra o Brasil, em que a UE acusou o país de tratamento discriminatório, por permitir a importação de pneus usados apenas do Mercosul. A CAMEX decidiu basear a defesa brasileira no argumento de direito à proteção ao meio ambiente e saúde pública, os quais foram acolhidos pelo Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Negociações Internacionais

As negociações comerciais internacionais são importantíssimas para a inserção do país na economia internacional. Tendo em vista nossa enorme competitividade na área agrícola, é muito importante que as negociações da

Rodada Doha, no âmbito da OMC, sejam concluídas com sucesso, pois somente no âmbito multilateral os países desenvolvidos poderão eliminar os subsídios às exportações agrícolas e reduzir as medidas de apoio interno a seus respectivos setores agrícolas.

Restrições e barreiras ao comércio têm sido reduzidas, gradualmente, a partir do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), de 1947. Desde então, o cenário político e econômico modificou-se, substancialmente. Disso dão exemplo a emergência dos setores de serviços e de tecnologia; a organização dos países em blocos comerciais; a crescente preocupação com o meio ambiente e com as normas sanitárias e fitossanitárias; e o fortalecimento das questões relacionadas à propriedade intelectual.

Em tal cenário, o arcabouço do GATT tornou-se ineficaz para enfrentar os desafios do comércio mundial. Deu-se então o lançamento da Rodada Uruguai (1986–1994), que resultou na construção do modelo vigente para regular o comércio internacional, sob a égide da Organização Mundial de Comércio (OMC), uma instituição de caráter permanente e abrangência mais ampla do que fora o GATT.

Rodada Doha

A Rodada Doha foi inaugurada em 2001 e motivada pelo interesse dos países desenvolvidos em aprofundar os acordos de liberalização de tarifas industriais, serviços, investimentos e compras governamentais. Essa Rodada também é conhecida como a “Rodada do Desenvolvimento”, por priorizar a inclusão de objetivos comerciais favoráveis aos países mais pobres, particularmente a abertura dos mercados agrícolas dos países desenvolvidos.

O Conselho Geral da OMC organizou os grupos de trabalhos técnicos, sob a coordenação do Comitê de Negociações Comerciais (CNC), para iniciar as discussões sobre 19 temas agrupados em seis áreas de atuação. Entre eles, destacavam-se: agricultura, serviços, acesso a mercados

não-agrícolas (NAMA – *non-agricultural market access*), os chamados “Temas de Cingapura” (investimentos, políticas de concorrência, compras governamentais e facilitação de comércio), uma avaliação sobre a implementação dos acordos TRIPS (de propriedade intelectual) e TRIMS (de investimentos), além da criação de grupos de trabalho sobre transferência de tecnologia, dívida e finanças, e de alguns temas novos, a exemplo do comércio eletrônico.

De forma específica, o mandato de Doha definiu que o acesso a mercado de bens não-agrícolas (NAMA) concentrar-se-ia no tratamento dos picos tarifários, na escalada tarifária e nas barreiras não-tarifárias. Além disso, estabeleceu que, num primeiro momento, a cobertura das negociações seria ampla, sem exclusões, e que as necessidades e interesses especiais dos países em desenvolvimento e dos países menos desenvolvidos seriam levados em consideração.

O mandato para agricultura incluiu uma agenda de trabalho abrangente e genérica, com o propósito de conciliar os interesses antagônicos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Nesse contexto, entendeu-se que o equilíbrio entre as ambições em agricultura e em bens industriais seria a chave para o sucesso da Rodada. Pode-se mencionar, entre os elementos sintetizados pelas versões dos textos agrícolas, temas como subsídios, apoio interno, redução de tarifas e crédito à exportação.

Para comércio e investimento, a Rodada Doha estabeleceu temas como escopo e definição, transparência, não-discriminação, modalidades de compromissos de preestabelecimento, disposições sobre desenvolvimento, exceções e salvaguardas de balança de pagamentos, mecanismos de consultas e de solução de controvérsias.

Desde o lançamento da Rodada, em 2001, o comércio exterior brasileiro experimentou grandes mudanças. Entre 2001 e 2007, nossa corrente de comércio aumentou significativamente, passando de us\$ 113 bilhões para us\$

281 bilhões, o que representou incremento percentual de 148,6%. As exportações, no mesmo período, aumentaram 175,6 %, de us\$ 58,2 bilhões para us\$ 160,6 bilhões.

Além do expressivo crescimento em termos de valor e de volume, observaram-se alterações nas distribuições percentuais dos parceiros comerciais. Na exportação, por exemplo, verificou-se marcante alteração nas participações dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, ao longo dos últimos anos. Em 2001, os percentuais haviam sido, respectivamente, de 60,1% e de 39,9%; em 2007, as participações haviam-se alterado substancialmente, de 50,2% para os países desenvolvidos e 49,8% para os países em desenvolvimento. Em 2007, atingiu-se, na prática, um equilíbrio quase perfeito entre os dois agrupamentos de países no que se refere ao peso participativo no comércio exterior brasileiro.

Isso demonstra a crescente importância dos países em desenvolvimento no nosso comércio exterior e aponta, ainda, a relevância assumida pelas negociações multilaterais para o Brasil, bem como o êxito da política de diversificação de exportações adotada pelo governo.

Do ponto de vista multilateral, cada país-membro da OMC elegeu um modelo para congrega governo e setor privado nas negociações da Rodada Doha, para que o processo negociador contemplasse o conjunto mais abrangente possível de interesses de suas respectivas sociedades.

A atuação da CAMEX

No caso do Brasil, a articulação intragovernamental, com o acompanhamento rotineiro por parte do Conselho de Ministros da Câmara de Comércio Exterior, e de seus demais colegas, concentrou-se em grupos técnicos específicos constituídos pelo Ministério das Relações Exteriores. Esses grupos contaram, ainda, com a importante participação de representantes do setor privado, notadamente por meio de suas entidades.

Sobretudo em função dos valores envolvidos, o processo negociador da Rodada Doha tem sido motivo de diversas discussões. Mais notadamente nos últimos anos, com a perspectiva de desenlace da Rodada, os temas técnicos relacionados foram amplamente apresentados e discutidos em diversas reuniões da CAMEX, freqüentando sua agenda em oito reuniões do Conselho de Ministros; em cinco reuniões do Comitê Executivo de Gestão (GECEX); em duas reuniões do Conselho Consultivo do Setor Privado (CONEX), entre outras reuniões de nível técnico. Ainda no governo federal, os debates se verificaram em outros fóruns com representação da Secretaria Executiva da CAMEX, a exemplo do chamado Conselho do Agronegócio.

A CAMEX sempre acompanhou as negociações multilaterais desenvolvidas no âmbito da Rodada Doha, em virtude de sua atribuição institucional de formulação, adoção, implementação e coordenação de políticas e atividades relativas ao comércio exterior de bens e serviços.

Tais negociações foram priorizadas, sobretudo em decorrência da diversidade geográfica e do caráter de *global player* alcançado pelo comércio exterior brasileiro. Ilustra a importância da Rodada para o comércio brasileiro o variado fluxo das exportações e importações do País: de janeiro a setembro de 2008, por exemplo, a União Européia respondeu por 23,6% das exportações (us\$ 35,6 bilhões) e 20,8% das importações (us\$ 27,3 bilhões); os países da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), respectivamente, por 21,7% (us\$ 32,7 bilhões) e 15,7% (us\$ 20,7 bilhões); a China, por sua vez, por 9,1% das vendas externas (us\$ 13,7 bilhões) e por 11,3% das compras (us\$ 14,9 bilhões); e os EUA, por 14,3% dos valores exportados (us\$ 21,5 bilhões) e 14,6% dos importados (us\$ 19,1 bilhões).

Além das discussões intragovernamentais verificadas, houve o completo e continuado engajamento da CAMEX com o setor privado. A Rodada Doha foi motivo de seminários e estudos, com a participação de diversos represen-

tantes do governo federal e entidades de classe do empresariado. O setor produtivo não apenas foi informado sobre os estágios das negociações, mas também pôde apresentar propostas e debater temas técnicos específicos, levados em consideração pelos órgãos governamentais.

Participação do setor privado

Presença importante, ao longo de todo o processo negociador, foi a da chamada Coalizão Empresarial Brasileira, que congrega 170 organizações empresariais, sob coordenação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), entre outras. Por sua vez, cada entidade privada desenvolveu trabalhos sobre os temas de seu interesse, no âmbito de seus grupos técnicos estaduais ou regionais, para buscar a efetiva e ampla participação das empresas e das entidades representativas no processo negociador.

No âmbito das negociações da OMC sobre acesso a mercados de bens não-agrícolas (NAMA), valendo-se do princípio que lhes permite tratamento especial e diferenciado, os países em desenvolvimento obtiveram a prerrogativa de eleger um grupo de produtos sensíveis para os quais se prevê liberalização menos acentuada.

Assim, entre 2005 e 2007, para definir uma lista de sensibilidades no âmbito industrial, a CAMEX desenvolveu, junto com a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), um intenso esforço de coordenação.

O processo de elaboração dessa lista de sensibilidades envolveu a realização de numerosas consultas formais, reuniões, análises e elaboração de notas. Devido ao fato de as diversas consultas realizadas pela CEB junto a seus associados resultarem num número de produtos superior ao limite determinado pelo texto em negociação em NAMA, a CAMEX instituiu parâmetros para determinar o nível de sensibili-

dade, para permitir à CEB construir uma lista válida para as discussões com os demais membros da OMC.

Esse esforço foi vital, inclusive, para permitir o posterior cotejamento das sensibilidades do Brasil com as sensibilidades dos demais Estados Partes do Mercosul, para restringir possíveis perfurações à Tarifa Externa Comum. A CAMEX também tem discutido várias medidas de política comercial do Mercosul, para aprofundar cada vez mais a integração regional, pois o fortalecimento do bloco é uma das prioridades da política externa brasileira.

Acordos bilaterais e regionais

Paralelamente às negociações da OMC, o Brasil não ficou parado sem uma estratégia de diversificação de negociações bilaterais e regionais. Buscou acordos de livre comércio e de preferências tarifárias, muitos dos quais iniciados antes mesmo do lançamento da Rodada Doha, em 2001, como foi o caso dos acordos firmados entre o Mercosul e a Bolívia e entre o Mercosul e o Chile.

Desde 2001, por intermédio do Mercosul, ou no âmbito dos acordos firmados na Associação Latino-americana de Integração (ALADI), o Brasil vem intensificando o processo de integração em várias frentes de negociação, sendo elas: com a União Européia, que esperava conclusão da Rodada Doha para renegociar com o Mercosul; com a Índia e com Israel; com o Conselho de Cooperação do Golfo (Arábia Saudita, Bahrein, Qatar, Emirados Árabes, Omã e Coveite); com a União Aduaneira da África Austral (SACU), composta por África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia; com Marrocos, Turquia, Egito, Paquistão, Jordânia, Coréia do Sul, Rússia e com os países que integram o Sistema da Integração Centro-Americana e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN).

Ressalte-se que o Acordo com a Índia foi concluído e aprovado pelo Congresso Nacio-

nal, o Acordo com Israel se encontra em estágio avançado e o Acordo com a SACU será assinado na reunião de Cúpula do Mercosul, em dezembro próximo.

Após o início da Rodada Doha, o Brasil, por intermédio do Mercosul, firmou acordos com o Peru, com a Comunidade Andina (Venezuela, Colômbia e Equador) e com Cuba. Somasse, ainda, acordos setoriais (automotivo e outros produtos) com o México e com Trinidad e Tobago e com a Guiana. Existe também um acordo em negociação com o México.

A todos os processos mencionados se acrescentam o próprio aprofundamento e alargamento do Mercosul, peça-chave do processo de integração regional do Brasil com seus vizinhos.

No âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o Mercosul está negociando como bloco o Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC), importante instrumento para promover o comércio entre os países em desenvolvimento membros do Grupo dos 77.

As negociações da Rodada Doha trazem uma importante lição adicional, e mesmo uma exigência para o êxito de um possível acordo de comércio multilateral: os países emergentes devem-se manter firmes na estratégia de convergir e de se alinhar nas discussões, pois o desalinhamento será fator comprometedor para o êxito da própria Rodada, e para seu objetivo primordial de ampliação de comércio com promoção do desenvolvimento. A CAMEX tem consciência desta necessidade e está atenta para aumentar a sintonia entre todos os órgãos do governo que lidam com o tema e a interação governamental com o setor privado brasileiro.

Além disso, as negociações multilaterais em curso na Rodada Doha têm papel de destaque pela abrangência dos temas tratados. Um eventual retorno às negociações bilaterais, em escala global, seria incapaz de contemplar assuntos de grande impacto para o comércio mundial e de interesse para o Brasil, a exemplo dos subsídios

agrícolas, que são tratados efetivamente no foro multilateral da OMC.

Devido aos interesses nem sempre coincidentes dos setores privados, pois alguns setores são mais ofensivos e outros, mais defensivos, é necessário que a CAMEX faça a mediação entre esses interesses divergentes, tornando viável a negociação, sem desproteger os setores mais sensíveis.

Considerações finais

A coordenação e articulação intragovernamental e entre o governo e o setor privado são inerentes às atividades da CAMEX em seu trabalho cotidiano. Evidentemente, os interesses setoriais dos agentes econômicos nem sempre coincidem, o que obriga o governo a ter o máximo nível de articulação, inclusive para apurar as arestas dentro do próprio setor privado nas matérias relativas a negociações de acordos comerciais de grande envergadura.

O que é importante assegurar é o fortalecimento das instituições que se propõem a aglutinar as pautas de trabalho de diversos órgãos públicos que compartilham responsabilidades na área de comércio exterior, como é o caso da CAMEX. É no âmbito da CAMEX que deverão desembocar, sobretudo a partir de agora, temas ainda mais urgentes em matéria de posicionamentos do Brasil em assuntos de comércio internacional, financiamento às exportações, como o PROEX, e as linhas de financiamento

do BNDES, defesa comercial, promoção de investimentos, entre outros.

A CAMEX foi peça fundamental para articular um amplo conjunto de iniciativas do governo para simplificar as operações de comércio exterior de bens e serviços.

O momento, agora, impõe a necessidade de fortalecer esse papel de articulação da CAMEX, já que é em seu âmbito que todos esses temas de interesse do setor produtivo brasileiro devem ser debatidos, para melhor orientar os caminhos adotados em nossas negociações comerciais internacionais, tanto em caráter bilateral como multilateral.

As políticas tratadas no âmbito da CAMEX sempre refletiram a preocupação do governo em tornar o ambiente de negócios do país cada vez mais favorável ao empreendedorismo do setor privado. O êxito da articulação intragovernamental e entre o governo e o setor privado, certamente, contribuirá para melhorar a competitividade de nossos produtos nos mercados externos e para a crescente internacionalização das empresas brasileiras.

O caráter dinâmico dos processos de negociação internacional na área de comércio, como demonstrado nos últimos anos pela Rodada Doha e pelas outras agendas de negociação com parceiros comerciais do Brasil, requer o contínuo aperfeiçoamento e reforço dos mecanismos de articulação dentro do governo e entre o governo e o setor privado, na defesa do interesse nacional. ○

O Impasse de Doha e o Comércio Externo Brasileiro

RUBENS BARBOSA

O comércio exterior é um poderoso indutor de crescimento econômico e de desenvolvimento tecnológico. As razões são várias: ganhos de produtividade, de competitividade e de economias de escala; transferência direta e indireta de tecnologias avançadas, seja pelo licenciamento direto, seja pela cópia e imitação que os intercâmbios permitem. O Brasil tem-se beneficiado de muitas maneiras do rápido crescimento do setor externo. A importação mantém os preços baixos e aumenta a variedade de produtos disponíveis para o consumidor. As exportações criam empregos e geram lucro para as empresas.

O comércio exterior foi responsável, nos últimos anos, por grande parte do crescimento do PIB do país (*export led growth*). É verdade que nesse período, mais do que vender, o Brasil foi “comprado” no exterior, uma vez que boa parte de seu saldo comercial foi produzido pela exportação de produtos primários e semiprocessados, com cotações nas principais bolsas de mercadorias.

Em 2007 o fluxo de comércio externo brasileiro atingiu 26,2% do PIB e as exportações, 13,9%. Em 1990, quando teve início a abertura econômica, esses percentuais eram de respectivamente 15,7 e 8,7% (ver ipeadata.gov.br). O Brasil hoje exporta mais de us\$ 200 bilhões e importa

mais de 180 bilhões. A participação das exportações brasileiras no total das exportações mundiais alcançou no ano passado 1,1%. Em termos relativos, contudo, o Brasil apenas acompanhou o ritmo de crescimento do comércio mundial, mantendo a mesma posição das últimas décadas. Deixou assim de conquistar novos nichos, em especial nos setores mais dinâmicos da economia mundial, em contraste com vários outros países, em especial os emergentes da Ásia.

Dada a importância crescente do comércio exterior para a economia brasileira, as negociações multilaterais de comércio (Rodada Doha) tiveram prioridade na agenda do governo brasileiro desde seu lançamento em 2001. Internamente, com o objetivo de apoiar o setor exportador, o governo Lula lançou em 2008 duas importantes iniciativas, mas com poucos resultados práticos até aqui: a Política de Desenvolvimento Produtivo e a Estratégia Brasileira de Exportação. Registre-se ainda que esses dois programas sucedem à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2005, que tampouco produziu os resultados esperados.

Em vista da dificuldade para a implementação da estratégia de negociação externa nos últimos seis anos e do enfraquecimento do principal instrumento de coordenação interna na área de comércio exterior, a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX), parece ter chegado o momento de uma ampla revisão da política comercial externa e do funcionamento das agências intra-governamentais de comércio exterior.

RUBENS BARBOSA é presidente do Conselho de Comércio Exterior da Fiesp e ex-Embaixador em Washington e Londres.

O presente artigo tratará, de forma resumida, inicialmente, do significado e das perspectivas da Rodada Doha; em seguida, analisará o impacto do fracasso de Doha para o Brasil; logo adiante, fará um reexame da estratégia de negociação comercial seguida até aqui; por fim, avaliará a conveniência de um reexame do processo decisório da política de comércio exterior.

Rodada Doha: objetivos e resultados

As negociações multilaterais no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), baseadas no princípio da nação mais favorecida (a redução tarifária oferecida a um país deve ser estendida a todos), são importantes não só porque tratam de temas sistêmicos, como *antidumping*, mas porque são a única instância onde se pode discutir temas como a redução dos subsídios agrícolas dos países desenvolvidos.

O GATT, nos seus mais de sessenta anos de história, cuidou basicamente do comércio de bens, com a exclusão circunstancial dos produtos agrícolas. A Rodada Uruguai (1987–1994), por pressão dos Estados Unidos, acabou incorporando à agenda negociadora os temas dos serviços, investimentos e propriedade intelectual. Na mesma Rodada, por insistência dos países em desenvolvimento, também entrou em pauta o comércio agrícola. O preço foi, de certa forma, a legalização dos subsídios aplicados pelos países ricos. Ficou decidido, entretanto, que seria fixada uma data para o fim dos subsídios e haveria um cronograma de negociações para alcançar esse objetivo, já sob a égide da OMC, criada na mesma Rodada.

As negociações mandatadas pelo artigo 20 do acordo sobre agricultura da Rodada Uruguai, para ocorrer em 2000, foram adiadas sucessivamente e a promessa de 1994 não foi cumprida pelos países desenvolvidos. Com isso, aumentou a frustração dos países em desenvolvimento com os resultados da Rodada Uruguai.

Um começo promissor

A Rodada Doha, lançada em 2001, por proposta dos países desenvolvidos, com o nome de Agenda para o Desenvolvimento, representou uma esperança para os países em desenvolvimento, que poderiam beneficiar-se de um tratamento especial e diferenciado na implementação dos resultados da negociação multilateral.

Foram, dessa forma, retomadas as conversações interrompidas desde 1999 com o fiasco de Seattle, e as negociações passaram a focular meia dúzia de itens identificados como cruciais: agricultura, matérias relacionadas com comércio, meio ambiente, *antidumping* e subsídios, propriedade intelectual, investimento e competição. Além desses temas, foram também incluídos serviços, acesso a mercado, regras, transparência nas compras governamentais, facilitação de comércio e comércio eletrônico.

Do ponto de vista dos países em desenvolvimento, e do Brasil em especial, a abertura dos mercados dos países desenvolvidos para produtos agrícolas, especificamente mencionada no mandato aprovado pelos membros da OMC, constituiu-se no ponto central das negociações. Na agenda, foram incluídas a melhora substancial do acesso a mercados, a redução, com vistas a sua eliminação, de todas as formas de subsídio à exportação, e a diminuição significativa dos apoios domésticos que distorcem o comércio.

Não cabe aqui fazer uma recapitulação da evolução das negociações dos últimos sete anos. O importante é registrar que, no nível técnico, houve avanços no que diz respeito à liberalização de bens agrícolas e industriais, em virtude de compromissos assumidos com reduções significativas das tarifas consolidadas para ambos os setores.

Houve avanços também nos compromissos para redução dos subsídios, se bem que, no caso da União Européia (UE), a redução dos subsídios internos tenha resultado de decisão unilateral dos países-membros em virtude do pesado ônus orçamentário decorrente da incorporação

de novos membros ao bloco. Já no caso dos EUA, a redução aceita chocou-se com os limites da lei agrícola aprovada pelo Congresso. Em ambos os casos, o preço cobrado dos países em desenvolvimento foi desproporcional.

Apesar do progresso nos trabalhos técnicos realizados pelos delegados em Genebra sobre um grande número dos temas acima mencionados, nada foi aprovado pelos países-membros e ao final, em agosto de 2008, a discussão ficou restrita aos chamados três pilares: aberturas do mercado agrícola, do mercado de bens industriais e serviços e a redução dos subsídios. Mesmo em relação aos três pilares, o que se discutia eram as modalidades, isto é, as condições em que a liberalização deveria ocorrer. Se tivesse sido superada essa fase, o que se mostrou impossível na prática, teria ficado aberta a porta para compromissos em outras áreas, como regras, por exemplo, mas haveria ainda muito trabalho e obstáculos a serem superados.

Lançada para propiciar um tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, por meio da liberalização do mercado agrícola nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, a Rodada transformou-se, no final, em uma cobrança sobre os países em desenvolvimento para a abertura de seus mercados de bens industriais e serviços.

Apesar dos avanços registrados, foi colocada em segundo plano a prioridade atribuída por alguns países, como o Brasil, ao capítulo das regras, sobretudo aquelas que visavam dar maior transparência à aplicação de mecanismos de defesa comercial por parte dos países desenvolvidos, como no caso do Acordo de Dumping. Isso pode ser explicado pelo interesse em permitir o consenso final e talvez também porque o governo brasileiro pretendia utilizar o mesmo mecanismo de defesa comercial de forma flexível contra produtos estrangeiros, em especial chineses.

Os países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, para conseguir um resultado positivo em agricultura, fizeram concessões importantes, entre elas: a introdução de quotas – uma forma

de restrição ao comércio – em contrapartida à redução de tarifas; a criação de listas de exceção excluindo produtos agrícolas do acesso livre aos mercados desenvolvidos; a abertura de mercado para bens industriais, por redução significativa da tarifa consolidada no GATT, desproporcional ao acesso concedido aos produtos agrícolas; aceitação da negociação de acordos setoriais obrigatórios em setores definidos pelos países desenvolvidos: imunidade por dez anos, em agricultura, de demandas na OMC (*peace clause*) motivadas pela aplicação de medidas restritivas ao comércio pelos países desenvolvidos.

O Brasil ao final do processo negociador mudou de posição para opor-se, corretamente, à posição da Argentina contra a abertura industrial e à da Índia na questão das salvaguardas especiais, que impediriam a entrada de produtos agrícolas brasileiros nos mercados de países em desenvolvimento como a Índia e a China.

A fragilidade do G-20

Essa atitude, que alinhou o Brasil com os EUA e a UE, foi muito criticada por alguns países em desenvolvimento. Ela não só dividiu ainda mais o Mercosul, mas colocou a nu a fragilidade do G-20. Criado por iniciativa oportuna e ousada da diplomacia brasileira, o G-20 dos países em desenvolvimento, apesar do viés essencialmente defensivo, mudou o *power politics* das negociações comerciais no âmbito da OMC a partir de 2003, depois do fracasso dos entendimentos em Cancun, onde, mais uma vez, os países desenvolvidos quiseram impor uma proposta que não atendia aos interesses mínimos dos países em desenvolvimento.

Liderado pelo Brasil, o G-20 desempenhou importante papel coordenador da posição dos países em desenvolvimento na área agrícola, até o final dos entendimentos em agosto de 2008. Durante a maior parte do processo negociador, o Brasil foi leniente com as posições dos demais parceiros no G-20, deixando de lado a defesa consistente de seus próprios interesses

nacionais. Ademais, toda a estratégia comercial do Brasil consistiu, basicamente, numa sustentação ideológica do G-20, apenas por ser uma coalizão dita do Sul. Essa sustentação ideológica se deu em prejuízo de uma estratégia flexível e pragmática de alianças tópicas, que permitisse conquistar objetivos diferentes em cada uma das frentes negociadoras, seja em temas agrícolas, seja em temas industriais, seja ainda em serviços ou investimentos, por exemplo.

A mudança da posição do Brasil e a intransigência da Índia mostraram as limitações do Grupo e expuseram o chanceler Celso Amorim a críticas de oportunismo, como a que fez Jagdish Bagwhati ao afirmar: “todos com quem conversei em Genebra estão convencidos de que o colapso do Brasil não se deve apenas à pressão dos EUA; é amplamente atribuído também a uma promessa de que Amorim seria o próximo diretor-geral da OMC”. O chanceler brasileiro desmentiu formalmente a afirmação em carta aberta ao economista indiano: “Já a insinuação sobre eventual barganha envolvendo o cargo de diretor-geral da OMC é tão absurda que, a rigor, dispensaria qualquer comentário. Lembraria apenas as duras acusações que me foram dirigidas durante a própria reunião de julho por americanos e europeus, que me levaram inclusive a fazer uma citação que gerou grande polêmica. Este é um fato notório que não escapará a qualquer observador minimamente isento”. Pascal Lamy, que se apresentou como candidato à reeleição para o cargo, recebeu apoio do ministro Amorim.

O impasse nas negociações em Genebra em agosto de 2008 foi resultado da intransigência dos EUA e da Índia na questão das salvaguardas especiais. Segundo se informou, essa questão era uma das últimas de uma lista de vinte itens que deveriam ser discutidos na reunião ministerial decisiva. Se essa matéria tivesse sido resolvida, o item seguinte da agenda seria o dos subsídios ao algodão, tema que dificilmente viria a ser superado. Nesse caso, a negociação chegaria também à ruptura, com o ônus sobre os EUA.

A causa principal do fracasso

Mais do que as questões comerciais específicas, o impasse da Rodada foi resultado de um quadro político extremamente desfavorável. Enfraquecido pelo final melancólico e desprestigiado da administração George Bush, o governo dos EUA perdeu sua capacidade de liderança. Presidida pela França, a UE resistia à abertura agrícola e tinha no presidente francês, Sarkozy, um dos principais opositores a essa iniciativa. Índia e China, por razões distintas, opuseram-se a um compromisso no tocante às salvaguardas especiais.

Brasil e EUA, também por razões distintas, foram os que mais buscaram o consenso para levar a negociação a bom termo. Os EUA, para que Bush pudesse deixar um legado positivo nesta área. Já o Brasil, porque baseou toda a sua estratégia de negociação comercial no acordo no âmbito multilateral, deixando de lado os entendimentos bilaterais e regionais.

Ao longo de sete anos de conversações, o mundo se transformou e uma boa parte dos temas da Rodada Doha envelheceu. Novos temas e novas preocupações surgiram. A Rodada, cujos resultados imediatos seriam pequenos e cujos efeitos da liberalização só seriam sentidos em cinco ou dez anos, com o final do período das exceções, tornou-se irrelevante para o setor privado. Segundo pesquisa da revista *The Economist* com empresas de todo o mundo, o setor privado deu pouca atenção ao colapso das negociações. Como sempre ocorre, o setor privado caminha um ou dois passos à frente dos governos na condução prática dos processos de globalização e de integração comercial do planeta. Assim como os militares estão sempre estudando as batalhas anteriores, diplomatas e outros negociadores comerciais estão sempre discutindo com base em conceitos da Rodada precedente.

É difícil prever as perspectivas de retomada das negociações da Rodada Doha. A avaliação do governo brasileiro, apesar dos esforços que

empreende para o relançamento das negociações, é de que os entendimentos deverão ser reencetados, na melhor das hipóteses, em dois ou três anos.

Essa previsão antecedeu a crise financeira internacional e suas conseqüências negativas sobre o crescimento das economias desenvolvidas e em desenvolvimento e sobre o nível de emprego. Esses fatores econômicos aliados ao componente político – a eleição de Barack Obama e o controle democrata das duas casas do Congresso, com dúvidas cada vez mais agudas quanto às vantagens do livre comércio para os trabalhadores norte-americanos – parecem indicar dificuldades concretas para o relançamento da Rodada Doha nos primeiros anos do novo governo de Washington.

Sopro de esperança?

Quando já terminava este artigo, surgiu a notícia de que o presidente George W. Bush convocara chefes de governos dos membros do G-8 e representantes dos países emergentes mais importantes que formam o G-20 para uma reunião em Washington, no dia 15 de novembro. Objetivo: examinar medidas para evitar novas crises financeiras internacionais. No documento final da reunião inclui-se a seguinte referência à Rodada Doha: “devemos nos empenhar para alcançar este ano um acordo sobre modalidades que leve a uma conclusão bem-sucedida da Agenda do Desenvolvimento da Rodada Doha com um resultado ambicioso e equilibrado. Instruímos nossos ministros do Comércio a alcançar este objetivo e estamos prontos a ajudá-los diretamente se for necessário”.

Passo contínuo, o diretor-geral da OMC buscou convocar reunião a fim de tentar aprovar o documento de modalidades, deixando para momento posterior a aprovação das demais questões da Rodada. Caso venha a ser possível obter consenso para aprovar as modalidades, os compromissos alcançados até agosto ficarão congelados, o que é positivo. Esse acordo,

porém, dificilmente será alcançado. De um lado, por causa da intransigência da China e da Índia; de outro, pelas exigências dos EUA e da Europa. Pressões renovadas dos países desenvolvidos para que os países emergentes façam concessões adicionais, em especial nos acordos setoriais na área industrial, impedirão qualquer consenso.

Impacto do fracasso de Doha para o Brasil

O colapso das negociações de Doha não vai representar um prejuízo sensível para o comércio internacional, que se expandiu a taxas recordes sem nenhum acordo global. Nem é o fim do mundo para países, como o Brasil, cujo comércio exterior dobrou sem a conclusão de qualquer acordo multilateral, bilateral ou regional relevante.

Comparada com a posição inicial, em 2001, houve sensível redução do nível de ambição da posição brasileira, sobretudo para não prejudicar o objetivo de fechar um acordo. Em virtude desse fato, combinado com o desequilíbrio entre as concessões recebidas na área agrícola e na de subsídios e as concessões oferecidas na área industrial, foi melhor não ter um acordo do que ter um mau acordo.

A suspensão das negociações oferece uma pausa para reflexão.

Muitos vêem o fracasso de Doha como um retrocesso no multilateralismo com o conseqüente enfraquecimento da OMC. Na realidade, o mundo está entrando em uma nova fase em que as instituições clamam por reformas. As negociações comerciais, no formato das Rodadas multilaterais que ocorreram até aqui, estão superadas. O processo decisório não atende ao crescente número de países-membros da OMC (hoje 153). Os mecanismos de solução de controvérsia, um dos pilares do atual sistema, deixaram de ser efetivos e respeitados. Sem o acordo de Doha é previsível o aumento das queixas comerciais na OMC, sobretudo em

grau de recurso, contra a aplicação de subsídios e *antidumping* por parte dos países desenvolvidos. O surto protecionista – que tudo indica será uma das conseqüências da recessão causada pela crise financeira global nos EUA e na Europa – ocorrerá com grande dano ao comércio exterior e com pouca reação da OMC.

No que tange ao Brasil, o insucesso nas negociações pouco efeito trará de imediato. Ficará adiada a abertura de mercados para nossos produtos agrícolas, sobretudo entre os países em desenvolvimento, aqueles mesmos com os quais desejamos tanto criar uma “nova geografia comercial”.

Alguns setores industriais não terão que enfrentar a competição acirrada de produtos de países como China, Coréia, EUA. Por outro lado, continuarão os altos subsídios dos países desenvolvidos e a falta de transparência na aplicação dos mecanismos de defesa comercial, com sérios prejuízos para produtos brasileiros.

A hora dos acordos minilaterais

O impasse coloca em questão a estratégia de negociação comercial seguida durante todo o governo Lula, nos últimos seis anos. A primazia absoluta da Rodada Doha, em detrimento de acordos bilaterais e regionais – ao contrário do que fez um grande número de países enquanto negociava a Rodada – mostrou-se um equívoco, que deve ser corrigido.

As negociações comerciais multilaterais são, reconhecidamente, de alta importância para o Brasil, e economicamente a via mais racional, em face do *second best* que representam os acordos minilateralistas. Não obstante, deve-se reconhecer que a estratégia do Itamaraty na atual gestão, privilegiando, por afinidades ideológicas, os países em desenvolvimento (relações Sul-Sul), limitou as possibilidades de o Brasil empreender acordos pragmáticos, tópicos ou setoriais, com outras categorias de parceiros que desempenham também um papel protagônico no sistema multilateral de comércio.

Acordos bilaterais não são um substituto para o acordo multilateral no âmbito da OMC. Pelo contrário, tornam mais complexos os controles alfandegários e introduzem regras discriminatórias que podem distorcer os fluxos de comércio.

O regionalismo e as negociações de acordos bilaterais, contudo, se fortaleceram enquanto se arrastavam os entendimentos multilaterais na OMC. Durante os sete anos de negociação de Doha, mais de cem acordos entraram em vigor. Em 2006, foram registrados dezesseis novos acordos na OMC.

Cerca de quatrocentos acordos regionais e bilaterais devem entrar em vigor entre 2010 e 2015. Apenas a Mongólia, um dos 153 países-membros da OMC, não fez nenhum acordo paralelo. No dia 28 de agosto, imediatamente após a suspensão das negociações de Doha, a Índia assinou acordos de livre comércio com os dez países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN): Mianmar, Laos, Tailândia, Camboja, Vietnã, Filipinas, Malásia, Brunei, Cingapura e Indonésia.

Com grande número de acordos bilaterais em vigor, a UE adota, quando necessário, atitudes pragmáticas, como ocorreu agora com a Comunidade Andina. A fim de contornar as dificuldades de avançar nos entendimentos com uma única voz, e em vista da posição da Bolívia e do Equador, a UE resolveu levar adiante a negociação de acordos bilaterais com o Peru e a Colômbia.

China e Japão mudaram sua posição tradicional contrária a acordos bilaterais. O Japão já tem acordos com Cingapura, Malásia, Filipinas, além do México e Chile. O mesmo ocorre com a China. Ambos os países estão engajados na formação de um bloco asiático de livre comércio, reunindo 16 países – os da ASEAN, mais a China, o Japão, a Índia, a Coréia do Sul, a Austrália e a Nova Zelândia.

Nova estratégia de negociação externa

Enquanto no mundo real era isso que já estava ocorrendo, o governo brasileiro apostava

todas as suas fichas na Rodada Doha, utilizando-se, ademais, de uma estratégia autolimitadora do ponto de vista político. Tentando recuperar o tempo perdido, o Itamaraty anunciou que vai negociar acordos bilaterais de comércio “para concentrar (esforços) em coisas que dão resultados”, como acabou reconhecendo o ministro Amorim.

A UE, os países asiáticos e alguns pequenos países em desenvolvimento formam as prioridades declaradas pelo Itamaraty, com o apoio do setor privado.

O equívoco da estratégia de negociação externa do Itamaraty nos últimos seis anos fica evidenciado quando nos deparamos com os desafios que terão de ser enfrentados na negociação de acordos bilaterais:

- a alta competitividade da agricultura brasileira dificultará a negociação de um acordo equilibrado com terceiros países, que relutação em abrir seus mercados, mesmo em troca de concessões nos setores de bens industriais e de serviços (como deverá ser o caso da negociação com a União Européia);
- a baixa competitividade de alguns setores industriais será um obstáculo à negociação devido à resistência desses setores em aceitar reduções tarifárias significativas;
- a diferença de atitude em relação aos acordos bilaterais no âmbito do Mercosul (defensiva, a da Argentina; e ofensiva, a do Brasil) dificultará a coordenação interna, situação que poderá agravar-se com a entrada da Venezuela;
- a resistência dos parceiros latino-americanos para o aprofundamento dos acordos bilaterais no âmbito da ALADI, pelo temor de invasão dos produtos brasileiros em seus mercados e pela frustração derivada da dificuldade em ampliar a participação de seus produtos no mercado brasileiro;
- a proliferação dos acordos bilaterais está criando uma agenda ampliada, ao introduzir novas regras que passarão a reger o comércio

internacional nos próximos anos. À margem da OMC, os acordos de livre comércio estão introduzindo normas em áreas politicamente sensíveis como investimentos, concorrência, facilitação de comércio, compras governamentais, propriedade intelectual, comércio eletrônico, trabalho e meio ambiente.

A negociação de acordos comerciais, portanto, não há de ser fácil.

As novas regras, como as cláusulas sociais, sanitárias e de meio ambiente, serão questões que o governo brasileiro terá de encarar. O Brasil não pode ficar à margem das negociações para a abertura de mercado para seus produtos agrícolas, industriais e de serviços, sobretudo levando em conta as transformações por que passa o mundo e mais ainda, agora, diante da desaceleração econômica derivada da crise financeira. Uma estreita parceria governo-setor privado facilitará a defesa de nossos interesses concretos nessas negociações.

Dentro desse contexto, caberia reexaminar a estratégia, dos últimos seis anos, de priorizar unicamente a negociação multilateral.

Nessa redefinição, deveriam ter destaque a melhoria da competitividade, por meio da aprovação de reformas que reduzam o custo Brasil sobre a produção nacional, a despolitização das decisões comerciais e o reexame de algumas das regras do Mercosul. Na verdade, toda a estratégia externa do Brasil requereria uma redefinição ampla, com a eliminação de seus elementos ideológicos, para a adoção de um padrão de avaliação pragmática das parcerias mais interessantes para o país, do ponto de vista do interesse nacional e não segundo a visão politizada que vem sendo imposta por considerações partidárias.

A decisão do governo de dar prioridade aos acordos bilaterais no âmbito do Mercosul, para ser bem-sucedida, terá de superar dificuldades pela diferença de atitude dentro do bloco. Essa situação tornou inviável a conclusão dos entendimentos com a União Européia em 2004

e mais recentemente com os países do Golfo. Seria de nosso interesse estender o número de produtos existentes no acordo com os países da comunidade andina (Mercosul/CAN), com vistas à formação de uma área de livre comércio na América do Sul, e retomar as conversações com países de fora da zona que têm mercados significativos, como a União Européia e os Estados Unidos. Para tanto, caberia criar um ambiente favorável para o (re)lançamento de negociações. Apesar das dificuldades existentes para a concretização desses acordos no curto prazo, a demonstração de interesse deve ser inequívoca, inclusive por meio da celebração de entendimentos preliminares de facilitação de comércio e investimentos. No tocante à Índia, Coréia do Sul e países da ASEAN, poderiam ser identificados os interesses para o estabelecimento de acordos setoriais de acesso a mercados em bens e serviços.

Para levar adiante essa política, sem novos impasses, a obrigação dos países-membros do Mercosul de negociar com terceiros países com uma única voz, mais cedo ou mais tarde, terá de ser reexaminada e flexibilizada, com o mesmo pragmatismo demonstrado pela UE nas negociações com os países andinos.

Enquanto isso não ocorrer, dificilmente será possível enfrentar o desafio de levar adiante negociações bilaterais entre o Mercosul e outros países de fora da região. A mudança permitirá o desbloqueio da agenda externa do grupo e, a médio prazo, com a convergência das tarifas negociadas por todos os países, fortalecerá o Mercosul pelo revigoramento da Tarifa Externa Comum.

Dentre as alternativas possíveis, a nova estratégia deveria focalizar, no tocante aos acordos individuais do Brasil, a abertura de negociações bilaterais com países da região (Brasil/América do Sul) e a ampliação da cobertura e antecipação dos cronogramas de desgravação dos acordos subscritos no âmbito da ALADI. O objetivo deveria ser o de finalizar um acordo de livre comércio com o

México e equalizar as tarifas concedidas pelos países-membros da ALADI nos acordos de livre comércio com os EUA (México, Chile, Peru e Colômbia). Não se pode esquecer que o tratado constitutivo da ALADI – Tratado de Montevidéu, de 1980 – prevê uma cláusula de nação mais favorecida, que deveria ter sido automaticamente aplicada no caso dos acordos de países-membros com os EUA. Vale dizer, as margens de preferência oferecidas aos EUA deveriam ter sido estendidas aos demais membros da ALADI. Esse princípio, porém, encontra resistências e não foi aplicado no caso dos acordos do México e do Chile.

Caberia ao Congresso proceder a uma análise técnica e não política sobre a oportunidade e a conveniência do ingresso da Venezuela, antes de se completarem as negociações previstas no Protocolo de Adesão. O governo brasileiro certamente acomodará as resistências de Caracas para poder aprovar o ingresso pleno da Venezuela no Mercosul. Considerará o que for conseguido na negociação do Protocolo como requisitos mínimos para adesão daquele país ao regime geral, a começar pela Tarifa Externa Comum.

Impõe-se uma nova política de promoção comercial com relação aos países desenvolvidos, em especial os EUA, o principal mercado para os produtos brasileiros e o maior e mais dinâmico mercado global, sem prejuízo da prioridade do atual governo para as relações com os países em desenvolvimento (Sul-Sul).

O Brasil tem interesses próprios a defender. O setor privado deve participar como parceiro e influir nas discussões do governo, no processo de reavaliação da atual política comercial externa e definição do curso das ações para os próximos anos, num mundo em transformação, complexo e altamente competitivo.

Tendo isso em mente, o Conselho Superior de Comércio Exterior da FIESP (COSCEX) aprovou documento propondo uma nova estratégia de negociação externa, cuja linhas principais estão acima resumidas.

Reexame do processo decisório

O fracasso da Rodada Doha, agravado, nos dias que correm, pela crise financeira internacional que afeta todos os países desenvolvidos e em desenvolvimento, aconselha um reexame do processo decisório da política de comércio exterior.

A situação em 2008, no Brasil, assemelha-se em muito à de 1962, nos EUA. A Rodada Dillon, nome do então Secretário do Tesouro, havia terminado e o setor privado estava profundamente frustrado pelos resultados obtidos e pela forma com que o Departamento de Estado comandara as negociações. Até então, a condução das negociações exteriores era competência do Ministério do Exterior dos EUA, como é o caso no Brasil.

Diante do alto grau de politização que o Departamento de Estado imprimia às negociações e considerando que essa atitude se chocava com os interesses nacionais norte-americanos, o setor privado pressionou o Congresso em Washington a aprovar legislação criando o Escritório do Representante Comercial dos EUA (USTR, na sigla em inglês). Contra a vontade do Departamento de Estado e do presidente John Kennedy, nasceu o USTR, vinculado diretamente à Casa Branca. Dessa forma, a partir daquele momento, as atribuições de negociação externa passaram do Departamento de Estado para o USTR.

Todos os ingredientes desse precedente histórico existem no Brasil, com exceção de um: nos EUA a competência primária para legislar sobre comércio exterior é do Congresso. No Brasil, a competência é do Executivo, e o Legislativo não tem competência legal para propor modificação na organização administrativa de outro Poder, embora tenha poder constitucional para aprovar, rejeitar ou alterar reformas administrativas de iniciativa do Executivo.

A negociação da Rodada Doha no Brasil mostrou uma grande desarticulação dentro do governo brasileiro. Os ministros da Fazenda,

da Agricultura e da Indústria e Comércio foram, desde o início, marginalizados no processo decisório e não estiveram presentes nas principais reuniões de negociação em Genebra. A descoordenação chegou a tal ponto que o ministro Reinhold Stephanes, no momento crítico da negociação, disse: “o Brasil deveria se concentrar em buscar mercados específicos e não esperar por um resultado positivo na Rodada Doha”, em dura crítica pública ao Itamaraty.

Por outro lado, na etapa final dos entendimentos, estavam em Genebra representantes do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Movimento dos Sem Terra (MST), militantes contrários a muitas das posições adotadas pelo Itamaraty. Registre-se, também, que o Brasil parece ser um dos únicos países do mundo que possuem, de fato, duas políticas agrárias, não necessariamente concordantes. No caso daquela impulsionada pelo MDA, trata-se de uma postura essencialmente contrária à primeira, do Ministério da Agricultura, equivocadamente identificada por aqueles grupos de militantes como servindo apenas aos interesses do agronegócio e das exportações, por eles desprezados e tidos como negativos no plano social.

Para evitar situações constrangedoras como essas, e para dar respostas rápidas às transformações e ao crescimento do setor externo brasileiro, urge fortalecer o órgão colegiado competente para definir as táticas e as estratégias na negociação comercial, que é a Câmara de Comércio Exterior (CAMEX).

Comando único e coordenação interna

As negociações comerciais externas, pelo seu grande número, diferentes contextos (multilateral, regional e bilateral), complexidade e natureza crescentemente técnica, colocam um grande desafio para os mecanis-

mos de coordenação criados pelo governo e pelo setor privado para acompanhar os entendimentos e influir nas decisões, como o Conselho Econômico e Social do Mercosul, a Seção Nacional da ALCA (Senalca), a Seção Nacional do Acordo Mercosul-União Europeia (Seneuropa) e a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB).

Os problemas que hoje desafiam a criatividade e a eficiência do setor privado voltado à exportação, como a legislação cambial defasada, as deficiências logísticas de portos, estradas, ferrovias e hidrovias, a alta carga tributária e trabalhista, a imprevisibilidade de medidas fiscais e monetárias tomadas pela Receita Federal e pelo Banco Central, que afetam diretamente a competitividade dos produtos brasileiros, estão demandando mudanças rápidas, mas reconhecidamente difíceis de ser implementadas.

No âmbito do governo, para facilitar a tomada de decisões de forma coordenada, será inevitável uma discussão franca e objetiva sobre se deve ser mantido o atual sistema burocrático que envolve cerca de quinze ministérios e dez departamentos e agências e mais de três mil leis, decretos e regulamentos.

Chegou o momento de fazer modificações significativas no processo de formulação de políticas de comércio exterior, de modo a permitir seu contínuo desenvolvimento. O processo de abertura da economia e de liberalização comercial terá de ser respaldado por uma organização institucional simples, com pessoal treinado e com visão clara dos objetivos estratégicos do comércio exterior para o desenvolvimento econômico e social.

Dentro desse quadro, faz falta uma estrutura de coordenação, em nível alto, que visasse:

- fortalecer institucionalmente o setor de comércio exterior, como resultado da vontade política do governo em considerar essa área um fator de real significado para o êxito da política de desenvolvimento traçada; e

- agilizar o mecanismo administrativo existente, ampliar a coordenação dos diferentes órgãos que interferem no processo negociador interno e externo e buscar o entrosamento e a compatibilização da política de comércio exterior, em especial com a política industrial e a política de abastecimento interno.

Segundo estudo elaborado pelo COSCEX, com pequenas modificações na legislação que criou e regulamentou a CAMEX, sem alterar suas competências, nem suas atribuições, o colegiado poderia ser fortalecido para coordenar as políticas internas e as posições brasileiras externas. A única modificação de substância seria a criação da presidência do colegiado, desvinculando-a do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. O presidente da CAMEX, com o título de ministro do comércio exterior, seria subordinado diretamente ao Presidente da República. Os ministérios setoriais manteriam suas perspectivas competências e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, sem deixar de cuidar do tema dessa área em seus departamentos, perderia a presidência da CAMEX e o comércio exterior em seu nome.

Na prática, o objetivo seria reforçar a legislação que criou e aperfeiçoou o colegiado, delegando ao presidente da CAMEX o efetivo comando e coordenação do setor externo. A CAMEX seria mantida como órgão colegiado de coordenação, em nível ministerial, preservando a composição inicial: Fazenda, Itamaraty, Desenvolvimento e Indústria, Agricultura, Transportes e Planejamento.

O que muda é a delegação presidencial para que as decisões passem a ter um ponto focal, já que ao presidente do colegiado seria dada a atribuição de comandar e coordenar os diferentes órgãos que intervêm na área de comércio exterior.

Comando único e coordenação se impõem pela necessidade de dar respostas rápidas e eficientes aos desafios de um mundo globalizado

e crescentemente restritivo para as exportações dos países em desenvolvimento. Não menor é a necessidade de responder aos desafios logísticos da rápida e considerável ampliação das exportações. O mesmo pode ser dito a respeito das simultâneas negociações comerciais multilaterais (OMC), regionais (Mercosul, América do Sul, União Européia) e bilaterais, do estreitamento necessário do diálogo entre o governo e setor privado, da cada vez mais próxima relação entre comércio exterior, política industrial e investimentos. Todos esses fatores, em conjunto, impõem comando único e coordenação à área de comércio exterior.

Adicionalmente à criação do cargo de Presidente da CAMEX, com o título de ministro do Comércio Exterior, seriam examinadas outras medidas urgentes, como a lei única de comércio exterior para facilitar a vida do exportador e reduzir o custo Brasil e a separação da alfândega da Receita Federal, como ocorre com países industriais desenvolvidos.

Torna-se crescente, de um lado, a importância da participação do Congresso, dos empresários, dos sindicatos e da sociedade civil em geral na formulação das políticas de comércio exterior e, de outro, aumenta a necessidade de coordenação entre os diferentes Ministérios e agências governamentais direta ou indiretamente envolvidos nessa área.

Conclusão

O Itamaraty, responsável pela política externa e pela representação comercial externa, sai enfraquecido. Não obteve sucesso em nenhuma das três prioridades definidas e defendidas desde 2003. O assento permanente do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas ainda é uma perspectiva longínqua. O aperfeiçoamento e o avanço do Mercosul, assim como o acalentado sonho da integração da América do Sul, esbarram nas divisões internas e nas crescentes restrições ao comércio sub-regional. As negociações da Rodada Doha estão paralisadas e dificilmente serão retomadas nos próximos dois anos.

O fracasso nas conversações multilaterais no âmbito da OMC e a descoordenação interna dos diferentes ministérios e agências tornam evidente a necessidade de definir e implementar uma nova estratégia para as negociações externas e rever o processo decisório no âmbito do governo brasileiro.

Evidentemente, uma proposta dessa natureza – que afeta tantos interesses burocráticos e políticos – não tem possibilidade de ser discutida por um governo na reta final de seu mandato. Modificações tão profundas como as que estão sendo sugeridas só poderão ser levadas a cabo no início de um novo governo e com um presidente que dê ao tema a prioridade que merece. ○

Os Campos do Possível

A Oportunidade Histórica do Pré-Sal

.....

ALOIZIO MERCADANTE

Poucas vezes um desafio tão sem ambigüidades se apresentou a um grupo de dirigentes, ampliando abruptamente o campo do possível [...]. Nos próximos dois decênios, a Venezuela poderá ter saltado a barreira que separa subdesenvolvimento de desenvolvimento, sendo quicá o primeiro país da América Latina a realizar essa façanha, ou terá perdido a sua chance histórica. Pelo menos sobre um ponto básico existe consenso: a inação ou a omissão do Estado não constitui uma opção¹.

CELSO FURTADO

Celso Furtado escreveu essa passagem em 1974, quando o grande aumento do preço internacional do petróleo criou condições objetivas para que a Venezuela e outras economias exportadoras do petróleo pudessem dar um salto de qualidade em seu desenvolvimento. Com efeito, o embargo da OPEP havia feito saltar o preço do barril de petróleo de us\$ 2,5 (1972) para us\$ 12 (1974), quase quintuplicando praticamente da noite para o dia as rendas dos países exportadores do “ouro

negro”. Esse “choque do petróleo” teve consequências econômicas e geopolíticas dramáticas e provocou uma massiva transferência de recursos para as nações produtoras de hidrocarbonetos. Na época, muitos economistas, como Furtado, consideravam que tais nações poderiam ascender, em pouco tempo, à condição de países plenamente desenvolvidos.

Contudo, passados mais de três decênios, é lamentável constatar que essa oportunidade histórica foi perdida por muitas dessas nações, que ficaram presas à “doença holandesa” e à dependência do petróleo². Escolhas erradas ou a omissão do Estado levaram-nas a desperdiçar o que Furtado classificou como a “ampliação abrupta do campo do possível”.

Assim, boa parte desses países desperdiçou a sua notável riqueza em consumo de bens importados e gastos perdulários, criou gigantescas burocracias e não construiu os fundamentos destinados a promover o desenvolvimento sustentado. Foram vítimas de uma abundância esterilizante.

Ironicamente, a denominada economia do petróleo tem peso enorme no mundo. Gira cerca de us\$ 1,6 trilhão por ano e represen-

.....

2. O termo “doença holandesa” deriva dos efeitos econômicos negativos que as grandes descobertas de gás natural nas costas dos Países Baixos provocaram na economia holandesa. A massiva entrada de dólares oriundos das exportações de hidrocarbonetos gerou uma grande apreciação da moeda local, a qual, por sua vez, gerou intenso fluxo de importações e desindustrialização.

.....
1. Celso Furtado, *Ensaio sobre a Venezuela*, Rio de Janeiro, Contraponto, 2008.

.....
ALOIZIO MERCADANTE, economista e professor licenciado da PUC-SP e da Unicamp, é senador da República pelo PT-SP.

ta parcela significativa do PIB mundial. Entre as dez maiores empresas globais, seis são empresas ligadas ao petróleo. Somente a EXXON vinha apresentando, até meados deste ano, faturamento líquido trimestral de us\$ 15 bilhões. Mesmo no Brasil, que não é um grande produtor, a economia dos hidrocarbonetos já representa mais de 10% do PIB.

Assim, é curioso constatar que, entre os quinze maiores exportadores mundiais de petróleo, apenas um tem lugar de destaque no *ranking* do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU: a Noruega, que ocupa a segunda colocação. O resto não figura sequer entre os trinta primeiros, sendo que a maioria está abaixo da 50ª posição. Ademais, as economias desses países ainda são, em geral, pouco diversificadas e fortemente dependentes das divisas do petróleo. Trata-se de verdadeira tragédia que condena tais nações a um futuro incerto, já que o petróleo é recurso não-renovável.

Um exemplo extremo é o da Guiné Equatorial. Esse minúsculo país da África exporta 400 mil barris de petróleo por dia e tem PIB *per capita* de cerca de us\$ 50 mil, medido pelo poder de compra, o nono maior do mundo. Porém, apesar dessa riqueza, o país ainda não conseguiu diversificar a sua economia, que continua dependente da exportação de *commodities*. O saneamento básico é precário e não há água potável nas torneiras. No campo social, a situação é muito ruim. A Guiné Equatorial ocupa a posição 127 no *ranking* do IDH da ONU.

Alguns autores, como Sachs e Warner³, chegaram até a teorizar sobre uma “maldição dos recursos naturais”. Conforme esses teóricos, países que têm abundância de *commodities* de exportação apresentam, em média, crescimento econômico baixo, ao passo que países que carecem de recursos naturais, como os do Sudeste Asiático, têm, em geral, crescimento

.....

3. J. Sachs & A. Warner, “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, *NBER Working Paper* 5398, Cambridge, MA, 1995.

mais elevado, além de economias mais diversificadas. Evidentemente, esse baixo dinamismo econômico se reflete também no desenvolvimento social. Assim, os países árabes têm IDH médio de 0,699, número que está abaixo da média mundial, que é de 0,743.

A literatura econômica aponta vários fatores que afetam as economias dos países exportadores de *commodities*, especialmente aqueles que dependem do petróleo. Entre esses, destacam-se a baixa taxa de investimento nos setores não-extrativistas, o que contribui para a pouca diversificação da produção; a corrupção e a malversação dos recursos públicos, que desvia preciosos recursos; o consumo perdulário de produtos importados, que neutraliza esforços de industrialização; a grande oscilação dos preços internacionais das *commodities*, que gera instabilidade macroeconômica; e o baixo investimento relativo em educação e ciência e tecnologia, que impede a estratégica construção de uma sociedade do conhecimento.

Entretanto, a “maldição dos recursos naturais” e a “doença holandesa” não são destinos inexoráveis a condenar todos os países ricos em petróleo ou em outras *commodities*. Há notáveis exceções. Além da Noruega, já mencionada neste artigo, é fácil constatar que países como os EUA, o Canadá e a Islândia têm abundância de recursos naturais e, ao mesmo tempo, situam-se num patamar muito elevado em termos de desenvolvimento econômico e social.

Ao que tudo indica, a correlação, positiva ou negativa, entre a abundância de recursos naturais e o desenvolvimento econômico e social depende de uma série de variáveis econômicas, sociais e educacionais. No entanto, é provável que o fator mais relevante seja o político. De fato, ter instituições sólidas e uma democracia viva e participativa faz grande diferença. Talvez toda a diferença. A democracia permite a discussão aberta e transparente sobre a destinação dos recursos gerados com a exportação das *commodities*, a definição de uma estratégia consensuada de desenvolvimento e o controle

efetivo do gasto público. Tudo depende, em última instância, de decisões acertadas tomadas no momento adequado. Por isso, Celso Furtado alertava que a omissão do Estado não era uma opção para os países exportadores de petróleo.

Desafio sem ambigüidades

Ora, o mesmo “desafio sem ambigüidades” que Furtado anteviu para a Venezuela em 1974 apresenta-se agora para o Brasil. Com efeito, as descobertas do pré-sal, mesmo que comprovadas apenas parcialmente, são extraordinárias. Os testes feitos numa área de 14 000 km² (Pólo de Tupi) permitem inferir que as jazidas poderiam ter entre 50 e 80 bilhões de barris, sendo que a formação geológica do pré-sal possui área total de mais de 160 000 km².

Embora ainda não se saiba com exatidão a real dimensão e conformação do pré-sal, tudo indica que se trata de grandes “ilhas” esparsas nessa área gigantesca, tal como assinaladas no mapa do Quadro 1, conformando extensos megacampo com muito gás e óleo leve de boa qualidade.

Fazendo-se projeções com base em estimativas referentes apenas à área mais estudada, o chamado Pólo de Tupi (na hipótese mais otimista de 80 bilhões de barris), podemos chegar à conclusão de que o Brasil poderia produzir

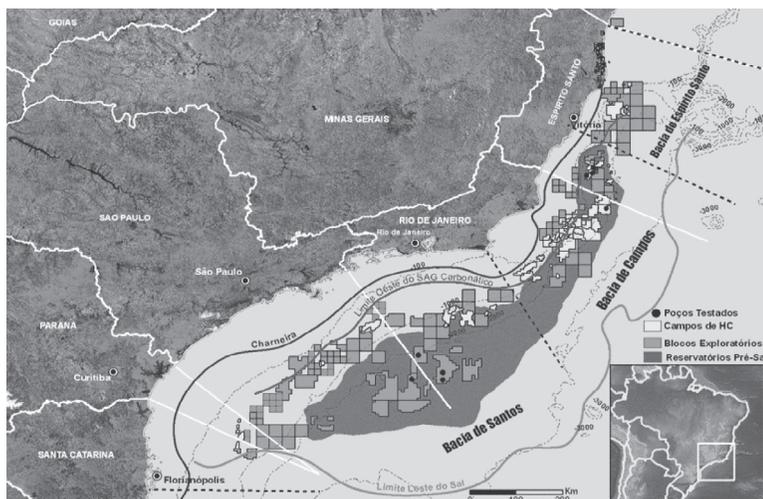
entre dois e três milhões de barris/dia, no prazo de cerca de seis anos, o que elevaria substancialmente o patamar do desenvolvimento brasileiro. No entanto, é preciso levar em consideração também a hipótese, perfeitamente plausível, de que haja outros megacampo semelhantes nas áreas da mesma formação geológica que ainda não foram prospectadas.

Contudo, independentemente de qual hipótese se confirme, o fato concreto e inexorável é que o Brasil se tornará potência petrolífera tardia, num mundo que ainda dependerá de petróleo por muito tempo, pois, apesar dos recentes investimentos em energias alternativas, a matriz energética mundial é dependente dos hidrocarbonetos em 65%.

No quadro a seguir, pode-se observar o volume da reservas provadas de petróleo até ano passado (2007). Note-se que, levando em conta as estimativas mais otimistas para o Pólo de Tupi, o Brasil passaria a ter cerca de 6,5% das reservas mundiais (cerca de 1,2 trilhão de barris), um número bastante significativo. De qualquer forma, o pré-sal ampliará de forma substancial as reservas provadas do Brasil, que hoje ascendem a 14 bilhões de barris.

Deve-se ter em mente que as descobertas de novas reservas de hidrocarbonetos não têm ocorrido num bom ritmo nas últimas décadas.

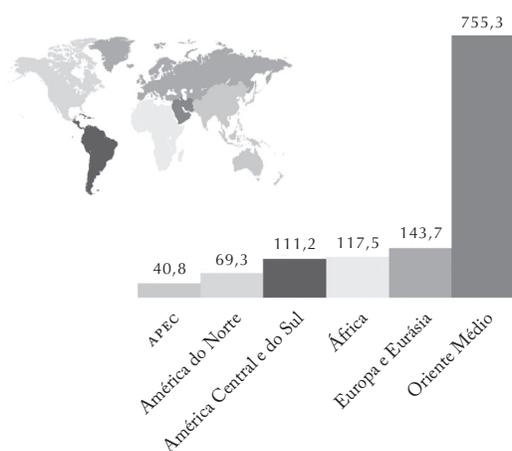
QUADRO 1 – O pré-sal e as novas perspectivas



Pré-sal: óleo leve e com alta concentração de gás localizado no substrato marítimo abaixo de uma espessa camada de sal.

160 000 km². de área entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo.

QUADRO 2 – Reservas de óleo provadas ao final de 2007 (em bilhões de barris)



Fonte: BP Statistical Review of World Energy, 2008.

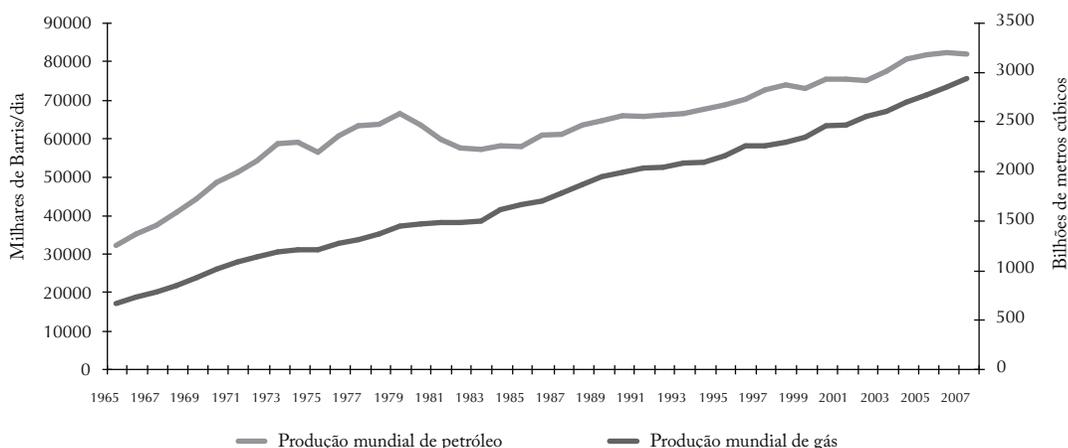
Assim, entre 1987 e 1997 as reservas de óleo cresceram somente 18,6%, já no período decorrido entre 1997 e 2007, o crescimento foi ainda menor (15,7%). Ademais, a produção mundial de hidrocarbonetos, especialmente a de petróleo, não tem aumentado de modo a satisfazer o grande crescimento da demanda mundial por energia. Note-se, no quadro abaixo, que a produção mundial de petróleo está praticamente estagnada nos últimos quatro anos.

Em contraste, o consumo mundial de hidrocarbonetos vem aumentando extraordinariamente, notadamente na Ásia, em função do crescimento econômico vertiginoso dos gigantes China e Índia. A APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), excluídos os países que estão fora do continente asiático, já consome cerca de 25 milhões de barris de petróleo por dia, o mesmo consumo apresentado pela América do Norte. A China, tomada isoladamente, foi responsável por 50% do aumento da demanda por petróleo nos últimos cinco anos. Há, por conseguinte, um desequilíbrio estrutural entre demanda e oferta de hidrocarbonetos, que poderá ser mitigado, mas não resolvido, pela crise atual.

Assim sendo, fica evidente a importância estratégica dessa grande descoberta de petróleo no nosso subsolo marinho. Ela é importante não apenas para o Brasil, mas também para a economia mundial e, em especial, para os países importadores de petróleo.

A produção comercial do pré-sal implica, sem dúvida, grandes desafios logísticos e técnicos que não devem ser subestimados. Porém, tais desafios não alteram esse cenário promissor. As dificuldades e o ceticismo dos que nunca tiveram visão estratégica do Brasil não impediram

QUADRO 3 – Produção mundial de petróleo e gás



Fonte: BP Statistical Review of World Energy, 2008.

que o país e a Petrobras conseguissem a auto-suficiência em petróleo em termos de volume de produção, contrariando os vaticínios “técnicos” dos que apostavam na inviabilidade da indústria de petróleo brasileira. Não impediram ontem e não impedirão hoje. A sociedade brasileira está tomando consciência de que o pré-sal representa oportunidade histórica única para que o Brasil dê salto de qualidade em seu desenvolvimento. Também está crescendo a consciência de que, para que essa oportunidade não venha a ser desperdiçada, é necessário modificar o atual marco regulatório do petróleo no Brasil.

Por que mudar o marco regulatório

O atual marco regulatório, dado basicamente pela Lei do Petróleo (Lei n.º 9 478, de 6 de agosto de 1997), desempenhou papel positivo no desenvolvimento da indústria brasileira de hidrocarbonetos. Graças a ele, a produção brasileira de gás e petróleo praticamente duplicou, no período compreendido entre 1998 e 2007.

Porém, é forçoso reconhecer que as condições do país à época de sua constituição eram bem diferentes das prevalentes hoje. Naquele tempo, o país não tinha crédito, a economia estava muito fragilizada, o risco exploratório era altíssimo, os campos eram muito pequenos e o preço do barril de petróleo estava em cerca de us\$ 10. Acertadamente, transferiu-se o risco para as empresas, mediante contratos de concessão. Hoje, entretanto, o Brasil tem contas públicas em equilíbrio, a economia, apesar

da crise, ainda cresce de forma sustentada, as novas jazidas têm enorme potencial, o preço do barril é seis vezes maior e as áreas prospectadas têm risco muito baixo. Mudou-se da água para o vinho, ou da água para o óleo.

A crise financeira internacional, apesar de muito grave, não deverá alterar substancialmente esse quadro, no médio e longo prazos. Sem dúvida, a crise manterá o preço do petróleo em níveis mais baixos do que aqueles que predominavam até meados deste ano. Não obstante, parece pouco provável que os preços internacionais do óleo voltem aos patamares de uma década atrás. As projeções de crescimento para os países emergentes, especialmente os do Leste da Ásia, apontam para uma dinâmica econômica ainda significativa no médio prazo, que deverá incidir positivamente na demanda por energia. Além disso, a OPEP já vem tomando medidas de contenção da produção.

Agregue-se que os países centrais estão tomando medidas bastante fortes para reverter o quadro de incerteza, de empoçamento da liquidez e de contaminação da economia real pela crise do sistema financeiro internacional. Desse modo, assim que a economia desses países começar a recuperar-se, os preços do petróleo deverão voltar a subir, já que há, como assinalamos, um desequilíbrio estrutural entre produção e demanda de hidrocarbonetos.

Mas, ainda na eventualidade de uma queda maior e prolongada do preço do petróleo, a produção comercial do pré-sal poderá viabilizar-se. Especialistas consideram que essa produção

QUADRO 4 – *Ajuste no marco regulatório*

	1997	2007
Risco exploratório	Alto	Baixo
Potencial de descoberta de petróleo	Campos de tamanho médio	Grandes campos
Capacidade de financiamento	Baixa	Alta (no médio e longo prazos)
Preço do petróleo	< 20 us\$/bbl	> 60 us\$/bbl

Fonte: Secex/Aliceweb.

pode tornar-se viável mesmo com o preço internacional do óleo em torno de us\$ 35.

O cenário é, pois, definitivamente promissor e o quadro atual do petróleo no Brasil mudou radicalmente. Pois bem, ante mudança de tal magnitude, é preciso refletir sobre se vale a pena manter o marco regulatório do petróleo, ou se ele deve ser alterado, estabelecendo-se para as novas áreas regimes exploratórios baseados em partilhas ou *joint ventures*. A diferença não é banal. Implica escolha estratégica de profundas conseqüências. No regime de concessões, o óleo, uma vez começado o processo de retirada do subsolo, passa a pertencer à empresa concessionária. No regime de partilha, a União mantém a propriedade das reservas e do petróleo. Nesse último caso, o Estado tem flexibilidade muito maior para planejar e efetuar os investimentos que considere prioritários ao desenvolvimento sustentado, assim como para estabelecer o ritmo da exploração. Foi por isso que o governo, de forma correta, suspendeu a 9ª rodada de concessões. Percebeu-se que era preciso rediscutir o modelo atual.

Infelizmente, esse debate estratégico vem sendo apequenado. Tentam transformar uma questão acessória, qual seja, se o Brasil deve ou não criar estatal para gerir as novas reservas, no cerne da discussão. Ademais, tentam contrapor a possível criação dessa estatal aos interesses da Petrobras. Ora, a estatal proposta não passaria de mero escritório de representação, a exemplo da PETORO da Noruega que, por lei, não pode ter mais do que sessenta empregados. A Petrobras foi, é, e será a grande parceira estratégica do Estado brasileiro na exploração e refino do petróleo.

Mais: considero que a Petrobras tem de ser fortalecida para que possa enfrentar os desafios do pré-sal, juntamente com os desafios relativos ao aumento da nossa capacidade de refino, fundamental para o equilíbrio da balança comercial brasileira de hidrocarbonetos, para o processo de substituição de importações de equipamentos destinados à produção de petróleo, como as

caras e sofisticadas plataformas marítimas, bem como para os investimentos em gasodutos e na produção nas áreas pós-sal. Uma das alternativas seria destinar a área contínua às jazidas do pré-sal já concessionadas, necessária à unitização das reservas, à Petrobras. Dessa forma, o óleo quantificado e precificado capitalizaria a empresa e a permitiria manter o seu ambicioso plano de investimentos e desenvolver novos investimentos para o pré-sal. Em sentido inverso, a disputa por contratos de concessão a descapitalizaria.

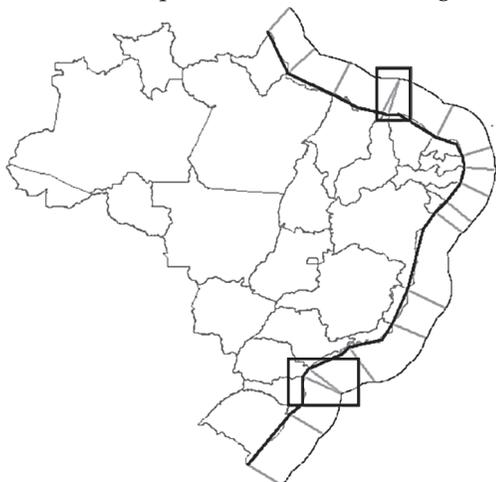
Considere-se que os investimentos que a Petrobras terá de fazer para viabilizar o pré-sal (plataformas, navios, novos portos, gasodutos, etc.) terão enorme impacto positivo na indústria nacional, especialmente a naval, assim como na geração de tecnologia de ponta em várias áreas estratégicas.

Por que mudar a distribuição dos *royalties*

Outra questão que a sociedade terá de enfrentar é a relativa à distribuição dos *royalties* do petróleo.

A grande maioria de especialistas da matéria concorda que a atual legislação brasileira sobre distribuição dos *royalties* do petróleo é, no mínimo, confusa e anacrônica. De início, os critérios de repartição da receita foram estabelecidos privilegiando o território do qual era extraído o petróleo, como forma de indenizar o estado e o município pela perda do bem finito e como compensação pelo risco ambiental inerente à atividade. Nada mais justo. Porém, tais critérios foram estabelecidos numa época em que só havia lavras em terra, em territórios pertencentes a estados e municípios. Ninguém ainda falava de petróleo em plataforma continental, que é área pertencente à União. Posteriormente, quando se começou a prospectar o petróleo oceânico, manteve-se o critério da territorialidade por vias transversas: os municípios e estados “confrontantes” às jazidas da plataforma continental receberiam o grosso dos *royalties* e das participações especiais.

QUADRO 5 – Aplicação do critério das ortogonais



Fonte: IBGE.

Tal critério é uma espécie de loteria geográfica sem sentido. Com efeito, por que razão um município, às vezes distante mais de uma centena de quilômetros da jazida, situada em área da União, tem de receber boa parte dos *royalties* e das participações especiais? Saliente-se, além disso, que o critério que o IBGE usa atualmente para definir estados e municípios “confrontantes”, as linhas ortogonais que se projetam para o oceano, cria situações esdrúxulas. Muitas vezes, municípios que estão ao lado do município “confrontante” e mais próximos da jazida ficam excluídos das benesses distribuídas. Entes federados que têm costa convexa são grandemente beneficiados, ao passo que os que têm costa côncava ficam muito prejudicados (vide Quadro 5).

Com esse critério básico atual de distribuição de *royalties* geram-se graves distorções e injustiças. Tais injustiças não se dão apenas na distribuição dos *royalties* entre os estados que compõem a União, mas também na distribuição dentro dos estados. No Rio de Janeiro, por exemplo, os habitantes do município de Quissamã recebem, ao ano, quase R\$ 7 mil *per capita* de *royalties*, ao passo que os habitantes de Belford Roxo, um município com graves problemas sociais, recebem apenas R\$ 13. A bela e

populosa capital fluminense auferes apenas 1,8% da receita, ao passo que Campos recebe 25%.

Há, na realidade, uma hiperconcentração de *royalties* do petróleo em apenas dez municípios, o que cria reais privilégios para uma pequena minoria e prejudica as populações do Rio de Janeiro e do Brasil. Com efeito, essa casta municipal recebe quase 60% dos *royalties*, ao passo que os outros 83 municípios do Rio de Janeiro e os mais de cinco mil municípios brasileiros pouco ou nada recebem. Observe-se que aquela participação marginal da cidade do Rio de Janeiro nos *royalties* só foi assegurada após decisão do STJ⁴.

A questão da hiperconcentração, no entanto, não se limita à mera e evidente injustiça na distribuição dos recursos. Ela também tem implicações negativas na gestão dos gastos públicos nos municípios beneficiados, assim como em seu crescimento econômico. De um modo geral, os municípios mais bem aquinhoados com *royalties* apresentam crescimento econômico abaixo da média nacional, têm dificuldades em arrecadar fora da atividade extrativista, e multiplicam gastos sem melhorar a qualidade dos serviços públicos. Parecem crescentemente presos à “maldição dos recursos naturais”.

Obviamente, tais efeitos negativos tenderão a aprofundar-se à medida que aumentar o volume de *royalties* e participações especiais. Com o pré-sal, o desperdício e malversação dos recursos públicos, que já são preocupantes, poderão tornar-se dramáticos.

Torna-se imprescindível, portanto, rever os critérios para a distribuição de *royalties* e participações especiais, de modo a propiciar melhor alocação dos recursos e seu bom aproveitamento, sob o prisma do interesse público.

É preciso enfatizar que, nesse processo, os entes federados não serão prejudicados e o pacto

4. O RJ concentra 73,73% do total destinado aos Estados. Apenas 907 dos 5 562 municípios brasileiros foram beneficiados. Entre eles os 10 maiores recebedores concentram 59,04% dos recursos.

federativo será respeitado. Estimativas preliminares indicam que a produção inicial dos novos campos, excluindo Tupi e outros megacampos do pré-sal, poderá, no curto e médio prazos, duplicar a receita atual de *royalties* e participações especiais. Observe-se, ademais, que apenas 14 dos 74 campos em alto mar vêm recolhendo as chamadas participações especiais, espécie de *royalties* cobrados de áreas de grande produção, para os governos federal, estaduais e municipais. Por conseguinte, pode-se redistribuir e realocar os recursos sem prejudicar nenhum ente federado, mesmo o mais privilegiado.

Não obstante, essa discussão gera, compreensivelmente, grandes resistências. Além disso, em muitos foros o debate é colocado de forma distorcida, como se se tratasse de disputas provincianas de entes federados que competem por recursos públicos. A bem da verdade, esse é um debate que diz respeito aos interesses nacionais e ao futuro do Brasil. De fato, a discussão pertinente não é aquela que contrapõe São Paulo e Rio num embate provinciano sobre quem tem mais direitos aos recursos do pré-sal, mas, sim, aquela que deve unir o país na perspectiva do uso correto, com critérios intergeracionais, da riqueza finita do petróleo para financiar o desenvolvimento harmônico e sustentado do Brasil.

Portanto, é necessário rediscutir, sim, e com urgência, os critérios e princípios que são hoje utilizados para distribuir tais recursos. E não podemos parar por aí. Devemos também redefinir, com rigor, áreas estratégicas para a aplicação desses benefícios e mecanismos eficientes para o controle da utilização dos recursos, hoje muito frouxos.

Há que pensar também numa revisão da estrutura tributária do petróleo. Apesar do enorme crescimento da rentabilidade do setor, que já representa mais de 10% do PIB, a arrecadação diminui proporcionalmente. Pouquíssimos poços pagam as participações especiais e, no que se refere aos bônus que as vencedoras dos leilões têm de pagar, a arrecadação obtida com os poços do pré-sal foi irrisória, um total de R\$ 345 milhões, muito aquém do valor entre us\$ 5 e us\$ 15 por barril que deveria ter sido pago. Há uma elisão fiscal gigantesca que precisa ser corrigida.

Petróleo, democracia e interesse nacional

De estoando do monocórdio enredo trágico das economias sujeitas à maldição dos recursos naturais e à dependência do petróleo, destaca-se a exceção da Noruega. Lá, criou-se um fundo soberano com critérios intergeracionais que é muito bem administrado. Tal fundo, que já ultrapassa os us\$ 400 bilhões, é usado parcimoniosamente para financiar educação, seguridade social e ciência e tecnologia. Também criou-se uma estatal enxuta, a PETORO, com o objetivo de assegurar que os recursos do petróleo fossem investidos com critérios públicos de longo prazo. Claro está que as condições norueguesas preexistentes à exploração de petróleo facilitaram. De fato, a Noruega já era país econômica e socialmente desenvolvido antes de começar a exportar petróleo em grande quantidade. Mas o fator decisivo foi a democracia, que permitiu que o parlamento e a sociedade civil noruegueses discutissem a fundo

QUADRO 6 – *Implicações da hiperconcentração*

Beneficiários apresentam taxas de crescimento inferiores aos demais municípios.	Municípios dependentes* apresentam receita tributária inferior, em média, aos demais.	Ampliação das despesas correntes não relacionadas à melhoria dos serviços públicos.
---	---	---

* Municípios cuja arrecadação de *royalties* e participações especiais é superior aos demais tributos.

como administrar e investir os recursos finitos do petróleo.

O nosso país também tem algumas vantagens comparativas. O Brasil já possui a décima economia mundial, razoavelmente diversificada e um mercado interno forte e de renovado dinamismo. Temos também um *agrobusiness* de destaque mundial, grande área para expansão da fronteira agrícola, vastos recursos naturais ainda inexplorados, água em abundância e enorme biodiversidade. A economia, com seus fundamentos agora equilibrados, cresce distribuindo renda. Estamos sendo afetados, sem dúvida, pela grave crise internacional. Contudo, a depender das decisões que tomarmos, poderemos dela sair mais fortalecidos para enfrentar os desafios da inserção internacional, num mundo que deverá tornar-se mais multipolar e numa economia mundial que sofrerá rearranjos profundos.

Entretanto, ainda temos três grandes entraves que nos impedem de alçar vôos maiores no desenvolvimento sustentado: o entrave da educação de baixa qualidade, que repercute na ausência de inovação e pesquisa mais robustas, o entrave da infra-estrutura e logística precárias, que inibe investimentos e eleva custos, e o entrave da desigualdade social que, apesar dos avanços recentes, limita o dinamismo do mercado interno e gera tensões sociais e políticas.

É aí que o petróleo recém-descoberto pode fazer diferença. Grande diferença. Se os recursos do pré-sal forem bem investidos e distribuídos com o objetivo estratégico de superar esses obstáculos, o Brasil poderá acelerar o tempo histórico do seu crescimento e dar

grande salto de qualidade no desenvolvimento econômico e social.

Para alcançar esse objetivo, precisamos, porém, tomar as decisões corretas no momento adequado. E o momento adequado é agora. Uma coisa é certa: não discutir o arcaico marco regulatório dos hidrocarbonetos significa, muito provavelmente, condenar o país à doença holandesa e à maldição do petróleo. Tal paralisia antidemocrática não é, por conseguinte, uma opção.

Em 2022, o Brasil cumprirá 200 anos de independência. Se teremos algo relevante e positivo a celebrar naquela data dependerá, em boa parte, da decisão que tomarmos hoje sobre o que fazer com os novos recursos do petróleo. O dilema é claro: ou enfrentamos essa discussão estratégica com maturidade e espírito público, buscando o consenso possível, ou sucumbimos à desunião dos interesses paroquiais e políticos mesquinhos. A primeira opção deverá resultar na superação dos gargalos ao desenvolvimento sustentado e em mais independência. Já a segunda opção nos conduzirá inexoravelmente a uma nova e doentia dependência que poderá marcar profundamente as futuras gerações de brasileiros.

Os megacampos do pré-sal ampliaram o nosso campo do possível. Eles tornam possível o Brasil com educação de qualidade, logística apropriada e inclusão social. Mas, para tanto, é necessário, como advertia Furtado, que o Estado não se omita. Mais: é preciso que a sociedade não se omita. Nesse sentido, temos grande diferencial: democracia. Esse debate tem de tomar as ruas do Brasil. Assim, todos são bem-vindos a essa discussão estratégica. E não precisa ser geólogo. Basta ter espírito público. ○

Da Campanha “O Petróleo É Nosso” aos Desafios do Pré-Sal

LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS

A história da indústria do petróleo no Brasil é marcada por dois períodos. No embalo da campanha “O Petróleo é Nosso”, o primeiro teve início com a Lei n.º 2004 de 1953, que criou a Petrobras e deu à empresa o monopólio da exploração, produção, refino e transporte da *commodity* e seus derivados no país.

O segundo período, reflexo do processo de abertura econômica e de reforma do Estado, começou em 1995 com a aprovação da Emenda Constitucional n.º 5, que permitiu a exploração por empresas privadas dos serviços locais de gás canalizado. Com a promulgação da Lei n.º 9 478 de 1997, a Lei do Petróleo, culminou a definição do novo marco regulatório do setor.

Ainda em 1995, a Emenda Constitucional n.º 9 tornou flexível o monopólio da Petrobras e permitiu a atuação de grupos privados em toda a cadeia do segmento econômico.

Ao longo de pouco mais de meio século, o Brasil foi considerado um país dotado de poucas reservas e, portanto, condenado à condição de importador da *commodity*. Atingiu a auto-suficiência em 2006. E agora sonha com a possibilidade de entrar para o seleto grupo dos

grandes exportadores, depois da descoberta das expressivas reservas do pré-sal.

O presente artigo traz um breve histórico da indústria petrolífera no Brasil: da fundação da Petrobras até a quebra do monopólio estatal na década de 1990. Em seguida, apresenta avaliação dos resultados obtidos com a mudança do marco legal. Por fim, lista as oportunidades e desafios do pré-sal para o futuro do país diante de um cenário de crise financeira internacional.

Do início ao fim do monopólio

Criada em 1953 pela Lei n.º 2004, sancionada pelo presidente Getúlio Vargas no dia 3 de outubro daquele ano – data de aniversário da Revolução de 1930 –, a Petrobras iniciou suas operações em 1954. A empresa nasceu com a responsabilidade de promover as pesquisas de petróleo e realizar todas as operações do setor no país, como produção, transporte, refino e comércio de petróleo e derivados.

O processo de exploração e produção de petróleo no Brasil pode ser dividido, de modo geral, em três fases bem delimitadas¹. A primeira

.....
LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS, Engenheiro de Produção pela UFRJ, é funcionário de carreira do BNDES desde 1980. Atualmente, é Deputado Federal pelo PSDB-ES e presidente do Instituto Teotônio Vilela. Foi prefeito de Vitória por dois mandatos consecutivos (1996–2000; 2000–2004).

.....
1. Eloi Fernández e Oswaldo Pedrosa, “Exploração & Produção: Diagnóstico e Propostas”, em Adriano Pires, Eloi Fernández y Fernández & Julio Bueno (orgs.), *Política Energética para o Brasil: Propostas para o Crescimento Sustentável*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2006.

delas, denominada fase terrestre, inicia-se com a própria criação da Petrobras e vai até 1968, quando começam as explorações no mar.

O período acabou marcado pelo chamado Relatório Link, conjunto de cartas do geólogo americano Walter Link, ex-funcionário da Standard Oil of New Jersey, para a direção da Petrobras. De acordo com Link, o Brasil não possuía reservas economicamente viáveis nas bacias terrestres. Deveria, portanto, voltar-se para o mar.

Durante quase uma década, Link foi o responsável pelo Departamento de Exploração da estatal. A opinião causou grande polêmica em um período caracterizado pelo nacionalismo exacerbado.

A partir de 1968, o país intensificou as atividades em áreas marítimas. No princípio, a exploração concentrou-se nas bacias localizadas no Nordeste. Em 1973, com o primeiro choque do petróleo, quando o valor do barril passou de us\$ 2 para us\$ 10 a preços da época, o Brasil teve de buscar alternativas para a importação da *commodity* em larga escala, pois o cenário de oferta abundante e preços baixos ficara no passado.

Vale lembrar que o Brasil vivia a fase do chamado “milagre econômico”, com taxas de crescimento acima de 10% do PIB, o que resultava em aumento da demanda por petróleo. Sem recursos para manter os níveis de compra no mercado internacional e sem reservas conhecidas, a Petrobras manteve o foco no Atlântico, onde havia perspectivas de se encontrarem novas jazidas.

Em 1974, ocorreu a primeira descoberta comercial na bacia de Campos. A partir daí, houve intensificação de atividades na área, resultando em vários campos em águas rasas, com lâminas d’água inferiores a 400 metros.

Até 300 metros de profundidade, a exploração pode contar com o auxílio de mergulhadores. Depois disso, todo o processo tem de ser feito por meio da robótica. Com a fronteira das jazidas cada vez mais distante da costa e em

profundidades sempre maiores, o país acabou por figurar na vanguarda do desenvolvimento tecnológico para produção e exploração em águas cada vez mais profundas.

No entanto, o óleo extraído das reservas da bacia de Campos era pesado para o perfil das refinarias instaladas no país. O fato tornou-se novo desafio para a Petrobras. Por meio do projeto “Fundo de Barril”, a estatal conseguiu fazer com que as refinarias operassem com 85% de óleo nacional.

O segundo choque do petróleo em 1979, quando o valor do barril chegou a us\$ 35 a preços de então, obrigou o país, mais uma vez, a se voltar para o oceano em águas cada vez mais profundas. O quadro externo também incentivou o investimento em fontes alternativas de energia. O Pró-álcool é um exemplo. Mais tarde, o programa viria a se tornar o embrião das pesquisas em biocombustíveis.

Mesmo em cenário adverso, a produção *offshore* permitiu que o país alcançasse a meta de produzir 500 mil barris de petróleo por dia em 1984, com um ano de antecedência. Desde então, o país vive a terceira fase de exploração e produção, denominada de marítima de águas profundas. O período teve início com a descoberta dos campos de Albacora, no final de 1984, e de Marlim, no início de 1985. Os dois campos estão localizados em águas profundas, com lâmina d’água acima de 400 metros.

Segundo Fernández e Pedrosa, no trabalho citado, as atividades na área permitiram a descoberta de novos campos gigantes em águas ultraprofundas (com lâmina d’água acima de mil metros), como Albacora Leste (1986), Marlim Leste (1987) e Marlim Sul (1987).

Contudo, o contrachoque do petróleo registrado em 1985, com o preço do barril em torno dos us\$ 15, criou dificuldade na obtenção de capital para investimentos na área. O desenvolvimento desses campos só se tornou possível após 2001, depois de superadas as limitações técnicas e asseguradas as fontes de recursos.

Do novo marco legal à auto-suficiência

A Constituição de 1988 manteve o monopólio da Petrobras, mas introduziu a idéia de um órgão regulador para o setor. Isso despertou a empresa para a necessidade de se preparar para os novos tempos.

Depois de 35 anos de criação, a estatal lançou o seu primeiro plano estratégico em 1989. O projeto tinha como diretrizes as necessidades de investimento em eficiência, competitividade, recursos humanos e tecnologia, além da integração do processo produtivo (*upstream* e *downstream*). A proposta revelava diretrizes que se contrapunham aos princípios adotados por uma estatal monopolista.

Nos anos 1990, dentro do contexto da reforma do Estado, inicia-se uma nova fase institucional para o setor. Em agosto de 1995, a Emenda Constitucional n.º 5 permitiu que os serviços locais de gás canalizado fossem explorados por empresas privadas. Em novembro daquele mesmo ano, a Emenda Constitucional n.º 9, que flexibiliza o monopólio da Petrobras e permite a atuação de empresas privadas em todos os elos da indústria do petróleo, intensificou o processo de reestruturação setorial, que culminaria com a Lei n.º 9 478, em 1997.

O novo marco legal manteve o monopólio da União sobre as reservas de petróleo, gás e demais atividades da cadeia produtiva. No entanto, as atividades de exploração e produção passaram a ser regidas por contratos de concessão firmados entre a Agência Nacional do Petróleo (ANP) – autarquia criada pela lei para promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades do setor – e as empresas vencedoras das licitações de blocos promovidas anualmente. A Petrobras teve garantido o direito sobre os campos em produção e as áreas em que tivesse realizado investimentos na exploração.

A ANP tornou-se o braço da União para realizar os poderes de concessão, fiscalização e re-

gulamentação. O modelo regulatório instituído obteve, ao longo dos últimos onze anos, os resultados esperados: atração de novos investimentos, maior participação dos entes federativos sobre as receitas geradas pelas atividades do setor e, sobretudo, o fortalecimento da Petrobras.

Submetida à concorrência, a empresa foi oxigenada. Assimilou novas práticas. Inovou na sua gestão. Construiu novas parcerias. Mudou a sua forma de relacionamento com o governo federal. Aprimorou práticas de responsabilidade social e de cuidados com o meio ambiente, aumentando a transparência em relação ao mercado.

Já não mais protegida sob o guarda-chuva do monopólio legal, a estatal adquiriu maior relevância internacional. O próprio Estado passou a utilizar menos a empresa como instrumento político e procurou aproveitar melhor os fluxos de lucros, dividendos, impostos e participações governamentais pagos pela empresa².

Por essas razões, o processo de abertura do setor no Brasil é reconhecido internacionalmente. Ele se destaca pela transparência e pela estabilidade de regras, elementos que possibilitam aos agentes econômicos previsibilidade e planejamento de longo prazo. Depois dessas mudanças, o setor aumentou consideravelmente sua participação no PIB, crescendo sempre acima da média.

A Tabela 1 apresenta dados do setor de petróleo e gás, comparando os anos de 1997 e 2007:

Vale lembrar que a lei foi aprovada sob forte oposição dos que hoje estão no governo, a exemplo do que ocorreu com outras reformas estruturais. Dizia-se à época que quebrar o monopólio era franquear as riquezas brasileiras a investidores estrangeiros, em prejuízo da nação. Os fatos mostraram o contrário. Não apenas o

.....

2. Adriano Pires & Leonardo Campos Filho, “A Abertura do Setor Petróleo e Gás Natural: Retrospectiva e Desafios Futuros”, em Fabio Giambiagi, José Guilherme Reis & André Urani (orgs.), *Reformas no Brasil: Balanço e Agenda*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2004.

TABELA 1 – *Evolução dos indicadores gerais do setor no Brasil*

Indicador	1997	2007
Participação do setor petróleo no PIB	2%	10%
Produção de óleo (mil barris/dia)	870	1 850
Investimento (US\$ bilhões)	4	25
Participação governamental (R\$ bilhões)	0,2	15
Preço do barril tipo brent (US\$)	19	110
Taxa de câmbio (R\$/US\$)	1,08	1,90

Fonte: ANP

país tornou-se um produtor mais relevante de petróleo, como a própria Petrobras tornou-se mais eficiente.

Dez anos depois da abertura do setor, existem hoje mais de 70 grupos econômicos atuando em exploração e produção de petróleo e gás no país, dos quais boa parte de origem estrangeira. A média diária de produção cresceu 120% no período.

Como se vê, o Brasil ganhou muito ao se abrir à concorrência externa e permitir que investidores privados ingressassem em áreas antes cativas do Estado – algo que a ideologia do atual governo sempre executou.

Em resumo, o novo marco regulatório foi idealizado para criar regras claras à participação dos agentes nas atividades anteriormente desempenhadas de modo exclusivo pela Petrobras. O objetivo era promover a entrada de novos atores no setor, fomentar a competição e atrair

novos investimentos. Os números demonstram o sucesso da lei.

O padrão de contrato de concessão adotado pelo novo modelo prevê a apropriação pela sociedade – por intermédio da União, dos estados e dos municípios – de parte da renda obtida pela produção de petróleo e gás. São as participações governamentais, mecanismo adicional às obrigações tributárias previstas legalmente.

A Lei n.º 9 478 alterou substancialmente esse mecanismo para ampliar a fatia governamental sobre a renda auferida nas atividades de exploração e de produção, regidas pelos contratos de concessão, conforme o quadro abaixo:

O bônus de assinatura é pago pelo vencedor do leilão das áreas concedidas para exploração. O valor é repassado integralmente à União. Conceitualmente, o bônus precifica o risco exploratório associado ao bloco e à bacia ofertados. Já o pagamento pela ocupação ou re-

TABELA 2 – *Alteração das participações governamentais na Lei do Petróleo*

Até 1997	Após 1997 – Lei 9 478/97
Royalties 5%	I. Bônus de assinatura II. Royalties: até 10% III. Participação especial: alíquotas progressivas de 10%, 20%, 30%, 35% e 40% IV. Pagamento pela ocupação ou retenção de área Participação de proprietários de terra: 0,5% a 1% do valor da produção de petróleo e gás em terra

Fonte: ANP

tenção de área refere-se aos valores pagos por quilômetro quadrado retido pela concessionária durante a fase de exploração e de produção. O montante também acaba repassado integralmente para a União.

Os *royalties* recaem sobre a renda bruta da produção e pode variar de 5% a 10%, sendo hoje de 9,7% na média ponderada. Os valores da renda bruta são calculados em função do preço internacional do barril e do câmbio. Representam uma compensação financeira pela exploração de um recurso mineral não-renovável.

As participações especiais são aplicadas a campos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade. Recaem sobre a renda líquida de acordo com alíquotas progressivas que variam em função do volume de produção de um determinado campo. Expressam a captura financeira pelo Estado de parcela da rentabilidade das atividades de produção no setor de petróleo, como faz o Imposto de Renda.

Os *royalties* e as participações especiais contemplam União, estados e municípios, em per-

centuais distintos, conforme apresentado na Tabela 4. Repartem-se aproximadamente na proporção de 50% para União e 50% para estados e municípios. Pode-se observar que o total da distribuição das participações governamentais entre União, estados e municípios depende significativamente do valor do bônus de assinatura auferido na licitação anual, uma vez que estes são repassados integralmente à União.

Da transformação na indústria do petróleo resultou o crescimento quase exponencial da participação do governo nas receitas do setor. Considerando *royalties*, participação especial, bônus de assinatura e pagamento por retenção de área, ela somou mais de R\$ 82 bilhões desde 1998 até o ano passado.

A evolução das Participações Governamentais, desde a promulgação da Lei, e a evolução de sua distribuição entre os entes federativos são apresentadas nas Figuras 1 e 2.

Diante do cenário de aumentos de produção, investimentos e participações governamentais, a produção nacional atingiu a auto-suficiência

TABELA 3 – Distribuição das participações governamentais entre os entes federativos

Participação governamental	2006		2007	
	R\$ bilhões	Distribuição	R\$ bilhões	Distribuição
Bônus de assinatura	0,4	União – 100%	2,1	União – 100%
Royalties	7,7	União – 35%	7,5	União – 35%
		Estados – 31%		Estados – 31%
		Municípios – 34%		Municípios – 34%
Participação especial	8,9	União – 50%	7,1	União – 50%
		Estados – 40%		Estados – 40%
		Municípios – 10%		Municípios – 10%
Retenção de área	0,1	União – 100%	0,1	União – 100%
Total	17,1	União – 44%	16,8	União – 50%
		Estados – 35%		Estados – 31%
		Municípios – 21%		Municípios – 19%

* Refere-se aos Bônus de Assinatura oferecidos pelas concessionárias na licitação anual da ANP e não aos valores repassados no ano fiscal.

Fonte: ANP

FIGURA 1 – *Evolução das participações governamentais segundo a origem*

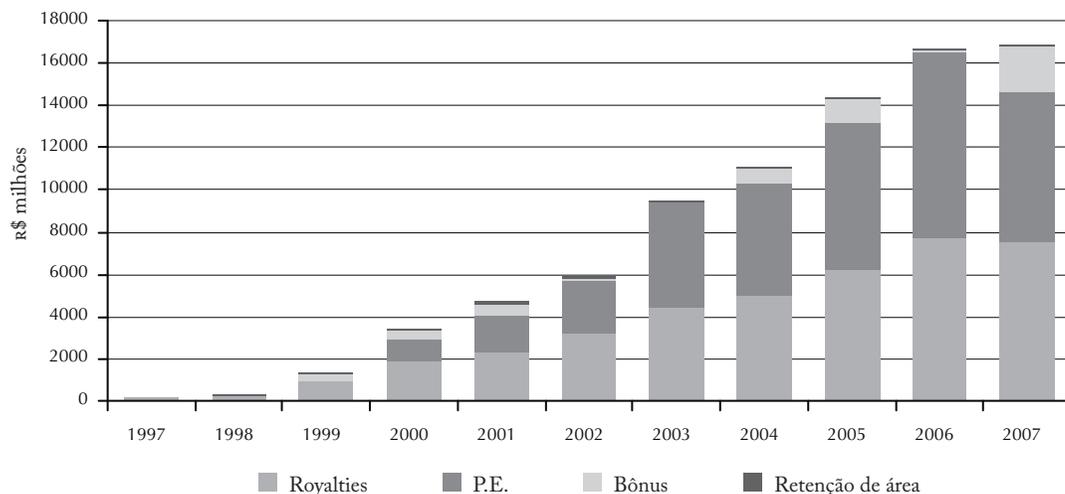
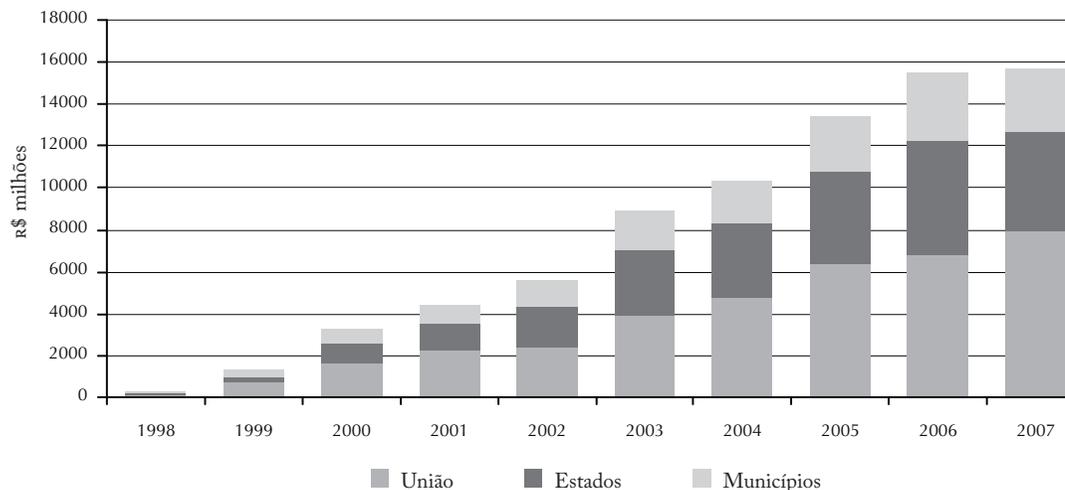


FIGURA 2 – *Evolução das participações governamentais segundo seu destino*



em meados de 2006 com o início das operações da plataforma P-50 no campo Albacora Leste, na bacia de Campos. A produção nacional chegou a 1,85 milhão de barris, superando pela primeira vez a capacidade de processamento das refinarias.

O resultado – a despeito da estratégia do Planalto de vender a tese de que a auto-suficiência reflete ações adotadas a partir de 1º de janeiro de 2003 – apenas ratifica a importância e o sucesso do marco regulatório. Mais: representa décadas de trabalho de exploração e produção durante sucessivos governos.

Mas na prática, mesmo com toda a comemoração do governo, ainda temos de importar óleo leve e continuamos tendo déficit na conta petróleo. Em agosto deste ano, o Brasil teve de importar us\$ 818 milhões em petróleo, por exemplo.

As oportunidades e desafios do pré-sal

De forma semelhante ao período da campanha “O petróleo é nosso”, há mais de meio século, o tema está de volta à ordem do

dia. Depois do anúncio da descoberta da existência de bilhões de barris de petróleo no campo de Tupi – extensa área localizada na camada de sal do Oceano Atlântico que vai do Espírito Santo a Santa Catarina – em meados do ano passado, o petróleo voltou à ribalta nacional. E mais uma vez, o atual governo arvorou-se de único responsável pela descoberta.

Na verdade, os esforços exploratórios nos blocos do pré-sal tiveram início com a segunda rodada de licitações da ANP, realizada em 2000. Portanto, ainda no governo passado. Durante o período do monopólio estatal não foram realizadas atividades exploratórias significativas nessa área. No entanto, o novo cenário, a partir das recentes descobertas no pré-sal, estimulou o debate quanto ao modelo regulatório do país.

As atividades de exploração e produção de petróleo e gás são regidas internacionalmente por três modelos principais: contrato de concessão, contrato de partilha e prestação de serviços. No contrato de concessão (adotado no Brasil), o monopólio dos recursos naturais é da União, mas o risco da exploração é da concessionária, que em caso de sucesso torna-se proprietária do óleo produzido pelo período de vigência do contrato.

O país recebe compensações financeiras, por meio das participações governamentais e de bônus de assinatura que precificam o risco exploratório. O processo é altamente transparente e permite o planejamento da utilização de áreas para exploração, inclusive à luz de definições estratégicas de políticas públicas.

Já no contrato de partilha, o custo do risco exploratório é da empresa contratada. Em caso de sucesso da empreitada, a empresa desconta os custos de exploração e de desenvolvimento da produção do óleo, que é repartido entre a empresa e a União em percentuais preestabelecidos. De modo geral, os custos no modelo de partilha são maiores.

Na prestação de serviços, o plano de trabalho é definido entre a empresa operadora e o Estado. O pagamento à empresa é realizado

em dinheiro e o óleo fica nas mãos do Estado, que é responsável por sua comercialização. A prestação de serviços é o modelo adotado por México e por Irã, por exemplo.

O debate sobre o tema tem despertado paixões, deslocando o foco da discussão para o modelo regulatório, quando a grande questão – do ponto de vista da sociedade – está na fatia apropriada pelo Estado da renda oriunda da produção de um bem não-renovável.

O modelo regulatório utilizado não determina a fatia apropriada. A apropriação maior ou menor pode se dar em qualquer modelo. Essa deveria ser a questão central do debate.

A passagem de um modelo monopolista em toda a cadeia para uma realidade concorrencial exige um processo contínuo de ajustes com vistas ao máximo ganho para a sociedade. No entanto, sob a retórica da defesa do interesse nacional, a mudança no modelo como um todo pode fazer o país voltar no tempo, andar na contramão da tendência internacional e paralisar o desenvolvimento do setor, estratégico para o crescimento da economia.

Não se trata, portanto, de buscar subterfúgios para – diante da nova realidade representada pela descoberta do pré-sal – alterar o cerne de um modelo em que as atividades de exploração e produção se fazem por licitação transparente e sob contratos de concessão.

De fato, algumas condições mercadológicas e tecnológicas se alteraram desde a entrada em vigor do marco legal pós-monopólio. Mas os ajustes à nova realidade podem ser feitos sem mudança do conteúdo da lei em vigor. A variação do preço internacional do petróleo e o volume estimado das recentes descobertas na camada pré-sal levam à necessidade de revisão da fatia governamental auferida nas atividades de produção de petróleo e gás, em função da alta rentabilidade. A lei contempla essa possibilidade: a participação especial, regulamentada por decreto presidencial, pode ter suas alíquotas ajustadas levando-se em conta todos os elementos da rentabilidade. Acresce que o bônus

de assinatura, que precifica o risco, tende, pelo processo de concorrência, a apresentar valores mais elevados onde o risco exploratório for menor, como na camada do pré-sal.

Diversas propostas foram apresentadas para a destinação dos recursos das participações governamentais associadas à exploração das jazidas dessa camada. Nenhuma delas é incompatível com o modelo de contrato de concessão. Obstáculo, se houver, será o contingenciamento de recursos para fins de geração de superávit primário. É essa prática que impede a efetiva aplicação de recursos com base em destinações preestabelecidas em lei.

O modelo atual tampouco dificulta o planejamento de longo prazo relativo à utilização das reservas do país. Para isso, existe o Conselho Nacional de Política Energética.

Enfim, todas as condições estão dadas para, mantida a estabilidade atual, continuar atraindo investimentos, melhorar o conhecimento de nosso subsolo e fortalecer ainda mais os orçamentos dos entes federativos com novos recursos oriundos da renda petróleo.

Conclusões e perspectivas

Logo após o anúncio da descoberta das reservas da camada pré-sal, o governo retirou da nona rodada de licitação de blocos da ANP as áreas de pré-sal localizadas nas bacias de Santos, Campos e Espírito Santo. A decisão veio a reboque de estimativas otimistas e prematuras. A Petrobras chegou a estimar um volume de oito bilhões de barris apenas em Tupi e de mais de 70 bilhões de barris no pré-sal das Três Irmãs.

Se os cálculos estiverem corretos, as reservas brasileiras passariam a figurar entre as dez maiores do mundo, atrás apenas dos países do Oriente Médio, da Rússia, da Nigéria e da Venezuela.

Diante desse cenário de euforia, o governo conseguiu transformar uma boa notícia em problema e ainda vendeu para a população a idéia de que todos os males do país serão resolvidos com os recursos do pré-sal.

Sem saber para onde caminha o setor, os investimentos em petróleo no Brasil entraram em compasso de espera antes mesmo de os efeitos da crise financeira internacional atravessarem o Atlântico. Como no restante da economia, a crise pegou o governo desprevenido também no que se refere ao pré-sal.

Já antes do anúncio da descoberta de Tupi, a oitava rodada de licitações fora suspensa por decisão judicial, tomada em 2006. Posteriormente, a liminar foi derrubada, mas o governo seguiu sem definir como e quando retomará a rodada porque nela estão dez blocos localizados nas “franjas” do pré-sal. Nesse cenário de crise internacional, fica claro o prejuízo que o governo causou ao retirar a área do pré-sal dos leilões da ANP no momento em que o preço do barril do petróleo batia sucessivos recordes. Mais uma vez, o governo Lula perdeu o bonde da história.

A verdade é que as reservas da camada pré-sal estão localizadas a mais de seis quilômetros do nível do mar. Em média, as jazidas se encontram sob dois mil metros de lâmina d’água, mais dois mil metros de rocha, além de outros dois mil metros de pré-sal. Isso sem falar que alguns campos estão a mais de 300 quilômetros da costa.

Qualquer atividade nessas circunstâncias não é trivial, ao contrário do que fazem crer os discursos ufanistas de nossas autoridades. Embora, diga-se, exista toda a tecnologia desenvolvida no país para exploração em águas ultraprofundas, reconhecida internacionalmente.

O desafio de explorar o pré-sal ultrapassa a fronteira da tecnologia encontrada hoje no mundo. Estamos diante de um desafio semelhante ao de desenvolver programas nucleares ou de viagens espaciais. Uma das dificuldades é enfrentar a composição geológica das áreas a serem perfuradas.

A profundidade é outro problema, que faz aumentar a pressão e a temperatura. A cada 30 metros de profundidade, a temperatura aumenta um grau centígrado. A seis mil metros de profundidade, encontram-se temperaturas de, no mínimo, 180 graus centígrados.

Esses são apenas alguns dos desafios a serem superados para que as empresas possam extrair o petróleo submerso em condições economicamente viáveis. O país ainda não tem tecnologia para isso. O desafio não é apenas da Petrobras ou das empresas que atuam no setor. O sucesso ou o fracasso devem ser compartilhados.

Outro ponto fundamental são as restrições de ordem econômica. Como conseguir recursos para transformar o pré-sal em riqueza para os brasileiros, sobretudo nesse momento de crise financeira internacional? Assim como as estimativas do volume das reservas, as cifras necessárias para exploração do pré-sal variam bastante.

Há apenas um consenso: o valor será expressivo. Os números vão de us\$ 600 bilhões a

us\$ 1 trilhão, algo entre 40% e 60% do PIB. Vale lembrar que, neste momento de volatilidade dos ativos, fica difícil fazer qualquer previsão.

Nesse cenário de incertezas, é possível fazer apenas uma afirmação precisa: o pré-sal, após investimentos da ordem de bilhões de dólares, levará alguns anos para ser explorado de modo economicamente viável e em quantidades significativas.

Desse modo, estamos na fase em que o projeto de exploração e produção requer trabalho árduo e investimentos expressivos, que ainda estão longe da fase de retorno. Para isso, o fundamental nesse momento é a manutenção do marco legal. A hora é do trabalho da formiga e não do canto da cigarra. ○

Game Over

Do Descolamento ao Desenvolvimento, de Novo

.....
GILSON SCHWARTZ

O cenário biopolítico da crise financeira

O ser humano evoluiu ao ponto de criar a bomba atômica e conseguir superar, por meio da diplomacia, o impasse armamentista. Não se desencadeou nenhuma hecatombe nuclear desde o fim da Segunda Guerra. A mesma sorte não tiveram as armas de destruição em massa colocadas à solta nos territórios virtuais da especulação financeira – foram desenvolvidas por *rocket scientists* tornados especialistas em modelagem econométrica de derivativos, difundiram-se viralmente nas redes digitais e nas nuvens de desregulamentação financeira conhecidas como “globalização”, estão novamente destruindo milhões de vidas, não pela morte física (embora ela também se torne mais freqüente com a recessão e o desemprego), mas sobretudo pela paralisação da imaginação econômica com o colapso da arquitetura financeira global.

Para discutível sorte de alguns países em desenvolvimento, foi possível durante alguns anos surfar a gigantesca onda de controle militar, desregulamentação e globalização financeira

que organizou o ciclo pós-reconstrução européia (1950–1960). A crise de hegemonia do dólar é siamesa do esgotamento do ciclo de gasto estatal e expansão de empresas multinacionais do pós-guerra. A Guerra dos Seis Dias ocorreu em 1967. Em 1968 o primeiro confronto ocorreu em barricadas e no início dos anos 1970 o keynesianismo entrava em desgraça e Pinochet assumia o poder no Chile, assessorado por uma equipe celebrizada pelo epíteto “Chicago boys”. Enquanto a inflação e os choques de petróleo atingiam os fundamentos do modelo de crescimento amparado em consumo de massa do pós-guerra, o *american way of life*, a Guerra Fria chegava ao seu desfecho com a queda do Muro de Berlim.

Entre 1969 e 1989, a direita conquistou o poder global. Entre 1989 e 2009, essa elite exerceu esse poder financeiro, militar, tecnológico e cultural com uma intensidade poucas vezes observada nos ciclos de expansão e crise de grandes impérios, uma espécie de “Baile da Ilha Fiscal” animada ao som do iPod, cada um dançando consigo mesmo. Foram praticamente 40 anos de hegemonia em escala global de um pensamento e de uma agenda ultraliberal, belicista, esteticamente reacionária e freqüentemente demagógica ou populista.

Uma das peculiaridades desse momento de esgotamento do modelo WASP de globalização é a ausência de um pensamento sistemático, organizado, de uma leitura da crise que pudesse apresentar-se como suficientemente “alternativa” para amparar novas esperanças, como

.....
GILSON SCHWARTZ é professor de economia da USP, criador e líder do grupo de pesquisa Cidade do Conhecimento (www.cidade.usp.br). Foi economista-chefe do BankBoston, assessor da presidência do BNDES (2005) e é curador do Centro Cultural Bradesco no Second Life (www.fl2.com.br/bradesco). E-mail: schwartz@usp.br.

ocorreu com o pensamento de John Maynard Keynes a partir dos anos 20 do século passado. Somos todos ortodoxos agora.

Tanto a direita quanto a esquerda foram apanhados no mesmo contrapé, num momento em que presidentes mais progressistas ou desenvolvimentistas pareciam finalmente ganhar o controle do jogo, na América Latina, no Sudeste Asiático, na China e na África. Diante da crise sistêmica, foi por terra a hipótese de um “descolamento” dos emergentes, BRICS ou qualquer outro ícone de diferenciação competitiva supostamente associada a maiores graus de autonomia regional, energética, demográfica ou territorial.

As autoridades monetárias, fiscais e políticas das principais economias do mundo desempenham atualmente um macabro minueto enquanto por trás das máscaras testemunham, afônicos, a insuficiência cumulativa de todas as medidas de socorro oferecidas pelo Estado, e mesmo pelas organizações multilaterais, para impedir a piora ou, quem sabe, reverter o colapso dos valores. Estão sem uma teoria econômica habilitada a ver além da heterodoxia já plenamente domesticada e, assim, privados da imaginação propositiva que marcou personalidades e campos na crise sistêmica do século xx. Não dispõem de “fatores” socioeconômicos ou até naturais capazes de inspirar uma leitura e uma ação autônomas frente ao colapso global do sistema monetário-financeiro amparado no dólar. São todos órfãos monetaristas do desenvolvimentismo keynesiano.

Triste fim para sempiternas tertúlias de diretórios eleitorais e partidários! Reeleito, o presidente Lula e setores do PT imediatamente colocaram em circulação o mote desenvolvimentista. No PSDB, eleito, o governador José Serra já na posse retomou o mote, avisou em sua primeira coletiva que chegava ao fim “um difícil período da vida nacional, durante o qual desenvolvimento se tornou um palavrão, e desenvolvimentista um insulto”.

De lado a lado, predominou nos últimos anos uma constrangedora timidez sempre que

se tratou de apresentar detalhes do que seria esse desenvolvimentismo “no bom sentido”. Quando parece que a discussão vai esquentar, tudo volta aos velhos trilhos e temas: estabilidade de preços, política de juros, responsabilidade fiscal, reformas estruturais, globalização financeira. Nessa ou em outra ordem, é a velha macroeconomia do equilíbrio, da estabilidade de preços, e não a nova economia política do desenvolvimento e da inovação que ocupa o alto das prioridades. Enquanto isso, na prática, persevera-se na aposta de sempre: viadutos, avenidas e estradas a perder de vista.

Nesse cenário, preocupa a ausência de pensamento crítico e de uma organização na sociedade civil capaz de amparar-lhe os vôos da imaginação com ações práticas. Preocupa mais do que a acomodação oportunista de todos os atores numa combinação pragmática, mas sem caráter, de ortodoxias e heterodoxias, na esperança de que alguma coisa afinal volte a funcionar.

A esquerda que sobrou, no poder, desaprendeu a sonhar. Os heterodoxos e desenvolvimentistas propõem Keynes, os ortodoxos autênticos fingem concordar. Há um consenso aparente, animado pelo pânico em escala global.

Quando o *Financial Times* publica um editorial louvando a obra de Keynes, convoca seus principais biógrafos para escrever laudatórias resenhas e até recebe cartas furiosas acusando a respeitável publicação de ter virado a casaca, alguma coisa de fato está fora de ordem na nova desordem mundial. É preciso, no mínimo para manter a sanidade intelectual, compreender no mesmo movimento a falência dos pensamentos ultraliberal-conservador e heterodoxo-desenvolvimentista. A verdade é que ambos se igualaram na prática de poder que vieram a exercer (e ainda exercem, no Brasil e no mundo), assim como na incapacidade de organizar uma saída honrosa da crise, pois repousam ambos sobre o esqueleto daquilo por que tanto se digladiaram ao longo do século xx: o aparelho de Estado.

Não foi o mercado que falhou, o sistema financeiro que se descontrolou ou a racionalidade

econômica que passou por alguma transformação (talvez insuflada pela emergência das redes digitais planetárias). As estruturas de troca e produção não derretem ou evaporam com a crise monetário-financeira. O que, sim, perde validade são os ativos intangíveis ou imateriais que governam as estruturas de troca e produção, ou seja, os ícones, as regras, os códigos, as representações de poder e valor cuja deflação foi, em última análise, deflagrada pela corrida cultural global, pela imersão audiovisual total de todas as atenções em sistemas de significação e determinação de valor autônomos, autotélicos, hiperbólicos e virtuais, ou seja, puramente especulativos.

Acreditamos demais em formas fictícias de riqueza, ilusões improdutivas, ícones que, se de fato fazem as máquinas rodar, articulam as engrenagens sem que se possa identificar seu eixo, de modo não-linear. Apostamos alto, mas desaprendemos a sonhar, ou seja, a programar, no sentido clássico de estabelecer programas para a ação e a evolução.

Aliás, vários dos processos de inflação e deflação extremas, criação e logo destruição de ativos financeiros e modelos de investimento decorrem do encadeamento automático de “programas” de compra e venda, ultrapassando *firewalls* de regulamentação, prudência e supervisão. Mas perdeu-se a noção de programa como projeto, plataforma, ideário.

Afinal, a globalização foi tão mais efetiva quanto mais extensa e intensa foi a pulverização dos aparelhos de Estado em todo o mundo, sobrando “programas” de determinação supostamente automática e auto-regulada dos valores em tempo real, mas nenhum programa, plano ou projeto de desenvolvimento capaz de forçar o diálogo do curtíssimo prazo com horizontes igualmente imaginários de médio e longo prazo.

A crise do desenvolvimentismo keynesiano

A condição de vitória e governança para inúmeros atores do centro e da esquerda, já no

final dos anos 1990, após uma década da queda do Muro de Berlim, foi justamente a manutenção e, em alguns casos, como no Brasil, o aprofundamento da biopolítica de desintegração dos aparelhos de Estado. Isso, em todas as áreas da inteligência cívica e nos campos da regulamentação que o pensamento desenvolvimentista clássico considera “estratégicos”. Restaram, em vários casos, apenas a retórica desenvolvimentista e até antiimperialista, permeando práticas de alinhamento realistas e pragmáticas à geopolítica de desregulamentação financeira, tecnológica e militar-territorial.

Sobrou apenas a retórica do desenvolvimentismo clássico, estatista, nacionalista, populista, militarista e intervencionista. Aliás, o viés ideológico foi o que sempre apareceu com maior intensidade nas políticas econômicas desenvolvimentistas, que apenas tardiamente retomaram reflexões mais detidas sobre o papel da tecnologia, do conhecimento e da própria ideologia no desenvolvimento socioeconômico (o que seria uma espécie de meta-desenvolvimentismo). O maior equívoco nesse momento é acreditar que o desenvolvimentismo é uma opção ao pensamento ultraliberal que pregou o “descolamento” dos países emergentes supostamente decorrente da “globalização” dos mercados.

As sociedades submetidas a diretrizes desenvolvimentistas conseguiram, no passado, realizar saltos históricos. De Stálin a Getúlio, passando por Roosevelt e Mahatma Gandhi, o século xx foi palco do espetáculo do desenvolvimentismo. Taxas de crescimento elevadas e investimentos monumentais muito bem focalizados, às vezes alterando a própria inserção de uma economia no sistema global, foram proezas indiscutíveis de políticas desenvolvimentistas, em geral com sacrifício de direitos humanos, da liberdade ou da própria identidade cultural.

Os saltos realizados por Japão, samurai capitalista no século xix, que repetiu a dose no pós-guerra do século passado, Coreia do Sul, Índia, China e por países menores como a Es-

panha ou Irlanda, são exemplos de uma ação estatal eficaz local e globalmente.

Mas esses campeões do desenvolvimentismo tinham instrumentos que, hoje, não duram muito ou se tornaram inviáveis, como a emissão desenfreada de papel-moeda local, o corte indiscriminado de gastos sociais em favor de investimentos militares ou a criação de capacidade produtiva à custa da destruição irreversível dos recursos naturais. O Brasil já integrou esse time, com Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Mas o desenvolvimentismo teve seu canto de cisne durante o regime militar. Deixou como herança uma dívida externa que consumiu décadas da riqueza e da saúde nacionais.

O desenvolvimento é um fato e uma necessidade. Atribuir ao Estado a primazia, o caráter determinante ou a fonte do desenvolvimento é ideológico. A consequência prática da ideologização do desenvolvimento é que seus defensores foram levados freqüentemente a propor modelos, teorias, receitas supostamente fundamentadas em estruturas, leis da economia e fórmulas matemáticas. Cada fonte milagrosa de desenvolvimento é apresentada como uma fórmula que parece existir por conta própria como idéia fixa, regra a ser imposta, padrão que mercado e sociedade devem seguir.

A presente crise financeira sistêmica, no entanto, torna inócuos simultaneamente os mitos do mercado e do aparelho de Estado como sujeitos no processo de desenvolvimento. A cada semana, surgem novas evidências de que os esforços de coordenação entre as principais autoridades econômicas do mundo não bastam nem para estancar, que dirá para reverter a sangria em que se transformou o pânico mundial e a contaminação de todos os mercados pela crise. E pensar que, por algum tempo, autoridades, especialistas e financistas insistiam tratar-se de uma crise restrita a um subsetor do sistema de crédito dos EUA.

A crise é sistêmica e, portanto, a contaminação universal dos ativos intangíveis que constituem a fachada dessa arquitetura mundial

culmina com a crise cambial, processo descontrolado que implica rearranjo de assentos e posições de força nas redes de financiamento globais, pois é o ícone de cada poder nacional que se torna o alvo, a incógnita essencial de toda a crise.

Promover a coordenação de políticas cambiais, fiscais ou de injeções de moeda em instituições e mercados pode muito rapidamente converter-se de ação de bombeiro em inadvertida contribuição aos incendiários. Basta pensar no tênue limiar que existe entre dois momentos opostos: um em que a venda de dólares por um Banco Central serve de garantia de última instância à liquidez nas operações internacionais de uma economia; outro, salto quântico em relação ao primeiro, em que a mesma ação é interpretada pelos agentes econômicos como indício ou ícone de uma crise cambial com rápido esgotamento das reservas, ao ponto do calote externo.

Quem estudou física sabe que, se todos os corpos do universo se contraem ou expandem à mesma taxa, temos a sensação de que está tudo do mesmo tamanho. Dois trens que andam lado a lado numa extensão qualquer passam a impressão, para os passageiros, de que nenhum dos dois está em movimento. De fato, a crise nos EUA tornou-se global. Isso significa que as contrações econômicas e desvalorizações de ativos ocorrem mais ou menos à mesma velocidade em toda parte. O resultado, portanto, é a sensação de que nada muda, continuam todos na mesma posição. Quando as autoridades falam em coordenação, procuram acima de tudo orquestrar uma continuidade dessa hipótese já sem validade. Nela, é como se as posições relativas não se alterassem e os donos dos assentos se encontrassem todos aptos a injetar liquidez, consolidar ou absorver empresas e alterar a regulamentação para restaurar, em algum ponto impreciso dessa trajetória incerta, quase como mágica, a confiança do mercado nos ícones de valor globais.

Depois das dívidas no setor imobiliário e das ações (as principais bolsas de todo o mundo já perderam no conjunto cerca de 50% do valor,

ou seja, o capitalismo encolheu à metade do que era no ano passado!), a ciranda se completa com a crise das moedas. Pois se a crise surgiu nos EUA, ganhou força a percepção de que os impactos sobre os países emergentes pode ser pior ainda. Essa reversão do bordão do “descolamento dos BRICS”, repetido à náusea por economistas de bancos e seus repetidores de plantão nas colunas de economia dos grandes jornais, tem como resultado a desmontagem de posições em moedas de maior risco em sistemas de alto retorno, como o brasileiro. A reação natural, no Brasil, sempre foi elevar os juros para conter a crise externa (superpremiando os bancos que fazem essa intermediação). Não será diferente agora. Na prática, os trens não andam à mesma velocidade, o universo das coisas econômicas e financeiras não se contrai à mesma taxa para todos (como também não se expandiu de forma homogênea para todos os jogadores). No pânico, muita gente pula do trem porque tem certeza de que a composição toda corre para um precipício sem fundo.

A crise da globalização ultraliberal

Os desenvolvimentistas criticaram o pensamento único, mas não ofereceram em troca um único pensamento novo. Em sua maioria ocupam hoje altos escalões públicos e privados, no Brasil e no exterior, até mesmo no Fundo Monetário Internacional sem que se tenha até agora sequer esboçado um novo pensamento crítico, propositivo e ao mesmo tempo imaginativo.

O templo da globalização ultraliberal é o FMI e suas leituras das crises tornaram-se folcloricamente equivocadas ao longo das últimas três décadas, a ponto do economista Joseph Stiglitz apontar sérias deficiências de ordem intelectual nos quadros empregados pelas instituições financeiras multilaterais. No caso desta crise, as estimativas do FMI mostraram-se novamente equivocadas: elas subestimaram as perdas do sistema financeiro em nada menos

de 50%. Cegueira admitida pelo diretor-executivo Dominique Strauss-Kahn, num pronunciamento do dia 10 de outubro, possivelmente o pior mês da crise, na iminência das eleições presidenciais norte-americanas¹¹.

É interessante acompanhar o argumento do dirigente do FMI, por sua transparência: assim como nos modelos ultraliberais a imperfeição do mercado decorre de informação insuficiente, a crise global resulta de confiança insuficiente. Todas as intervenções voltam-se, portanto, à recuperação da confiança.

No entanto, adverte Strauss-Kahn, não se trata de restaurar a confiança no mercado em si, nem na política macroeconômica em si, nem no conjunto de medidas tópicas adotadas nos vários segmentos do sistema financeiro em si mesmas. Nem mercado, nem governo nem finanças, os problemas que em última análise afetam o grau de confiança dos agentes econômicos na sustentabilidade do sistema dizem respeito à confiabilidade nos gestores do sistema. Ou seja, o sistema é OK, não se trata de crise de confiança no sistema e sim nos gestores do sistema e nos critérios de sua gestão. Daí a ênfase retórica na coordenação de políticas, transparência de custos e participação nos benefícios da suposta recuperação econômica que virá das novas intervenções desses gestores estatais e multilaterais. Quanto aos gestores privados, há uma reafirmação de preceitos antigos, e recorrentemente falseados, segundo os quais sua cobiça, exageros e privilégios seriam finalmente contidos e supervisionados, como se uma nova versão do espírito calvinista viesse por decreto substituir a cultura *yuppie* que animou o ímpeto especulativo global desde os anos 1980.

Inúmeras lideranças repetem, com variações, essa leitura da crise, como se ela fosse uma crise da administração, não do sistema, uma falha nos critérios de formulação e implemen-

1. *The Euro At 10: The Next Global Currency?*, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2008/101008.htm>.

tação de políticas, não da própria natureza das políticas que estão em questão. Daí a preferência pela metáfora da “arquitetura” do sistema, ou seja, de sua fachada, de como aparece para o cidadão e para o contribuinte. Nada se diz sobre a engenharia do sistema, ou seja, sobre os próprios fundamentos de sua operação, *sempre* coordenada entre aparelhos de Estado, mercados e sociedade civil.

Foi do economista Steven Horwitz uma das poucas vozes que alertaram para essa inversão de valores, na qual o esquerdista heterodoxo pede mais regulação e assim se equivale ao economista ultraliberal, que pede a mesma coisa².

Nem polarização ideológica entre Estado e mercado, nem suposições metafísicas sobre alguma lei natural ou histórica determinando o rumo das economias, na prática o que deveria ser colocado em primeiro plano, na leitura da crise, é simplesmente a discussão política e filosófica em torno das decisões de governos para viabilizar a sobrevivência de alguns privilegiados. Ao contrário do que pretende a retórica do FMI, os agentes não estão aguardando uma ação coordenada de governos que substitua a ilusão de racionalidade, antes cantada em prosa e verso pelos arautos do ultraliberalismo, por um novo Estado Supranacional arquitetado em Washington ou Londres. Estão esperando, isto sim, um “mapa do caminho” claro que mostre quem sobreviverá e sob quais condições. A coordenação supostamente ordenada por critérios mais claros de gestão da crise está, admite o próprio “xerife”, no centro da crise de confiança – resta saber se o enunciado de regras basta para que todos passem a segui-las. O mérito do alerta de Steven Horwitz na sua “Carta aos Meus Amigos da Esquerda” está precisamente na exposição irônica da relação entre o mito de um “neoliberalismo” supostamente sem Estado e a agenda comumente associada à esquerda de intervencionismo estatal. Afinal, abateu-se uma

.....

2. *An Open Letter to my Friends on the Left*, http://myslu.stlawu.edu/~shorwitz/open_letter.htm.

censura cega, surda e muda sobre os meios de comunicação.

Mesmo num momento em que os líderes do sistema capitalista partem para uma estatização sem pudores em todos os quadrantes, os comentaristas, economistas, jornalistas e outros “gênios” da finança ouvidos, publicados e entrevistados continuam os mesmos, ou seja, aqueles que por anos a fio vieram a público fazer a apologia da desregulamentação, da privatização, da liberalização unilateral de mercados. Desconfio que a esquerda, se existir ainda e esteja onde estiver, seria contra a operação de resgate dos ladrões em nome do bem geral da sociedade. O problema é que, historicamente, a esquerda foi a favor das teorias financeiras que defendem a intervenção do Estado. Assim, colocar a máquina do Estado a serviço do capital especulativo durante o ciclo de alta é motivo de críticas, mas o típico esquerdista apoiará uma megaintervenção do Estado para restaurar uma suposta normalidade financeira, apoiando-se na muleta retórica segundo a qual “agora será tudo diferente, tudo será regulamentado, os *yuppies* serão efetivamente sacrificados e um capitalismo responsável será ordenado pela mão visível do Estado”.

A única diferença entre o heterodoxo de esquerda e o ultraliberal de direita, nesse momento, é o caráter da estatização, definitiva de uma “nova ordem” para o heterodoxo, apenas temporária para o ortodoxo que aceita um interregno intervencionista para salvar o mercado.

Ambos, no entanto, militam no contra-senso e parecem tirar de sua aliança tática uma esperança de sobrevida política e ideológica.

Seria possível defender uma intervenção estatal que não premiasse os ladrões? Talvez, mas o primeiro passo nessa direção é abrir mão do modelo segundo o qual o que falha são os gestores, não o sistema. Mas esse passo não é desejado nem pelos conservadores que dominam o *status quo* econômico e financeiro, nem pelos políticos de esquerda que desejam a todo custo enxergar na crise uma oportunidade ímpar para “trocar a administração”, mantendo intactas to-

das as engrenagens de poder estatal e acumulação financeira (supondo que o Estado saberá orientá-la para um padrão mais saudável).

Quando a direita, os neoliberais e os governos entram em massa nos mercados para salvar a pele de uma elite gananciosa e manipuladora dos ícones que dão credibilidade ao sistema, parece que nada restaria à esquerda senão entrar no troca-troca ideológico e sugerir que os ricos se explodam, quebrem com seus bancos, empresas e governos corruptos. Algo na linha do “quanto pior, melhor”, Unabomber em sua versão financeira. Mas a situação piora independentemente de uma vontade supostamente revolucionária. A intervenção mantém intacta a hipótese de um aparelho de Estado que voltaria a funcionar, o “quanto pior melhor” também aposta na apropriação da máquina depois do furacão. Falta uma teoria e uma ação política que de fato consigam vislumbrar um outro sistema, uma outra engenharia e não apenas uma reforma arquitetônica cujo sucesso depende da eficácia, sempre apenas uma hipótese, da nova administração reformista que herdará a mesma estrutura econômica.

Para os economistas e políticos mais conservadores, a superação da crise da globalização ultraliberal pode ser condensada na prescrição contraditória, que nenhuma petição de princípios sobre a qualidade dos gestores será capaz de fundamentar, de estatizar para depois reprivatizar. É uma falácia que se pretende camuflar afirmando de modo coordenado que, no final das contas, o governo sairá lucrando, o contribuinte será salvo do desemprego e as contas públicas voltarão a se equilibrar.

O fato é que ainda não surgiu uma solução, a crise que se manifesta como mergulho das Bolsas num dia não deixa de ser menos patológica quando os mercados acionários sobem na casa dos dois dígitos. Sem contar com uma nova teoria econômica e também com práticas voltadas para novos modelos de organização social, econômica e financeira, as leituras da crise continuam apontando para um futuro que nada mais é, a cada rodada de pacotes ou artigos e

discursos, senão a tentativa de fazer tudo voltar a funcionar “como antes”, um exercício de amnésia coletiva pois essa normalidade supostamente anterior nunca existiu a não ser como ideologia conservadora ou retórica revolucionária. Mas o mundo, a economia e a sociedade mudaram, nem o mercado, nem o Estado são capazes de sustentar seja a operação invisível de uma racionalidade mercantil, seja a dinâmica de representação política que culmina em alguma revolução.

Há, no entanto, alguns vislumbres de uma nova economia, um paradigma que vai além do Estado e do mercado, das hierarquias e da racionalidade, um horizonte de ações e investimentos de tempo e energia a partir do qual é possível reconstituir a confiança – não nas instituições, regras e ícones do passado, mas numa globalização inteligente.

Não é possível nesse momento avançar na exposição desse novo olhar que talvez se consolide em meio e a despeito do fracasso de todas as medidas convencionais, ortodoxas e heterodoxas, de socorro e reconstrução da ordem econômica. Trata-se de uma economia e de sociedades que se reorganizam em redes, com lógicas de produção, consumo, distribuição e financiamento que não se reduzem aos princípios clássicos de funcionamento do Estado e do mercado. O conhecimento dessa economia em rede, seus primeiros sinais de expansão e sucesso, os novos negócios, formas de governar e culturas organizacionais estão em sua primeira infância. O que está em jogo não é a luta entre direita e esquerda para instalar uma nova administração capaz de organizar Estado e mercado, mas um potencial global de configuração social e geopolítica por meio de redes de informação e comunicação cujas regras de evolução apenas começamos a vislumbrar e compreender.

Game Over?

Há três opções diante da crise econômica: mudar de modelo (reengenharia geopolí-

tica de hierarquias, mercados e sistemas, avançando na configuração de uma nova organização social global em rede); deixar que o caos e a recessão eliminem os mais fracos (darwinismo econômico-financeiro em que os mais aptos voltarão a dominar os aparelhos e máquinas de gestão e coordenação); ou mediar os impactos sociais da queima de capitais (por meio da coordenação arquitetônica de políticas públicas atuando sobre o mesmo sistema de forças). A primeira opção é possível e há novos instrumentos, culturas e símbolos emergentes que a cada dia ampliam a relevância das redes na organização da cidadania mundial. É no entanto pouco provável, ao menos no curto prazo. Talvez sejam necessárias várias crises no sistema hegemônico, como vem ocorrendo desde os anos 1960, para que essa nova cultura planetária em rede amadureça e se traduza em novas práticas, regras e ícones.

A segunda opção é ainda a mais provável, pois a violência implícita nas crises monetárias muito freqüentemente se traduz em violência explícita e é a supremacia do mais forte que define os resultados na definição dos integrantes da “nova administração”.

A terceira opção é a menos provável, pois imagina uma superação da crise do sistema por algum lance de sorte que faria os instrumentos e mecanismos que travaram voltarem a funcionar, de modo suave e gradual, na medida em que todos se dispõem a negociar pacificamente os limites das perdas, dos resgates setoriais e dos novos benefícios e subsídios. É como tentar fazer um motor quebrado funcionar apenas trocando o óleo.

As mudanças de modelo como resultado das grandes crises são fenômenos de longo prazo e ainda é cedo para descortinar o resultado da atual transição, embora talvez seja tarde para imaginar um cenário futuro menos concentrador e instável. É inevitável que mudem os centros de poder geopolítico, os hábitos de consumo e as engrenagens da regulamentação.

No curto prazo, no entanto, o efeito é uma concentração ainda maior do poder econômico

e político global, com vantagens para quem efetivamente se descolou dos aparelhos de Estado nacionais e regionais.

Muitos economistas (em especial no Brasil) passaram a usar a expressão “descolamento” (do inglês *decoupling*) para dizer que, desta vez, o resfriado em Wall Street não iria provocar pneumonia no mundo em desenvolvimento. Na crise de 1929, os banqueiros eram os principais defensores da noção de que no longo prazo tudo estaria resolvido.

As crises econômicas resultam da impossibilidade real das economias de mercado se “auto-regularem”, ou seja, por conta de seu próprio funcionamento encontrarem um ponto de equilíbrio entre oferta e demanda, crédito e débito, produção e consumo, competição individualista e organização coletiva.

O capitalismo do século XIX era dominado pela Inglaterra. Foram necessárias duas guerras e uma crise financeira entre elas, no início do século XX, para que o eixo do poder passasse de Londres (a “City” dos capitais acumulados nas ondas de dominação colonial e imperialista até o século XIX) para Washington e Nova York.

A guerra continuou, seja através de conflitos locais e regionais (a chamada “Guerra Fria” entre os anos 50 e 80 do século passado), seja por meio da determinação de europeus (sobretudo articulados em torno do eixo Paris–Berlim) e asiáticos (em primeiro lugar o Japão e, a partir dos anos 80 do século passado, os “tigres asiáticos” e finalmente a China) a superar a derrota militar pelo aumento do seu poder regional.

Esse confronto pelo poder mundial ainda não está superado, como demonstram os fracassos de todas as tentativas de criar uma nova ordem internacional (abalando instituições como o FMI, a Organização Mundial do Comércio e mesmo a ONU). No longo prazo, talvez surja um verdadeiro poder mundial, um banco central universal, uma moeda única global. Alguns economistas e líderes políticos têm sugerido que esse é o caminho.

No longo prazo, talvez. No curto prazo, os oportunistas procuram as melhores ofertas, o poder torna-se ainda mais concentrado e a verdadeira guerra é por mais poder, não por mais equilíbrio. O ícone em torno do qual se disputam posições é a política monetária.

O dólar é um ícone imposto pela vitória aliada na Segunda Guerra. A crise atual marca mais uma etapa de derretimento desse arranjo geopolítico. A mídia, os economistas, os políticos focam na quantidade de dinheiro necessária para evitar que o sistema continue quebrando. Sim, em algum momento a concentração de poder financeiro, político e regional vai bater num limite. Com dinheiro público e megaconglomerados privados dominando a cena, simplesmente não haverá mais ativos para queimar, empresas para quebrar, trabalhadores para demitir.

O problema por enquanto sem solução, que nem europeus nem asiáticos querem resolver, é a ausência de um projeto geopolítico capaz de aliar interesses fortes o suficiente numa coalizão que leve a cabo a destruição do dólar como ícone da globalização.

Buscar esse objetivo em meio a um incêndio que ameaça consumir as outras moedas (como o euro) é um risco enorme. A ambição humana, no entanto, não tem limites. Enquanto não houver uma nova liderança global no horizonte, os ricos e poderosos continuarão a se banquetear na crise, entredevorando-se, apostando que no *day after* a hegemonia terá mudado de lugar. Aos desempregados, às famílias com fundos de pensão desintegrados e aos empresários que atuam nas redes de produção e comércio só resta esperar. ○

Ensino Inferior

Diagnóstico e Agenda de Mudanças

.....

GUSTAVO IOSCHPE

O sistema de ensino superior público brasileiro, especialmente na sua área de graduação, é um exemplo clássico de uma instituição que perdeu o compasso do tempo e, ao fazê-lo, acaba retardando o progresso do país como um todo. Criado em uma época em que o ensino universitário era destinado à formação de uma pequena elite intelectual e em que o acesso ao ensino superior era desimportante para a competitividade das nações (especialmente as subdesenvolvidas), esse sistema mantém as mesmas características em um mundo bastante diferente em que o acesso à universidade para a maioria da população virou uma prerrogativa fundamental para as possibilidades de desenvolvimento de um país. Enquanto investimos, como país, um volume inaudito de recursos nos poucos alunos do sistema de ensino superior, na educação básica sofremos com índices de qualidade dignos de países da África subsaariana, sem que esse descalabro gere consternação social ou que a reforma educacional entre na pauta das prioridades nacionais.

.....

GUSTAVO IOSCHPE é formado pela Universidade da Pensilvânia em Administração Estratégica (Wharton) e Ciência Política. Mestre em Desenvolvimento Econômico por Yale, foi colunista da *Folha de S. Paulo* e atualmente é articulista da revista *Veja*. Seu último livro, *A Ignorância Custa um Mundo – O Valor da Educação no Desenvolvimento do Brasil*, foi vencedor do Prêmio Jabuti. É membro-fundador do Compromisso Todos pela Educação e integrante do Conselho de Educação da CNI.

Diagnóstico do problema

Basta uma breve olhada em estatísticas comparadas para notar a monumental ineficiência de nossas universidades públicas. Segundo os últimos dados do *Education at a Glance*, monitoramento internacional da educação organizado pela OCDE, o sistema público universitário do Brasil gasta 0,8% do PIB contra 1,5% gasto pelos sistemas universitários público e privado nos países da OCDE¹. O problema é que, apesar de gastarmos um pouco menos em termos totais, a diferença entre o número de alunos atendidos no Brasil e nos países desenvolvidos é abissal. Nos países da OCDE, a taxa de matrícula no ensino superior fica entre 60% e 90%, enquanto no Brasil, segundo os últimos dados comparáveis da Unesco, a taxa de matrícula não passa de 20%².

Outra diferença fundamental é que, enquanto nos países da OCDE 83% da matrícula do setor universitário estão no sistema de ensino público³, no Brasil as universidades públicas vêm tendo sua participação reduzida há décadas, e atualmente respondem por apenas 26% de todas as

.....

1. *Education at a Glance* 2008 (EAG 2008), tabela B2.1.

2. Se usarmos os dados brasileiros, mais recentes, a taxa sobe para 24%. Cálculos do autor baseados na PNAD 2006.

3. Cálculos do autor baseados em EAG 2008, tabela B5.1ª.

matrículas do setor⁴. O resultado líquido é que no Brasil o setor público de ensino superior é responsável por uma taxa de matrícula de apenas 5% da população em idade universitária. Já nos países da OCDE o setor público matricula sozinho entre 50% e 75% dessa coorte.

A comparação do gasto por aluno deixa patente a ineficiência na gestão. Enquanto nos países desenvolvidos se gasta por aluno um valor equivalente a 40% da renda média da população (PIB *per capita*), no Brasil esse valor chega a 108% – quase três vezes mais.

Alguns partidários do nosso sistema público, usualmente pessoas beneficiadas pela generosidade do erário, tentam disfarçar esse disparate usando valores absolutos, em dólares, para os gastos nos países, sugerindo que os nossos US\$ 9 808 gastos por aluno/ano não estariam tão mal se comparados aos US\$ 8 031 da média dos países da OCDE, ou, melhor ainda, aos US\$ 18 mil de um universitário americano ou US\$ 13 mil de um suíço⁵. Essa comparação é capciosa. Já que o maior custo de um sistema educacional é a remuneração de seus professores, não é possível analisar gastos sem levar em consideração a diferença de renda entre os países. Um professor universitário brasileiro deveria receber bem menos do que aqueles da Suíça ou dos EUA pela simples diferença de nível de desenvolvimento e de renda entre esses países, assim como recebem menos os carteiros, bancários, jornalistas, médicos e todas as outras categorias profissionais desses países.

Outra maneira simples de notar a ineficiência de nossas universidades, e a inversão de prioridades que ocorre em nosso sistema educacional, é comparar os gastos do sistema universitário com aqueles do ensino básico. Enquanto no Brasil um universitário custa sete vezes mais do que um aluno do primário, nos países da OCDE custa apenas 1,8; entre o universitário

.....
4. Inep, Sinopse Estatística da Educação Superior, tabela 5.1.

5. EAG 2008, tabela B1.1c.

e o aluno do secundário, a relação é de 8,4 no Brasil e de 1,5 na OCDE. Enquanto o aluno das universidades públicas brasileiras é provavelmente o mais custoso do mundo – dos 35 países acompanhados pela OCDE, é disparado o mais caro – nosso aluno do ensino básico é um dos que recebem menos recursos. O volume de investimento por aluno do primário é equivalente a 15% do PIB *per capita* brasileiro, contra 21% da média da OCDE⁶. No ensino secundário⁷, a diferença é ainda maior: o aluno brasileiro recebe 13% do PIB *per capita*, contra 26% dos países da OCDE. Em nenhum outro país estudado pela OCDE encontramos uma diferença tão grande de recursos entre aquilo que é investido em um universitário e o que vai para o aluno do ensino básico. Uma diferença tão chamativa clama por uma explicação.

Por que nosso universitário custa tão caro?

Antes de falarmos das razões para esses altos valores, é importante mostrar que os fatores comumente apontados como culpados não têm, em realidade, importância significativa. Nossas autoridades costumam mencionar dois vilões: o custo dos hospitais universitários brasileiros e o valor das aposentadorias dos professores. Quanto aos hospitais, é uma não-questão: em primeiro lugar, porque em todos os países do mundo os custos da faculdade de Medicina são altos e os hospitais universitários ensinam seus alunos atendendo pacientes vindos da sociedade em geral, assim como ocorre no Brasil. E em segundo, porque os manuais do *Education at a Glance* especificam aqueles gastos dos hospitais que são relacionados a atividades de ensino (que devem ser contabilizados como custo

.....
6. EAG 2008, tabela B1.4.

7. Usamos aqui as definições da OCDE, diferentes da brasileira. Primário é equivalente ao primeiro ciclo (1ª à 4ª série) do ensino fundamental, enquanto que secundário cobre o período do segundo ciclo do ensino fundamental e todo o ensino médio.

da universidade) e aqueles que não têm nada a ver com ensino (e que devem ficar de fora). As regras são as mesmas para todos os países, e mesmo que no Brasil os hospitais universitários atendessem a um número maior de pessoas ou prestassem função social mais importante que seus congêneres de outros países, todo aquele gasto que não fosse de atividade de ensino não deveria ser incluído no cômputo do custo do ensino, como mandam as regras, que são seguidas por todos os países.

A segunda questão comumente apontada para explicar nossos altos custos é o sistema de aposentadoria do funcionalismo público, especialmente benéfico aos professores universitários, que faz com que o gasto das universidades seja inflado artificialmente. Falando assim, fica parecendo que esses gastos são fatores totalmente exógenos ao ensino. Essa caracterização é descabida. O sistema de aposentadoria é perfeitamente conhecido, *a priori*, pelos futuros professores. É justo suspeitar que os futuros mestres levem essa possibilidade de aposentadoria em consideração ao fazer suas escolhas profissionais e decidir onde vão trabalhar. A composição e a qualidade do corpo docente das universidades públicas tendem a ser, assim, influenciados pelo sistema de aposentadoria das universidades, de forma que esse sistema, longe de ser um fator exógeno e distante que apenas sobrecarrega o orçamento das universidades sem lhes trazer nenhum benefício, é parte fundamental da composição dessas instituições e precisa, portanto, estar refletido em sua estrutura de custos.

Qual seria, então, a causa para o alto custo dos nossos universitários? A resposta simples seria: temos alunos de menos e professores e funcionários demais. Para ilustrar, basta notar que temos onze alunos por professor nas universidades públicas (dez nas universidades federais) contra 17 nas instituições privadas do Brasil⁸. Nos países da OCDE, a relação no ensino

.....

8. Cálculos do autor sobre dados da Sinopse Estatística da Educação Superior 2006. O número de

superior é de 15 alunos por professor⁹. O exagero empregatício das nossas universidades fica ainda mais aparente quando falamos apenas dos funcionários técnico-administrativos. Temos dez alunos por funcionário nas instituições públicas (caindo a nove nas federais), contra exatamente o dobro – vinte alunos por funcionário – nas universidades privadas¹⁰. Infelizmente, não há estatísticas internacionais de comparação, mas a razão comumente apontada para o alto número de funcionários – a saber: que as universidades públicas fazem pesquisa e as privadas não – não parece explicar toda a diferença. Primeiro, porque é difícil de imaginar que haja necessidade de tantos funcionários adicionais para o desenvolvimento de pesquisas que são comumente feitas pelos próprios professores-pesquisadores. E segundo porque, se olhamos para os dados da região Nordeste, por exemplo, onde se faz comparativamente menos pesquisa, notamos uma relação aluno/funcionário semelhante àquela existente no resto do país¹¹.

Como, então, explicar o inchaço de professores e funcionários em relação ao número de alunos atendidos pelas instituições públicas brasileiras? É interessante começar falando do número de professores, porque aí a resposta é simples. Temos um número muito alto de professores, que custam muito caro, porque somos provavelmente o único país do mundo em que está estabelecido na Constituição Federal que todo professor universitário deve ser também um pesquisador. Deve ser, aliás, não: é e tem de ser. Pois está lá, no artigo 207: “As universidades [...] obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. É um factóide. Pesquisa e ensino são francamente dissoci-

.....

professores (funções docentes, para ser mais específico) inclui professores em exercício e afastados.

9. EAG 2008, tabela D2.2.

10. Cálculos do autor sobre dados da Sinopse Estatística da Educação Superior 2006.

11. Nas universidades públicas é de 13 alunos para 1 funcionário e nas particulares de 21 para 1.

veis – para não falar em atividades de extensão. Há bons pesquisadores que não gostam de dar aula e não são bons nisso, e há ótimos professores que não fazem pesquisa. Não é preciso pesquisar para ser um bom professor, nem dar aulas para se tornar um grande pesquisador. Mas *dura lex, sed lex*, e nossas universidades cumprem o que está escrito. Como resultado, 75% dos professores das nossas universidades públicas são contratados em regime de tempo integral, contra apenas 16% nas instituições privadas¹².

Essa constatação faz com que levemos o questionamento mais um nível para cima: mas por que é que a Constituição estabelece essas regras? Aqui, creio ser inevitável sair da discussão técnico-estatística e entrar na esfera política: a razão que explica por que a Constituição prevê a indissociabilidade do ensino e pesquisa é a mesma que explica o excesso de funcionários e a falta de alunos nessas universidades, ou seja, o fato de que os representantes das corporações universitárias e dos setores sociais que enviam seus filhos para as universidades públicas conseguiram capturar e cooptar o Estado para que lhe confira vantagens indevidas, e assim o fizeram por conta de sua expressividade política e sua capacidade de articulação. Não há, a meu ver, nenhuma forma de entender o cabide de empregos para funcionários técnico-administrativos, a generosidade previdenciária oferecida aos professores universitários e o conforto e a gratuidade estendidos aos alunos dessas instituições sem notar que estamos falando aqui de um caso clássico de rentismo.

Contra a acusação de rentismo, a resposta costuma ser que esses benefícios são os responsáveis pela criação dos centros de pesquisa mais avançados e importantes do país, e que portanto não devem ser incomodados. Primeiro, porque retribuem, através da geração de conhecimento, o investimento que a sociedade faz. E, segundo, porque o risco da perda dessa geração de conhecimento, em caso de uma mudança sistêmi-

.....

12. *Fonte:* Cálculos do autor sobre dados da Sinopse Estatística da Educação Superior 2006.

ca, seria muito grande. E o benefício resultante dela, pequeno demais.

Há aí uma falácia, que é de tomar a parte pelo todo. É verdade que quase toda a pesquisa brasileira de ponta sai das universidades públicas, mas isso não significa que todas as universidades públicas produzam pesquisa ou que todos os professores que lecionam por cinco ou seis horas por semana devam ser remunerados como pesquisadores que trabalham em tempo integral. Sabe-se que apenas uma minoria das universidades e dos professores faz pesquisa digna do nome. Nosso desafio não é jogar todo o sistema fora e construir um novo, mas, sim, racionalizar aquele que já existe, de forma que os centros de pesquisa sejam pagos como centros de pesquisa e os centros de ensino custem o que devem custar centros de ensino. O segundo problema dos defensores do *status quo* é que, ao contrário do que dizem a sua lógica e os artigos constitucionais a respeito, as áreas de graduação e pós-graduação são, sim, separadas e separáveis. Não é porque se produz pesquisa de qualidade em algumas áreas da pós-graduação que devemos tolerar todo o tipo de desperdício na área de ensino da graduação. Mesmo em uma universidade de ponta, é possível que haja grandes desperdícios de recursos em uma área, e que seu corte não represente uma ameaça à produção de pesquisa. O corte de funcionários e professores das faculdades de Direito ou Administração certamente não haverá de comprometer a pesquisa em Medicina ou Biologia, por exemplo. Ao contrário: será capaz de liberar recursos antes mal aproveitados para atividades de maior relevância.

Assim como se explica a generosidade devotada aos nossos universitários e professores por sua expressividade política, é fácil explicar o desleixo com que é tratado o sistema de ensino básico notando-se quem são os seus beneficiários e qual a sua relevância política. Via de regra, o pai do aluno da escola pública é pobre e com baixa escolaridade. Acredita, erroneamente, que a educação do filho é de boa qualidade, porque associa questões estéticas ou secundárias – a

merenda escolar, a limpeza e beleza das instalações físicas da escola, a distribuição de livros e material didático – a uma educação de qualidade. O ocaso do nosso sistema educacional é duplamente trágico, pois está a dois passos da resolução: primeiro, os pais dos alunos da escola pública não entendem o déficit de qualidade da escola dos filhos e, segundo, mesmo que entendessem, hoje não têm voz política e capacidade de articulação para exigir mudanças.

O impacto do poder político dos diferentes grupos sociais sobre a qualidade do ensino é facilmente identificável quando vemos o movimento histórico da educação pública brasileira. Por que, nas gerações passadas, a escola pública era de ótima qualidade, e por que hoje se tornou tão ruim? Certamente há uma série de razões pontuais, mas há que notar o contexto social: aquela era uma escola que, apesar de pública, atendia a um contingente pequeno da população, o que permitia filtrar de maneira mais rigorosa o alunado e o corpo docente. No momento em que a escola abre as portas para todas as camadas da população brasileira, ocorre uma migração de alunos das famílias de classe média e alta para escolas particulares, em um tradicional movimento de busca pela convivência com pessoas da mesma classe social. O que essa fuga tem de inusitado é o auxílio do próprio Estado, que confere a essas famílias isenções tributárias para colocar os filhos em escolas particulares. Assim, o único local em que o aluno da classe média e alta de hoje se encontra com uma educação pública é no ensino superior. Foi para esse nível, então, que as classes abastadas transferiram suas demandas educacionais, que não são pequenas: o ensino não deve ser apenas bom, mas integralmente gratuito, e limitado a número pequeno de colegas, com muitos professores e funcionários disponíveis – sem falar nos subsídios à alimentação, xerox e estacionamento que vigoram na maioria dos *campi* de universidades públicas brasileiras.

Enquanto isso, a escola pública de ensino básico ficou abandonada aos mais pobres. A maioria

da literatura internacional demonstra que o gasto por aluno não é um fator diretamente associado à qualidade do ensino. A questão que mais importa, portanto, não é a escassez de recursos como causa dos problemas educacionais da nossa escola, mas, sim, como seu sintoma: uma escola pública abandonada a ponto de receber tão acintosamente menos dinheiro que a universidade é certamente uma instituição à qual não prestamos a devida atenção. E essa falta de priorização só pode refletir-se em um sistema de qualidade lastimável. Fazemos, assim, com que o ciclo se perpetue: as más escolas públicas geram maus e poucos alunos universitários, que por sua vez gerarão os maus professores da geração seguinte das escolas, que por sua vez gerarão maus cidadãos e maus profissionais, que não terão recursos financeiros para colocar seus filhos em escolas particulares e não clamarão por melhorias na escola pública. Até há pouco tempo, essas aberrações não passavam de idiossincrasias. Hoje, estão comprometendo nossas possibilidades de futuro.

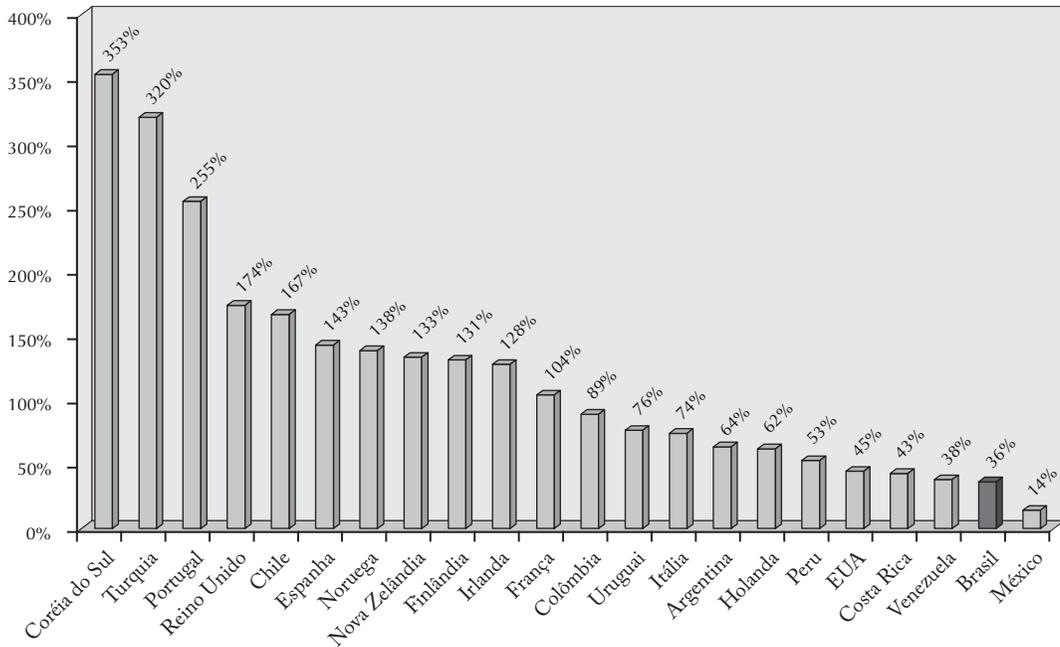
O contexto: o mundo em que estamos

Se é verdade que o sistema universitário público brasileiro é ineficiente e que essa ineficiência é perpetuada pela voz política de seus beneficiários, e se também é verdade que, como foi mencionado acima, o sistema público vem mingando continuamente e hoje responde por apenas 5% da matrícula de jovens da coorte universitária, cabe a pergunta: essa é uma área relevante? Vale a pena comprar uma briga difícil por algo que impacta diretamente um número pequeno de pessoas e que gasta, por exemplo, bem menos do que aquilo que é gasto com a Previdência? Para responder a essa pergunta, é preciso entender o momento pelo qual o mundo passa e de que forma o Brasil está inserido nele.

Por que precisamos de mais universitários?

Desde o final da década de 1980, a globalização econômica, somada ao grande desenvolvimento

GRÁFICO 1 – Crescimento da taxa de escolarização do ensino superior – 1980-1997



Fonte: World Bank, 2002 e cálculos do autor.

tecnológico do mundo, faz com que os ganhos de escala potencialmente oriundos do domínio das áreas econômicas de alto valor agregado sejam exponencialmente maiores do que em outros períodos da história. Nesse cenário, aquilo que o economista chama de capital humano – fundamentalmente, a educação de uma nação – se torna o componente estratégico vital para a competitividade e desenvolvimento dos países. Não é por acaso que os países de sucesso, tanto econômico quanto educacional – e essas duas dimensões vão-se tornando cada vez mais indissociáveis¹³ – perceberam cedo essa mudança e trataram de investir maciçamente na melhoria e ampliação de seus sistemas de ensino, chegando – mais uma vez, de forma inédita na história da humanidade – à massificação do acesso ao nível mais alto de ensino: o universitário.

Assim é que, entre 1980 e 1997, como se pode ver no gráfico 1, acima, vários países tiveram cres-

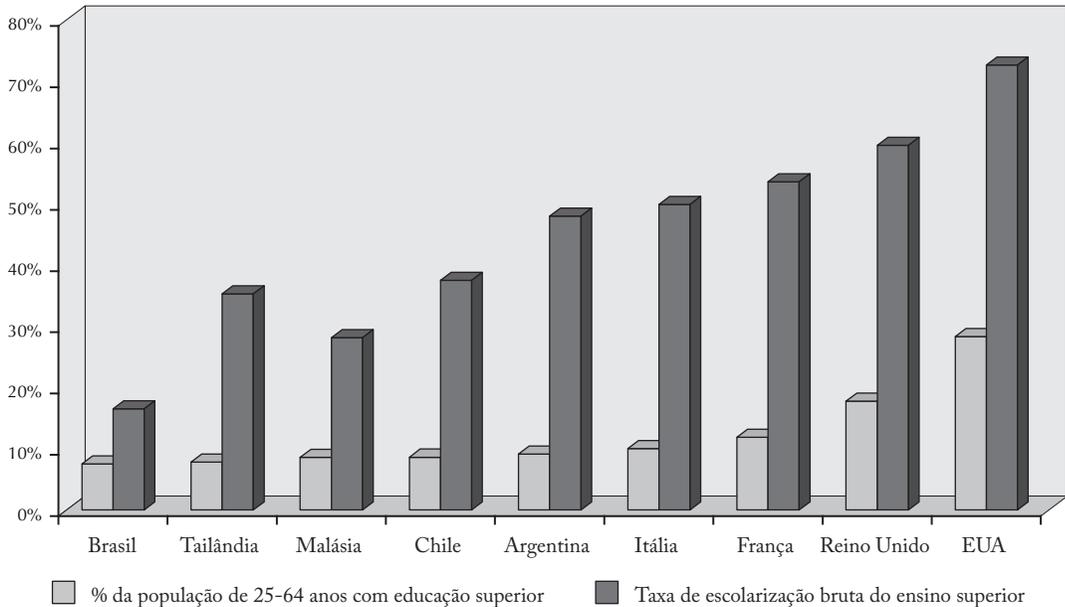
cimentos explosivos de suas taxas de matrícula no ensino superior: Coréia do Sul e Turquia aumentaram suas taxas em mais de 300% no período, e uma série de outros países – entre eles Chile, Espanha, Noruega, Finlândia, França e Reino Unido – mais do que dobraram suas taxas de matrícula no período. O Brasil, no mesmo período, teve um aumento de 36%¹⁴.

O fato desse movimento de expansão ter-se dado de forma agressiva e recente nos outros países fez com que se abrisse um funesto *gap*, que antes não existia, entre o Brasil e diversos outros países do mundo. Se olharmos, por exemplo, o gráfico 2, a seguir, que traz dados para o ano 2000 relativos à parcela da população adulta com um diploma de educação superior, veremos o Brasil com uma taxa de 8%, ombro a ombro com países mais desenvolvidos, como Tailândia (8%), Malásia (9%), Chile (9%), Itália (10%) e França (12%). No mesmo gráfico, se prestarmos

13. Para uma discussão interessante, cf. Ranis, Stewart e Ramirez, *Economic Growth and Human Development*, 2000.

14. Ioschpe, Gustavo. *A Ignorância Custa um Mundo – O Valor da Educação no Desenvolvimento do Brasil*. São Paulo, Francis, 2004, p. 139.

GRÁFICO 2 – Taxas de escolarização, presente e futuro (2000)



Fonte: World Development Indicators, World Education Indicators e OCDE, *Education at a Glance*, 2002.

atenção aos dados relativos às taxas de matrícula no setor universitário desses países, veremos uma diferença muito maior. Alguns pontos percentuais se transformam em uma vala em que os lados estão separados por várias ordens de grandeza: de um lado, os 17% do Brasil; de outro, os 35% da Tailândia, 38% do Chile, 50% da Itália e 54% da França¹⁵. Em algumas décadas, esses universitários dominarão o mercado de trabalho, e as diferenças que hoje vemos nas universidades se farão sentir na economia como um todo, e o Brasil será obrigado a competir, ou pelo menos sobreviver, em um mundo onde seus contemporâneos têm forças produtivas duas ou três vezes mais instruídas do que as nossas. Com alguns países como Coreia do Sul, Finlândia e Estados Unidos já beirando ou ultrapassando os 90% de taxa de matrícula no ensino superior, não há de estar muito distante o dia em que teremos países colocando todos os seus jovens no ensino superior, e a partir daí a diferenciação entre os

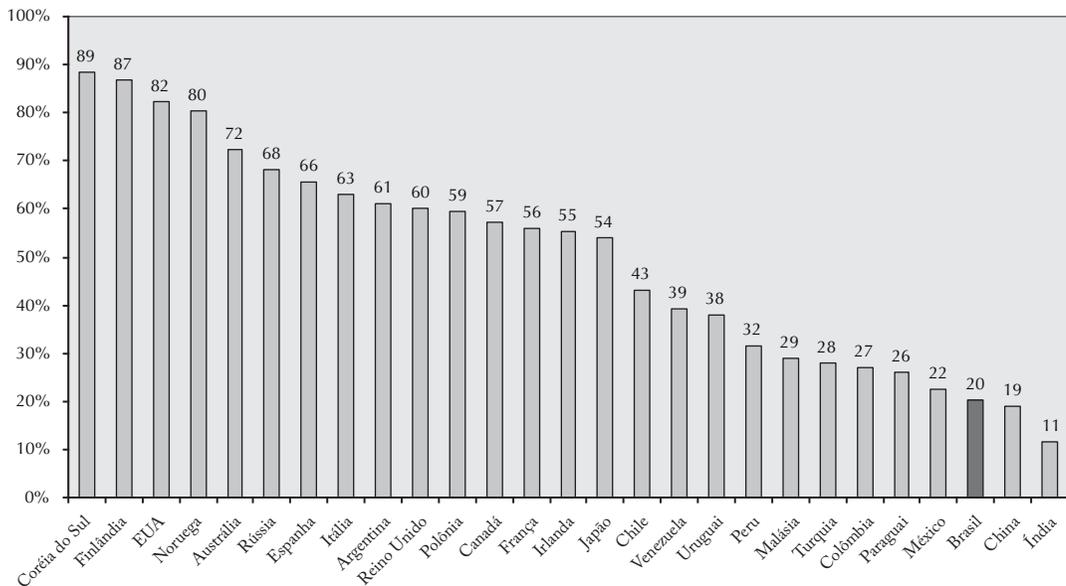
países virá na área de pós-graduação. Enquanto isso, o Brasil vem patinando há anos com taxas próximas de 20% no ensino superior.

A situação não seria tão preocupante se a nossa retaguarda, o ensino básico, estivesse preparando um contingente de pessoas instruídas que pudessem migrar para o ensino superior. O que ocorre, porém, é o oposto. Desde que foram instituídos mecanismos de avaliação da qualidade da educação básica, em meados da década de 1990, cada nova edição dos testes nos apresenta resultados piores que os anteriores. A qualidade cai e, como consequência, temos ainda números alarmantes de evasão do sistema escolar: temos 4,6 milhões de alunos na primeira série do ensino fundamental, mas só 2,4 milhões chegam à última série do ensino médio¹⁶. Ainda não conseguimos solucionar questões absolutamente fundacionais do sistema escolar, como a alfabetização e o ensino das mínimas competências matemáticas.

15. EAG 2002 e World Development Indicators

16. Inep, Sinopse da Educação Básica 2006.

GRÁFICO 3 – Taxas brutas de matrícula no ensino superior (2005)



Fonte: *Global Education Digest* 2006.

O resultado é que temos poucos jovens aptos a ingressar na universidade. Em 2005, o país tinha 3,3 milhões de jovens com 17 anos de idade¹⁷, mas só 1,8 milhões de concluintes do ensino médio¹⁸. No vestibular de 2006, tivemos 2,6 milhões de vagas oferecidas em nossas universidades, mas apenas 1,4 milhão de ingressantes ocuparam essas vagas. Esmiuçando esses dados, vemos mais um padrão preocupante: não conseguimos acolher mais gente em nosso sistema universitário porque as vagas estão desproporcionalmente concentradas nas instituições privadas, mas os ingressantes não têm dinheiro para cursá-las. Assim é que o sistema privado ofereceu nesse ano 2,3 milhões de vagas e teve só 1,1 milhões de ingressantes. Metade das vagas oferecidas permaneceu em aberto. Já no sistema público, a situação é a oposta: apenas 331 mil vagas oferecidas (14% do total oferecido pelo setor privado) sendo disputadas por 2,3 milhões de candidatos, dos quais apenas 297 mil obtiveram o ingresso.

17. IBGE.

18. Inep, Sinopse da Educação Básica 2006.

O desafio é claro, como mostra o gráfico 3, acima. O Brasil precisa dar um salto no seu número de universitários, passando do patamar atual de taxa de matrícula entre os 20% e 25% para 40% a 50% em pouco tempo, para poder competir com outros países de nível de desenvolvimento semelhante ao nosso, e eventualmente para taxas de 70% a 90% se quisermos adentrar a produção de bens de alto valor agregado, para chegar ao rol das nações desenvolvidas.

O sistema de ensino superior privado, em sua atual configuração, dá mostras de que não poderá continuar sendo a locomotiva desse processo de expansão. O país tem hoje 74% de sua matrícula no ensino superior no sistema privado. Só há cinco países no mundo, dos mais de 150 cobertos pela Unesco, com porcentagem igual ou superior à brasileira de matriculados em instituições privadas, e todos eles com perfil cultural bastante diferente do nosso e de renda significativamente mais alta¹⁹. Quando um país

19. Esses países são: Japão, Coreia do Sul, Letônia, Estônia e Israel. Unesco, *Global Education Digest* 2006.

pobre, desigual e deseducado tem três quartos dos seus universitários pagando mensalidades, há algo de errado.

Sem um aumento significativo do número de vagas em instituições gratuitas ou com mensalidades financiadas pelo governo, o país tende a ter sérias dificuldades na consecução de uma expansão agressiva do seu setor universitário – expansão essa que já deixou de ser uma manobra de diferenciação entre as nações e passou a ser apenas uma “corrida atrás do prejuízo”. Sem esse aumento no setor universitário, não é exagero dizer que prorrogamos mais uma vez, indefinidamente, o sonho de colocar o Brasil entre as nações desenvolvidas do planeta e nos condenamos às poucas promissoras possibilidades oriundas de setores intensivos em mão-de-obra de baixa qualificação, como o agronegócio e as indústrias extrativistas. A experiência histórica não cansa de demonstrar que nenhum país jamais levou prosperidade à sua população com uma economia baseada na exportação de *commodities*.

O desafio é duplo. Por um lado, precisamos melhorar radicalmente a qualidade de nosso ensino na educação básica, para que mais gente chegue ao fim do ensino médio e tenha condições de entrar no ensino superior. O segundo obstáculo a ser superado é o de financiamento: precisamos dar a esses ingressantes condições financeiras de cursar o ensino superior, para aumentar o número de bacharéis em nossa sociedade. Como fazê-lo, especialmente se levarmos em consideração a equação política do setor?

Uma agenda de mudanças

Concluo este artigo com uma breve e resumida agenda de medidas que deveríamos implementar para cumprir este desafio duplo que nos acossa. O plano de reformas deveria ser composto das seguintes ações:

1. *Campanha de informação destinada aos pais de alunos da escola pública, informando-lhes sobre*

a baixa qualidade de educação recebida por seus filhos. Essa, creio, é a missão mais difícil, mas a mais necessária. Em um sistema democrático, não pode haver mudança política sólida e duradoura, ainda mais em uma área de tamanha visibilidade e impacto quanto a educação, se essas mudanças não forem referendadas pela sociedade. Enquanto os pais de alunos da escola pública continuarem a achar que a escola é boa e que o fracasso acadêmico do filho é sinal da sua inapetência ou estupidez, como apontam uma série de pesquisas, eles jamais clamarão por melhorias no sistema educacional. E enquanto não houver esse clamor, pouquíssimos serão os políticos idealistas que arriscarão entrar em atrito com as estruturas vigentes para gerar uma mudança que não é demandada e, se implementada, talvez não seja valorizada por seus principais beneficiários. Há uma clara dificuldade nesse processo, que é a de saber quem comandará esse o caro e complexo convencimento de milhões de pessoas. Os governantes certamente não terão muito interesse em explicar aos seus eleitores que eles estão indevidamente satisfeitos com um serviço prestado por suas lideranças políticas. Aqui abre-se o espaço para a ação de empreendedores sociais, através da mídia, organizações não-governamentais e também no marco empresarial. Estamos ainda à cata de um catalisador para essa explosão.

2. *Fim das isenções fiscais para gastos com mensalidades escolares na educação básica.* Essa isenção deveria ser extinta por duas razões. A primeira é que não faz sentido, em um país pobre e desigual como o nosso, que o governo subsidie apenas uma minoria de 10% a 15% da população a buscar educação de boa qualidade no sistema privado enquanto destina poucos recursos às escolas públicas. A segunda razão é mais importante. A isenção do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) acaba por desidratar a escola pública, tirando de suas fileiras alguns dos alunos com melhor perfil sociocultural, que poderiam ter uma influência positiva sobre o aprendizado de seus colegas. Ademais,

retira do espaço escolar aqueles pais com maior nível educacional e capacidade de discernimento sobre as virtudes da escola do filho e também de articulação e mobilização políticas. É certo que as famílias muito ricas continuariam deixando seus filhos em escolas particulares, com ou sem dedução do IRPF, e é natural que assim o façam. Mas é provável que um número grande – talvez alguns milhões de alunos, é difícil quantificar *a priori* – acabaria tendo de migrar para a escola pública. Mesmo sendo minoritários, os pais desses alunos, mais esclarecidos, teriam maior probabilidade de reclamar por uma educação pública de melhor qualidade e é possível que, junto com os agentes externos, se tornassem a centelha vinda de dentro da escola pública. A presença desses pais seria capaz de gerar uma mobilização maior da sociedade por uma educação melhor, o que finalmente colocaria a educação de qualidade na pauta dos governantes e acabaria com a atual tendência à inércia. Os montantes arrecadados pelo governo federal com o fim dessa isenção – recursos significativos, da ordem de R\$ 8,7 bilhões em 2004²⁰ – deveriam ser aplicados na ampliação de vagas no sistema público de educação básica para acomodar os novos alunos e, o que sobrasse, destinado à Lei da Responsabilidade Educacional (mais sobre ela a seguir).

3. Cobrança de mensalidades dos alunos de famílias ricas das universidades públicas e transferência dos recursos liberados do MEC dessa área

.....

20. Secretaria da Receita Federal, <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/ConsolidaDirpf2004.pdf>. Esse montante inclui as isenções com mensalidades de universidades, que deveriam ser excluídas do nosso cálculo. Se, com o objetivo de simplificar o cálculo, ignorarmos os gastos com instrução não-escolar e presumirmos que as mensalidades de universidades e escolas privadas são semelhantes e que temos 3,5 milhões de alunos no ensino superior privado, contra 7,3 milhões de alunos na educação básica, teríamos um valor estimado para a isenção fiscal com o ensino básico de aproximadamente R\$ 5,9 bilhões/ano no país.

para o ensino básico, no marco da Lei da Responsabilidade Educacional. A cobrança de mensalidades pelas universidades públicas teria um duplo sentido. Por um lado – e menos importante – reduziria substancialmente o gasto do Ministério da Educação com o custeio das universidades públicas, liberando recursos para investimentos no ensino básico. Esse volume de recursos tende a ser significativo – em outras fontes²¹, apresento uma estimativa mais detalhada que sugere que o montante chegaria a R\$ 3 bilhões/ano em valores de 2002. Ainda que, conforme o mencionado anteriormente, a literatura empírica sugira que apenas acrescentar mais dinheiro não resolveria o problema de qualidade do ensino básico, especialmente se esse dinheiro fosse usado para aumentar indiscriminadamente o salário de professores ou diminuir o número de alunos por sala de aula, há também uma série de medidas que dependem diretamente de recursos financeiros que teriam impacto positivo sobre a qualidade de. Entre elas, dotar as nossas escolas de bibliotecas (só 27% das escolas de ensino fundamental as têm), laboratórios de ciências (só 9%), e a resolução de alguns problemas graves de infra-estrutura (14% de nossas escolas não têm energia elétrica e 7% não têm banheiros)²².

A razão mais importante para a cobrança de mensalidades, porém, não é a ajuda que ela pode dar ao ensino básico, mas, sim, o efeito que deverá ter sobre o próprio ensino superior. Cada universidade deveria ter autonomia para estabelecer o valor de suas mensalidades, de acordo com a realidade em que estão inseridas. Se as universidades mantivessem a mesma estrutura de custos que têm atualmente, o valor da mensalidade seria estratosférico, e os alunos provavelmente optariam por outra instituição para cursar seu ensino superior. Essa potencial debandada obrigaria as universidades públicas

.....

21. Cf. Ioschpe (2004), pp. 231–241.

22. Inep, Edudata Brasil. <http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>

a, espontaneamente, racionalizar seus gastos, de forma a oferecer uma relação custo-benefício competitiva com o restante do mercado. Esse aumento de eficiência administrativa, redução de custos e incentivo à atração de novos alunos faria com que finalmente as universidades públicas ficassem em posição de se expandir de maneira mais agressiva, possibilitando a entrada no ensino superior de grande número de jovens que atualmente não encontram vagas nas universidades públicas e não têm como pagar as privadas. Seria uma medida importante para possibilitar ao Brasil dar o salto de matrículas no ensino superior de que tanto precisamos.

4. *Reformular os cursos de formação de professores das nossas universidades.* É consensual a percepção de que o professor brasileiro tem uma formação inicial, nos cursos universitários, insuficiente e dissociada das reais necessidades do magistério no Brasil. Os cursos de formação de professores são excessivamente teóricos, preocupados mais com a formação ideológica e política do futuro professor e seus alunos do que com o desenvolvimento de competências pedagógicas e didáticas do magistério. As universidades públicas, especialmente algumas federais e as estaduais de São Paulo, são as referências intelectuais nesse setor, e portanto deveriam ser o foco inicial de nossas ações, até por serem diretamente controladas pelos governantes. É preciso relativizar a autonomia legal concedida às universidades: autonomia não pode significar autarquização, desprezo pelas necessidades do país. Sabemos que a qualidade do professor é o fator determinante na qualidade da educação, de forma que a sua preparação é de suma importância.

5. *Criação da Lei da Responsabilidade Educacional.* Atualmente há uma série de legislações que todo sistema escolar deve cumprir, desde o preceito constitucional de vincular 25% do orçamento de estados e municípios a gastos educacionais até a determinação de gastar 60% dos recursos do Fundeb com salários de professores. Em todo o vasto arcabouço legis-

lativo educacional brasileiro, porém, não há nenhuma lei que se preocupe com um aspecto singelo: o resultado de todo esse investimento. Não há nenhuma lei que se preocupe com o aprendizado do aluno, nenhum condicionante, nenhuma necessidade de contrapartida por parte de quem recebe o dinheiro. Ao contrário: a lógica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e das políticas incluídas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do MEC é justamente a oposta: quanto menos dinheiro um município investe em sua educação e quanto piores são seus resultados, mais dinheiro e ajuda essas localidades recebem do Ministério. Esse é um sistema perverso de incentivos, que protege a todos os componentes do sistema educacional, menos aquele que mais importa: o aluno.

A Lei da Responsabilidade Educacional (LRE) representaria uma mudança filosófica de eixo: a idéia é que todas as transferências de recursos educacionais da União para estados e municípios sejam diretamente proporcionais à melhoria na educação daquela localidade. E a melhoria precisa ser medida diretamente pelo aprendizado e progressão do próprio aluno, em um índice que leve em conta quanto o aluno aprende e se ele repete ou não de ano. Felizmente, esse índice já foi criado: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). A Lei funcionaria da seguinte maneira: todos os recursos que hoje já são transferidos pela União aos entes federativos, na área de educação, mais os recursos oriundos da cobrança de mensalidades das universidades públicas e do fim do desconto no IRPF para gastos com instrução privada, irão para um fundo comum. Esse fundo distribuirá seus recursos proporcionalmente à melhora, de um ano para o outro, de um município ou estado no Ideb. É importante frisar que os recursos recebidos por cada ente federativo não serão baseados na performance absoluta de um ano, fazendo com que os melhores ganhem mais, mas, sim, sobre a sua *melhora* de

um ano para outro. Dessa forma, a tendência é que os municípios com as piores performances absolutas possam ter, proporcionalmente, os maiores avanços, e assim recebam mais recursos. Concretamente, um município que passar de 2 a 4 pontos no Ideb terá uma performance muito melhor (aumento de 100%), para efeitos de alocação de recursos, do que outro que passar de 4 a 6 pontos (aumento de 50%, apesar de ter melhorado os mesmos 2 pontos).

O sistema incentiva a todos, pois mesmo os que estão na ponta podem melhorar e ser, portanto, constantemente recompensados; não desencoraja ninguém, mesmo os que estão muito abaixo das metas estabelecidas pelo governo federal; não gera heranças políticas negativas, pois mesmo um prefeito que assuma um setor de educação dilapidado poderá dar grandes saltos à frente e, portanto, receber muitos recursos justamente ajudado pela “herança maldita” que recebeu; foca única e exclusivamente na atividade-fim da educação, que é o aprendizado do aluno, deixando de prescrever, a partir de Brasília, as táticas para que os 5 500 municípios brasileiros atinjam o devido progresso, liberando-os para que apliquem as receitas pertinentes aos seus verdadeiros problemas.

Finalmente, a LRE tem o potencial de atrair os pais, mesmo os menos instruídos, para o debate educacional. A popularização do Ideb –

um índice simples, que vai de 0 a 10 – e sua vinculação à transferência de recursos seriam instrumentos poderosos para que os pais pudessem entender se a educação dos seus filhos vai bem ou mal, se melhorou ou piorou, e se o desempenho do seu governante na área resultará na existência de mais ou menos recursos para aplicar na educação. É um elemento potencialmente importante de galvanização social em torno da questão educacional.

É certo que todas essas medidas são, no cenário atual, extremamente impopulares e de difícil aprovação. É certo também que a sua implantação não mudaria todos os nossos problemas educacionais do dia para a noite. Mas é igualmente certo que esse conjunto de medidas pode fazer muito para romper a inércia educacional que nos acomete há anos e iniciar o processo que poderá nos transformar, em algumas décadas, em um centro mundial de conhecimento de ponta. Os tigres asiáticos fizeram isso nas décadas de 1970 e 1980, a Espanha e a Irlanda fizeram isso nos anos 1980 e 1990, e milhões de chineses estão fazendo exatamente isso neste momento. Está longe de ser uma missão impossível para o Brasil. É, aliás, o único caminho para cumprirmos nosso destino histórico e alcançar o nível de desenvolvimento, igualdade e harmonia social que há tanto perseguimos. ○

Modernização e Desenvolvimento

A Vez do Nordeste

ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE

Fosse um país, o Nordeste teria hoje a quarta maior população das Américas, vindo depois dos Estados Unidos, do restante do Brasil e do México. Ocuparia o quinto lugar em área territorial, depois do Canadá, Estados Unidos, restante do Brasil e Argentina. E seria pelo tamanho do PIB, medido em “dólares internacionais”, a sétima economia americana (após os Estados Unidos, restante do Brasil, México, Canadá, Argentina e Colômbia).

Essas dimensões atestam a relevância do Nordeste. São trunfos importantes, capazes de atrair novos investimentos para a região com mercado de médio porte e crescendo mais do que o brasileiro.

Grandes projetos em infra-estrutura hídrica e transporte estão sendo executados no Nordeste. Deverão elevar a competitividade sistêmica da região, que vem recebendo importantes investimentos em atividades diretamente produtivas. Significativo crescimento da demanda interna – associado a grande expansão das transferências públicas de renda aos pobres e desassistidos, aumento real do salário-mínimo e redução do desemprego – elevou o Nordeste ao posto de segundo mercado regional em energia

elétrica de uso residencial, alimentos básicos e outros bens de consumo em massa.

Teria chegado a vez do Nordeste?

Nordeste, nordestes

Durante o Império e a República Velha, era simples descrever a geografia regional do Brasil. Havia as províncias, depois estados, do Norte, do Pará à Bahia; e as províncias, depois estados, do Sul, do Espírito Santo ao Rio Grande. Nada de Nordeste, Sudeste, Leste, Centro-Oeste, Centro-Sul, Amazônia.

A percepção do Nordeste como região somente começou a configurar-se com as grandes secas de fins do século XIX e inícios do XX e a criação, em 1909, do organismo destinado a combater seus efeitos, a Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS), hoje Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS).

A delimitação de um Polígono das Secas abarcando 43% da região foi feita em 1936. Por isso em seu livro *Nordeste* (1937) Gilberto Freyre observa que essa palavra “quase não sugere senão as secas”: os sertões, “apenas um lado do Nordeste”. Mais velho que eles é “o Nordeste da terra gorda e de ar oleoso”, o Nordeste da cana-de-açúcar. Acrescentando: “Aliás, há mais de dois Nordestes e não um, muito menos o Norte maciço e único de que se fala tanto [...], com exagero de simplificação”.

Data de 1942 a primeira regionalização oficial do Brasil: com o Norte integrado pelos es-

ROBERTO CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, diretor do Instituto Nacional de Altos Estudos (Fórum Nacional), foi secretário de Planejamento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República e Superintendente do Ipea.

tados do Amazonas e Pará e território do Acre e o Nordeste formado pelos Nordeste Ocidental (Maranhão e Piauí) e Oriental (do Ceará a Alagoas), este último o Nordeste mais nordeste. Sergipe e Bahia, que pertenciam à região Leste, somente foram assimilados ao Nordeste em 1970, quando se adotou a divisão regional até hoje prevalecente.

Um grande bolsão semi-árido cobre o interior da região. Confronta-o ao norte o rio Parnaíba, de onde o Maranhão configura área tensionada entre os trópicos seco e úmido. Con tornam-no ao poente os cerrados, que transacionam com o Centro-Oeste. E dá-se para o nascente a lenta transição do semi-árido para o agreste subúmido e a mata litoral atlântica envolvente.

Foi nos massapês da mata úmida que prosperou desde meados do século XVI a primeira experiência de colonização das Américas, baseada na cana-de-açúcar. Fazendo em poucos anos da Nova Lusitânia de Duarte Coelho e Brites de Albuquerque, donatários da capitania de Pernambuco, “uma colônia de gente tão farta, de homens tão sólidos, com tanto ruge-ruge de seda e tanto brilho de rubis; com casas de pedra-e-cal; com sobrados de azulejo e igrejas guarnecidas de jacarandá e de ouro” (Gilberto Freyre).

Muitas lutas, vencidas principalmente pelos habitantes da terra, reconquistaram na segunda metade do século XVII um Norte ocupado do Ceará ao São Francisco pelos holandeses. Pujante embora lábil economia formada por complexo agrário-comercial dual – baseado na cana-de-açúcar e no algodão e orientado para a exportação – ali se estendeu por três séculos, respondendo até meados do século XIX por parcela importante da riqueza nacional.

Vigorou desde então, até os anos 1950 – sobrepondo-se às oscilações cíclicas de médio prazo peculiares às economias dependentes da exportação de produtos de base agrícola –, persistente tendência para medíocre dinamismo econômico. Em contraste com o que aconte-

cia no Sul: uma prosperidade estimulada pelos “melhoramentos materiais” realizados na Corte (obras e serviços urbanos) e nas províncias do Rio de Janeiro, Minas e São Paulo (portos e ferrovias), em parte financiados com transferências de recursos públicos vindos das províncias do Norte (Evaldo Cabral de Melo, *O Norte Agrário e o Império*, 1984). Além de impulsionada pela imigração estrangeira; pela lavoura do café; pelos surtos sucessivos de industrialização substitutiva de exportações nucleados em São Paulo.

Com a criação do Banco do Nordeste (1952) e da Sudene (1959), a região passou a beneficiar-se de estratégia moderna de progresso. Visou a superar o subdesenvolvimento e a reduzir as grandes disparidades inter-regionais, alicerçando-se em incentivos fiscais e financeiros.

Os efeitos dessa nova “política de desenvolvimento econômico” (concebida e comandada por Celso Furtado) não foram sentidos na década de 1960, quando a produção regional se expandiu a 3,7% a.a. e a nacional, a 6,2% anuais, reduzindo-se para 11,7% a participação do Nordeste no PIB do país. Com o *boom* dos anos 1970 o crescimento da economia nordestina passou a superar o brasileiro, elevando aquela participação para 12,0% em 1980. Essa propensão persistiu ao longo das décadas de 1980 e 1990, quando a anemia que afligiu a economia nacional afetou mais o Centro-Sul que o Nordeste. No limiar deste século, a participação regional no PIB brasileiro alcançou 13,1%, mantendo-se relativamente estável desde então.

O Nordeste hoje

Com 1 554 mil km², o Nordeste ocupa 18% do território brasileiro. Duas particularidades principais marcam-lhe o território: a singular influência atlântica, atestada por grau de maritimidade (relação entre a extensão do litoral e a área terrestre) 2,5 vezes superior ao brasileiro; e o bolsão semi-árido interior – o trópico seco –, que se estende do Piauí à Bahia.

TABELA 1 – *Nordeste e Brasil: indicadores selecionados*

Discriminação	Nordeste	Brasil	Nordeste/ Brasil (%)
Área (mil km ²)	1 554,3	8 514,9	18,3
População, 2007 (mil)	51 535,3	183 988,2	28,0
Crescimento demográfico médio anual, 1970-2007 (%)	1,7	1,9	88,9
Densidade demográfica, 2007 (hab./km ²)	33,2	21,6	153,5
Grau de urbanização, 2007 (%)	70,7	82,8	85,4
PIB, 2005 (US\$ milhões PPC de 2006)	215 759,3	1 651 623,4	13,1
Crescimento médio anual do PIB, 1970-2005	4,3	4,0	108,2
Densidade econômica, 2005, mil dólares PPC de 2006 (PIB/km ²)	138,8	194,0	71,6
Grau de industrialização, 2005 (%)	26,4	29,3	89,8
PIB per capita, 2005 (US\$ PPC de 2006)	4 330	9 179	47,2
Crescimento médio anual do PIB per capita, 1970-2005 (%)	2,6	2,1	127,8
Índice de Desenvolvimento Social (IDS), 2006 (de 0 a 10)	7,08	8,11	87,3
Crescimento médio anual do IDS, 1970-2006 (%)	3,6	2,1	171,4
Incidência de pobreza extrema, 2005 (% da população)	13,0	6,8	191,2

Fonte: IBGE, Fórum Nacional (elaboração do autor).

Quase 52 milhões de nordestinos (2007) representam 28% da população do país. A densidade demográfica, de 33 habitantes por km², é 54% superior à brasileira. O grau de urbanização, 71%, embora inferior, desbanca a visão de um Nordeste predominantemente rural. Rápida transição demográfica e significativa emigração determinaram redução no crescimento populacional, que foi, em média, 1,7% ao ano entre 1970 e 2007, menor que o do país (1,9%).

O PIB do Nordeste, de 215,8 bilhões de “dólares internacionais” (calculados pelo conceito de paridade de poder de compra) em 2005, sinaliza o porte da economia. Ela apresentou bom dinamismo nas últimas três décadas, com crescimento médio anual do PIB entre 1970 e 2005 de 4,3%, superior ao do Brasil (4,0%). A densidade econômica regional (PIB sobre área), de US\$ 138,8 mil PPC por km², corresponde a 72% da brasileira. O grau de industrialização, 26%, embora mais baixo, lembra que a região

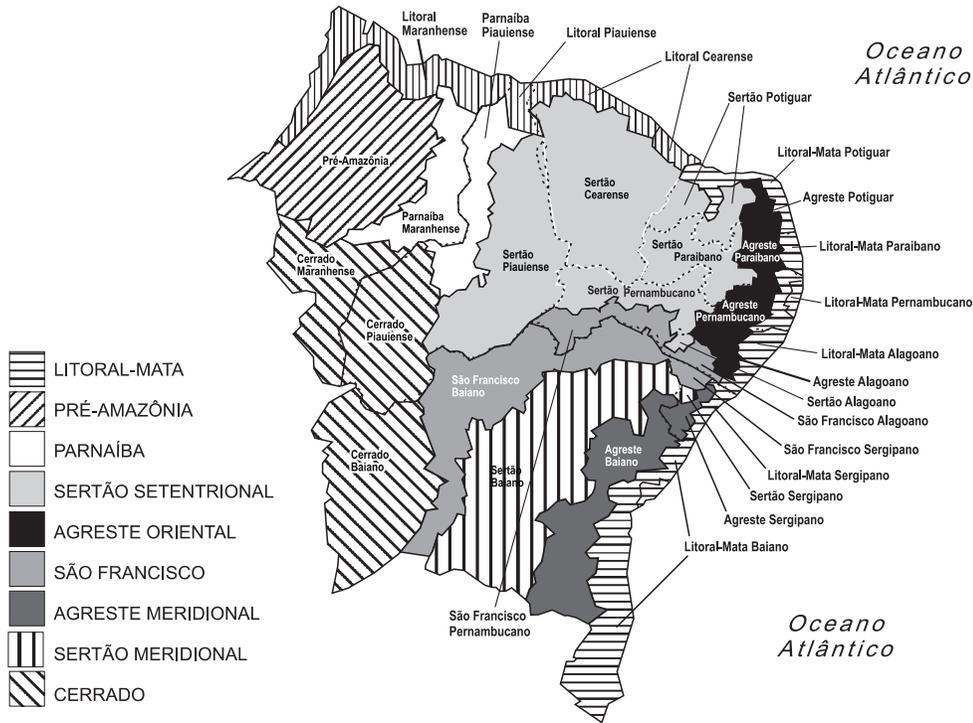
já deixou de ser a economia predominantemente agrícola de até meados do século passado.

O PIB *per capita* do Nordeste, de US\$ 4,3 mil PPC (2005), corresponde a 47% do brasileiro (US\$ 9,2 mil PPC). Seu crescimento foi mais elevado: 2,6% ao ano entre 1970 e 2005, confrontados com 2,1% para o país, revelando atenuação dos desequilíbrios regionais.

Disparidades semelhantes, embora menos intensas, ocorrem entre os indicadores sociais. O Índice de Desenvolvimento Social (IDS), integrado pelos componentes saúde, educação, emprego, rendimento e habitação, foi 7,08 para o Nordeste (2006), correspondendo a nível de desenvolvimento social médio baixo (o IDS do Brasil nesse mesmo ano foi 8,11, equivalente a nível médio alto). Seu crescimento entre 1970 e 2006 foi de 3,6% a.a. no Nordeste e 2,1% no país, revelando redução de disparidades mais rápida do que a observada no PIB *per capita*.

A incidência de pobreza extrema (proporção das pessoas com renda insuficiente para as

QUADRO 1 – Nordeste – regiões geoeconômicas: áreas polarizadas



Fonte: Elaboração do autor.

necessidades básicas de alimentação) foi, em 2005, 13% no Nordeste e 6,8% no Brasil como um todo, caindo fortemente, na região e no país, em relação a 2000.

Uma nova geografia regional

Dois critérios sobrepõem-se na configuração de nova geografia para o Nordeste, mais adequada a captar espacialmente as várias dimensões e os diversos ritmos do desenvolvimento regional nos últimos anos.

O primeiro deles, de natureza geográfica, ecológica e antropológica, reparte o Nordeste em nove Regiões Geoeconômicas: Litoral-Mata, Pré-Amazônia, Parnaíba, Sertão Setentrional, Agreste Oriental, São Francisco, Agreste Meridional, Sertão Meridional e Cerrado.

O segundo critério, de ordem político-administrativa, sobrepõe os nove estados às nove Regiões Geoeconômicas, dando origem a 33 Áreas Polarizadas, cada uma delas com pelo

menos um município (e cidade correspondente) como Pólo Urbano. Essas APS estruturam um variado mosaico espacial sobre o qual se projetam as ações de desenvolvimento.

O Litoral-Mata dos estados da Bahia e Pernambuco e o Litoral do Ceará abrigam as três APS com as maiores concentrações demográficas e econômicas. Elas refletem os elevados pesos relativos das metrópoles de Salvador, do Recife e de Fortaleza, os pólos urbanos hegemônicos do Nordeste.

O longo Litoral-Mata Baiano detém 4,5% do território do Nordeste, abriga 12,5% da população (2007) e gera 21,6% do PIB (2005). O Litoral-Mata Pernambucano, com apenas 0,7% do território regional, conta com 9,5% da população e 13,3% do PIB. O Litoral Cearense, com 1,6% do território, possui 8,0% da população e 10,0% do PIB do Nordeste. Os PIBs *per capita* (2005) dessas três APS foram, respectivamente, US\$ 7,7 mil PPC, US\$ 6,0 mil PPC e US\$ 5,5 mil PPC, sendo 79%, 40% e 28% superiores ao

nordestino. A AP cearense foi a que apresentou dinamismo econômico mais elevado entre 1970 e 2005: crescimento médio anual do PIB de 5,2% (comparados com 4,5% para a AP baiana e 3,3% para a pernambucana).

Seguem-se, segundo a dimensão do PIB, as APs Litoral-Mata Potiguar, área dinâmica com o quarto maior PIB do Nordeste (US\$ 11,2 bilhões PPC em 2005); o Agreste Baiano, área deprimida com PIB de US\$ 10,4 bilhões PPC; e o Sertão Cearense, igualmente deprimido e com PIB de US\$ 9,9 bilhões PPC.

Estão no Litoral-Mata as APs Litoral Maranhense (polarizada por São Luís), área dinâmica com o sétimo maior PIB, e Litoral Alagoano (polarizada por Maceió), área deprimida com o oitavo maior PIB regional.

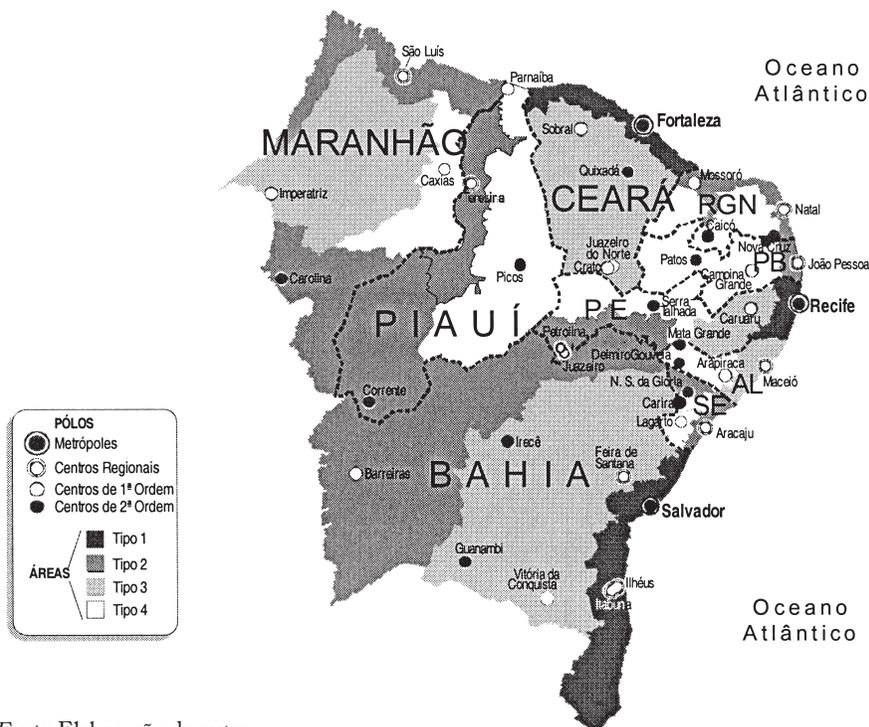
Demograficamente, a AP Sertão Cearense apresenta, depois das três áreas litorâneas regionalmente dominantes, o maior peso: tem 4,0 milhões de habitantes, seguida pelo Agreste Baiano, com 3,3 milhões; a Pré-Amazônia

(MA), com 3,0 milhões; o Sertão Baiano, com 2,8 milhões; e o Agreste Pernambucano, com 2,1 milhões. Essas áreas, ao contrário das litorâneas, além de baixa densidade econômica, exibem taxas de crescimento do PIB e do PIB *per capita* inferiores aos do Nordeste.

O São Francisco Pernambucano, com crescimento demográfico de 2,8% anuais (1970-2007), o Litoral Cearense (2,8%), o Litoral Maranhense (2,7%) e o Litoral-Mata Sergipano (2,6%) foram as áreas que apresentaram as mais altas expansões demográficas, explicadas essencialmente por migrações internas. O São Francisco Sergipano, com crescimento do PIB de 9,2% anuais (1970-2005), os Cerrados Baiano, Maranhense e Piauiense (com 8,4%, 7,7% e 6,3%, respectivamente) e o São Francisco Pernambucano (6,3%), foram as APs que tiveram os melhores desempenhos econômicos.

Levando em conta o a dimensão demográfica e econômica de cada uma das 33 APs do Nordeste, bem como seu dinamismo econômico, foi possível

QUADRO 2 – Nordeste – áreas polarizadas: pólos urbanos



Fonte: Elaboração do autor.

chegar à tipificação delas para fins de compreensão do processo do desenvolvimento regional e de planejamento estratégico. Procedendo-se também à hierarquização de seus Pólos Urbanos.

Grandes projetos: soluções e problemas

Três importantes iniciativas em curso no Nordeste merecem destaque pela relevância para o desenvolvimento regional.

Água para o Semi-Árido

A insuficiência e irregularidade do abastecimento hídrico do Semi-Árido do Nordeste comprometem-lhe a competitividade sistêmica.

Na nova geografia do Nordeste, o Semi-Árido corresponde *grossa modo* às Regiões Geoeconômicas Sertão Setentrional, Agreste Oriental, São Francisco, Sertão Meridional e Agreste Meridional. Com 819,1 mil km², corresponde a 52,7% da região.

A população do Semi-Árido, de 21,0 milhões em 2007, representa 41% da nordestina. O PIB, de US\$ 55,2 bilhões PPC (2005), 26% do regional, cresceu a 3,8% ao ano entre 1970 e 2005. O PIB *per capita*, de US\$ 3,6 mil PPC, equivale a 84% do nordestino.

A despeito de periódicas, as secas produzem efeito adverso ao progresso do Semi-Árido, efeito que se está tornando cumulativo. Trata-se de insuficiência crônica de água. Ela vem-se acentuando com os baixos níveis médios de pluviosidade, a gradual impermeabilização dos solos, o crescimento demográfico, a rápida expansão urbana, a marcha da desertificação. Assume a forma de “vazios hídricos”, espaços com déficits permanentes de água.

Para remediar essa carência, as terras adustas dos sertões de Pernambuco estão sendo rasgadas desde as margens do rio São Francisco em direção ao Ceará, Rio Grande do Norte e Paraíba. A poeira da caatinga levantada por máquinas pesadas turva o horizonte. Mas acende

esperança em gente castigada pelas secas sem remédio e clemência.

São as obras do Projeto São Francisco, em execução sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional, o maior empreendimento de infra-estrutura hídrica de que se tem notícia no país. Ele vai levar água a parcela expressiva dos vazios hídricos do Nordeste.

O Projeto é integrado por dois sistemas independentes de transposição de bacias, os Eixos Norte e Leste, que captarão água no rio São Francisco entre as barragens de Sobradinho e Itaparica, no estado de Pernambuco. Compostos de canais, com túneis, aquedutos, estações de bombeamento, pequenos reservatórios e usinas hidrelétricas de auto-suprimento, esses sistemas atenderão a necessidades de água dos estados do Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte e Pernambuco.

Serão retirados do São Francisco 26,4 m³/s de água, equivalentes a apenas 1,4% dos 1 850 m³/s da vazão média estimada desse rio nos locais de captação (quando disponível, um excedente médio de 63 m³/s será também transportado).

As áreas beneficiadas pelo Projeto, com cerca de 12 milhões de habitantes, estão entre as que mais sofrem os efeitos das secas. O empreendimento viabilizará o fornecimento de água para fins múltiplos (consumo humano e urbano, irrigação, dessedentação de animais, criação de peixes e camarão, entre outras finalidades).

Contempla-se a revitalização do rio São Francisco: contenção de sua degradação, saneamento básico dos núcleos urbanos ribeirinhos, dragagem e recuperação da hidrovía (restabelecendo a navegabilidade entre Ibotirama, no Sertão Baiano, e Juazeiro-Petrolina).

Os custos do Projeto São Francisco estão estimados em R\$ 5 bilhões. As obras foram iniciadas em 2008.

A Ferrovia Transnordestina

Dois grandes eixos de transporte sobre trilhos, cruzando-se em Salgueiro, no sertão de Per-

nambuco, poderão estar revolucionando a logística regional de transportes de carga já em inícios da próxima década.

Começam a ser viabilizados pela Ferrovia Transnordestina, empreendimento de R\$ 4,5 bilhões a cargo de concessionária que sucedeu à Companhia Ferroviária do Nordeste (CFN).

O projeto prevê a interligação, por trilhos de bitola larga, dos cerrados nordestinos aos portos de Suape, em Pernambuco, e Pecém, no Ceará. Um primeiro eixo, oeste-leste, partindo de Eliseu Martins, no Cerrado Piauiense, avança por Trindade e Salgueiro, no Sertão Pernambucano, seguindo pela via férrea existente (que será requalificada) em direção ao Recife e Suape. Um segundo eixo, em construção, partirá de Salgueiro no sentido norte para Missão Velha, Sertão Cearense, continuando pela via existente (a ser melhorada) até Fortaleza e Pecém. Poderá no futuro ser complementado por segmento ferroviário demandando, ao sul, Petrolina-Juazeiro, onde se articularia à hidrovía do São Francisco e seguiria por linha férrea existente até Salvador e o porto de Aratu.

São promissores os benefícios desse projeto. Assegurará o transporte eficiente da produção agrícola do Cerrado (soja, milho, algodão) seja para exportação através de modernos terminais portuários, seja para beneficiamento e consumo no Litoral-Mata. Viabilizando também o escoamento da gipsita e artefatos de gesso do Pólo Gessoso do Araripe, no Sertão Pernambucano, que tem em Trindade uma de suas bases.

Suplementando a renda dos pobres

O Programa Bolsa-Família, criado em 2003, logo passou a incorporar todo um elenco de programas federais de transferências de renda em curso no Brasil. Ampliou ao mesmo tempo, com muita rapidez, sua abrangência. Aperfeiçoou os cadastros, depurando-os, e se consolidou como programa de transferência de renda de grande envergadura, em parte responsável pela melhoria ocorrida na distribui-

ção de renda e nos níveis de vida da população mais pobre do país.

Em meados de 2008, das 11,1 milhões de famílias beneficiadas com transferências de renda, 5,6 milhões (mais de 50%) encontravam-se no Nordeste. Elas correspondiam a 22,5 milhões de pessoas, algo como 43% da população regional. Os benefícios pagos em 2008 devem ter alcançado R\$ 5,5 bilhões, 53% do total despendido no país (R\$ 10,3 bilhões).

Grande vem sendo o impacto do Programa Bolsa-Família no Nordeste. Aliviando a pobreza de milhões de pessoas. Ampliando o mercado regional de alimentos e outros bem de consumo em massa.

Cresceu, porém, no mesmo compasso, uma economia peculiar: sem produção e sem emprego, mas com renda e consumo.

O porte dessa economia já era significativo antes do Programa Bolsa-Família. As transferências à conta do Sistema Único de Assistência Social (os chamados benefícios de prestação continuada, BPC a idosos e deficientes de baixa renda, além de outras iniciativas), que vêm de fins dos anos 1980, devem ter totalizado em 2008 R\$ 6,7 bilhões na região. Acudindo a 13,4 milhões de pessoas.

Juntas, essas transferências federais de renda devem ter somado, em 2008, R\$ 12,2 bilhões, atendendo a 35,7 milhões de pessoas, cerca de 69% dos nordestinos.

As chamadas condicionalidades (obrigação de manter na escola as crianças e adolescentes e de seguir cuidados básicos de saúde) constituem característica essencial do Programa Bolsa-Família. Visam interromper a transmissão geracional de pobreza tornando os mais jovens capazes de superar, de forma autônoma e sustentada, a condição de pobres.

O objetivo de buscar portas de saída para a pobreza deve merecer atenção prioritária. A redução do público-alvo do Programa Bolsa-Família em decorrência da superação da pobreza por parcela crescente de seus beneficiários será a melhor prova de seu êxito.

Para ser efetivo, o combate à pobreza envolve um conjunto articulado de ações focalizadas cujo objetivo-fim é capacitar os pobres a obter, através de ocupação produtiva geradora de renda suficiente, inserção econômica e inclusão social duradouras. Nesse contexto, as transferências de renda devem ser vistas como objetivos-meios – legítimos, porém transitórios. Não visam a condenar os pobres à inutilidade e à dependência. Visam a promover-lhes inserção econômica ativa, inclusão social integradora.

Oportunidades de investimento privado

São amplas no Nordeste as oportunidades de investimentos diretamente produtivos. Estão sendo geradas nas atividades tradicionais de exportação baseadas na cana-de-açúcar e no cacau. Estão presentes no litoral mas também nos sertões. Alimentam uma “nova economia” – indústrias de ponta, serviços modernos intensivos em conhecimento, tecnologias da informação e comunicação (TIC).

Pólo urbano-industrial de Salvador

Salvador (PIB: US\$ 35,2 bilhões PPC, 2005) é a mais importante aglomeração urbano-industrial do Nordeste. Bem resolvida, possui estrutura produtiva vigorosa e diferenciada.

O Pólo Petroquímico de Camaçari, o principal complexo industrial, integra a extração de petróleo e gás natural, o refino do petróleo, a petroquímica básica e intermediária, a produção de resinas, fibras artificiais e sintéticas, elastômeros e o fabrico de adubos e fertilizantes. Responde por quase metade da petroquímica básica e intermediária brasileira, sendo competitivo, nacional e internacionalmente. São boas as oportunidades de expansão dos segmentos a jusante da cadeia petroquímica, com o desenvolvimento de produtos mais nobres e maior agregação de valor. Sendo relevantes as articula-

ções entre a produção de artefatos de plástico e sua utilização local, em particular na indústria automotiva baiana.

A região metropolitana de Salvador é um dos três grandes pólos regionais concentradores de serviços modernos. Destacam-se dentre eles: as TIC (*softwares* para automação e de emprego industrial, principalmente); os serviços médico-hospitalares, com grande potencial para inversões em procedimentos de maior complexidade; as consultorias e o turismo (Salvador é o maior pólo turístico do Nordeste).

Pólo urbano-industrial do Recife

É o segundo mais importante núcleo de concentração demográfica e econômica (PIB: US\$ 25,0 bilhões PPC).

Nos últimos anos, a par de importantes avanços em infra-estrutura, de longa maturação – com destaque para o porto de Suape, de águas profundas, localizado ao sul do Recife, uma iniciativa da década de 1970 –, novos investimentos vêm sinalizando a recuperação industrial do estado.

Cerca de 80 empresas estão localizadas no Complexo Industrial e Portuário de Suape, cabendo destacar unidade de produção de resina PET de poliéster, do grupo italiano Mossi & Ghisolfi, em funcionamento há mais de um ano e sendo ampliada.

Grandes projetos, somando investimentos de R\$ 24 bilhões, encontram-se em execução no que é um dos maiores canteiros de obras do país, com 15 mil trabalhadores e caminhando para 40 mil ainda em 2009. Entre eles, uma refinaria de petróleo (Petrobrás-PDVSA), *alma mater* de um futuro Pólo Petroquímico; uma siderúrgica da CSN, e um estaleiro naval de grande porte e já com encomendas (Camargo Corrêa e Queiroz Galvão).

Em decorrência de Suape, o PIB *per capita* de Ipojuca, município da região metropolitana do Recife que abriga o Complexo, já alcançou em 2005 espantosos US\$ 40,6 mil PPC.

O principal pólo de TIC do Nordeste é o do Recife. Esses serviços, gerados a partir de base tecnológica construída na Universidade Federal de Pernambuco, evoluíram rapidamente nos anos 1990, adquirindo configuração inovadora com o projeto Porto Digital.

O Porto Digital, com uma centena de empresas, é um ambiente de inovação e negócios de tecnologias da informação e comunicação. Mais amplamente, é um ambiente competitivo de negócios que, além das TIC, identifica e promove oportunidades em cultura, turismo, lazer e entretenimento.

O *cluster* de TIC do Porto Digital tem como âncoras, na área do conhecimento, o Centro de Informática de UFPE (formação de recursos humanos, inclusive pós-graduados) e o Instituto de Inovação e Informática (promoção da inovação produtiva). Na área de competências, a Incubadora do Porto Digital (capacidade de formar mais de cem empreendedores por ano e incubar concomitantemente trinta empresas); na de conexões, a Softex Recife (que articula as principais empresas de TIC em Pernambuco), o Escritório de Promoção de Investimentos em Tecnologia do Recife (promoção de negócios) e o Cesar – Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (transferência de tecnologia e conhecimento, berço de muitas empresas); nas áreas de capital e confiança, o Núcleo de Gestão do Porto Digital e a Secretaria de Ciência e Tecnologia do governo do Estado.

A região metropolitana do Recife é hoje núcleo importante de outros serviços modernos intensivos em conhecimento. Cabe destacar o pólo médico-hospitalar, o maior e tecnologicamente mais atualizado do Nordeste, e os serviços de consultoria. Abarcam desde a administração de negócios, a economia, a contabilidade, a auditoria e o direito até a arquitetura e as engenharias (civil, mecânica, hidráulica, eletroeletrônica, de climatização). Há oportunidades visíveis de novos negócios na melhoria dos níveis de qualificação técnico-profissional; na montagem de esquemas polivalentes de con-

sultoria (pacotes integrados); em parcerias com empresas congêneres do país e do exterior; e nas áreas de engenharia.

O turismo receptivo (Recife, Olinda, Jaboatão dos Guararapes, Porto de Galinhas e arquipélago de Fernando de Noronha) volta-se para o sol e o mar, o carnaval e as festas juninas e caminha em direção ao turismo cultural. Pernambuco é o terceiro maior destino turístico do Nordeste, com 3,6 milhões de visitantes (2007), entre eles 258 mil estrangeiros.

Pólo urbano-industrial de Fortaleza

A região metropolitana de Fortaleza (PIB: US\$ 19,7 bilhões PPC) deu desde 1970 largos passos nas manufaturas, tornando-se pólo urbano-industrial relevante. Seu perfil produtivo é mais voltado para as indústrias tradicionais, quase todas incorporadas ao agronegócio e intensivas em mão-de-obra. Destacam-se as manufaturas têxteis e de calçados, competitivas e modernas, que vão consolidando especialização estadual.

O grande salto qualitativo da industrialização cearense está associado ao êxito do Complexo Industrial e Portuário do Pecém, inaugurado em 2002 e concebido para indústrias de base como as siderúrgicas, petroleira e petroquímica, bem como de geração de energia elétrica. Estão previstas uma planta siderúrgica (a Usina Siderúrgica Cearense) e uma refinaria de petróleo (Petrobras), iniciativas capazes de gerar desdobramentos produtivos diferenciadores do perfil industrial do estado.

Fortaleza abriga dezenas de empresas de TIC de maior porte, concentradas em *software*, que, além de atenderem ao mercado local, exportam cerca de 1/3 dos serviços que produzem. É o segundo pólo turístico do Nordeste.

Pólos urbano-industriais secundários

São eles: o pólo urbano-industrial de São Luís-Itaqui, com PIB de US\$ 7,6 bilhões PPC (alumínio, ferro gusa, cimento); o pólo urba-

no-industrial de Natal, com PIB de US\$ 6,2 bilhões PPC (têxteis, alimentos, química, turismo, previsão de refinaria de petróleo); o pólo urbano-industrial de Maceió, com PIB de US\$ 5,7 bilhões de PPC (açúcar e álcool; cloroquímica); o pólo urbano-industrial de João Pessoa-Cabedelo, com PIB de US\$ 3,8 bilhões de PPC (cimento, têxteis e confecções, alimentos); e o pólo urbano-industrial de Aracaju, com PIB de US\$ 3,8 bilhões de PPC (alimentos, têxteis, cimento, química).

Sertões velhos, novos sertões

Opõem-se em contraste marcante novos e velhos sertões.

Novos sertões são as modernas indústrias de calçados e confecções de Crato-Juazeiro do Norte, que sedia a Universidade Regional do Cariri (nove mil alunos). São as indústrias de calçados, fiação e tecelagem de Sobral, também no Sertão Cearense, com sua Faculdade de Medicina (da Universidade Federal do Ceará). É o Pólo Gesseiro do Araripe, no Sertão Pernambucano, de crescimento rápido, com quase 400 empresas espalhadas pelos municípios de Araripina, Trindade, Ipubi, Ouricuri, Bodocó. A produção alcança 4,4 milhões de toneladas de gipsita por ano, com 32 tipos de produtos que têm o gesso como matéria-prima. Responde pela geração de 14 mil empregos. Novos sertões são ainda a cadeia produtiva do algodão que renasce mais moderna no tradicional empório de Guanambi, no Sertão Baiano.

Sertões velhos são a agricultura e pecuária de sequeiro (milho, feijão, mandioca, algodão, pequena pecuária extensiva), ainda dominante na paisagem econômica do Semi-árido. Exibem certo porte relativo, mas se desestruturam ante a concentração e rigidez da estrutura fundiária, a ruptura de organização do trabalho baseada em parcerias e meações espoliativas. Murchando sempre nos anos de secas.

Esse quadro de ocaso deixa antever algumas iniciativas inovadoras. De pecuária intensiva e

de bom padrão tecnológico. Da recuperação da produção do algodão com novas variedades da planta, mais resistentes e diferenciadas, que se devem à Embrapa.

Na soma dos velhos e novos sertões, o Semi-árido ainda continua sendo bolsão interior de baixo nível de desenvolvimento. Não se encontra estagnado, mas tem dinamismo insuficiente. O ritmo e o porte das transformações da estrutura produtiva não bastam para estancar a anemia do quadro econômico.

São Francisco das uvas

A fruticultura irrigada que se desenvolve sob o comando dos pólos geminados de Petrolina e Juazeiro (São Francisco pernambucano e baiano) marca importantes avanços tecnológicos e comerciais, sendo uma das faces dos novos sertões (aquelas duas APS também são, a seus modos, sertanejas, embora fortemente influenciadas pelo rio São Francisco).

Destacam-se em Petrolina-Juazeiro a uva e a manga. Mas há também plantios de goiaba, pinha, graviola, mamão, melão, coco, maracujá e limão, entre outras frutas. A produção de uva evoluiu espetacularmente desde os anos 1990. A vitivinicultura se expande, com Pernambuco tendo-se tornado o segundo produtor nacional de vinho (cerca de 20% da produção). Os métodos de irrigação são modernos, adaptados a cada cultura e segundo colonos e empresas, estas adotando técnicas mais diversificadas, entre elas o gotejamento e a microaspersão. Boa parte da produção de uva (e também de manga, melão, coco e maracujá) é vendida a outras regiões do país, sobretudo ao Sudeste. Apenas a manga e a uva têm sido exportadas. O pólo enfrenta duas dificuldades: a insuficiência de infra-estrutura de transportes e o acanhado apoio científico-tecnológico (em parte remediado com a recente instalação, em Petrolina, do Instituto Tecnológico da Uva e do Vinho). O valor bruto da produção irrigada do São Francisco ainda é pouco expressivo, mas as potencialidades continuam amplas.

Economias agroexportadoras tradicionais

O cultivo da cana-de-açúcar vem sendo desde o século XVI atividade tradicional no Litoral-Mata Pernambucano e se espalha pelos Litorais-Matas Alagoano, Paraibano e Potiguar. Alimenta a indústria do açúcar e do álcool que ainda é importante para a economia regional. Sua baixa produtividade relativa – agrícola e industrial – deflagrou crise que se arrastou por décadas, tendo sido mais longa, intensa e profunda em Pernambuco. Novos investimentos podem ser gerados no bojo de reestruturação seletiva da atividade, com avanços em direção ao álcool combustível e a produtos sucroquímicos inovadores, intensivos em conhecimento, de maior agregação de valor e com mercados mais dinâmicos. Associada a reorganização empresarial e financeira permeando a cadeia produtiva.

A lavoura do cacau concentra-se tradicionalmente ao sul do Litoral-Mata Baiano e em torno do pólo Ilhéus-Itabuna. Como a capacidade de transformação industrial da amêndoa em chocolate e derivados é elevada nos países desenvolvidos, a regra tem sido a exportação da amêndoa de cacau. Nos anos 1980 e 1990, a alta incidência da vassoura-de-bruxa derrubou mais da metade da produção cacaueira baiana e o Brasil passou a importar amêndoas para sua indústria de chocolates. Superada a crise, deve-se caminhar para novo estágio, cujo objetivo é agregar mais valor mediante investimentos voltados à ampliação da indústria regional de chocolates e derivados.

Pré-Amazônia: riqueza pouco aproveitada

A despeito das grandes potencialidades, a Pré-Amazônia maranhense continua a padecer de baixa densidade econômica e insuficiente produtividade. Sua dinamização produtiva repousa em dois binômios: agricultura diversificada com pecuária moderna; e extrativismo florestal com beneficiamento industrial.

Pelo primeiro, a diversificação agrícola em áreas selecionadas tem como caminhar na direção da produção de grãos (arroz, soja, milho, sorgo, amendoim, girassol) e da fruticultura de especialização tropical (caju e açaí, por exemplo), bem como na recuperação e manutenção de pastagens concomitante ao aumento da produção de carne (inclusive para exportação), leite e derivados. Pelo segundo binômio, cabe reverter a tendência de queda na extração de madeira mediante a implantação de indústria florestal moderna e sustentável (combinando técnicas de impacto reduzido, certificação florestal, processamento da madeira e fabricação de móveis de qualidade, inclusive para exportação).

Ambas as estratégias, embora já percebidas como viáveis, persistem sendo escassamente praticadas.

Parnaíba, um outro São Francisco

As duas Parnaibas, a piauiense e a maranhense, comandadas pelo rio que lhes empresta o nome, têm clara vocação para a irrigação, podendo utilizar-se de Teresina, Caxias e outros centros urbanos como bases para agronegócio moderno e dinâmico.

Estima-se que o potencial irrigável da bacia do Parnaíba seja de mais de 800 mil hectares, havendo boas condições para a aquíicultura, a pesca e a industrialização de pescados.

O pólo de Teresina (PIB: US\$ 4,0 bilhões PPC em 2005) é a maior aglomeração urbano-industrial interiorizada do Nordeste (com manufaturas têxteis, de alimentos, cimento, materiais cerâmicos, madeira e mobiliário).

Agrestes que renascem

Não há tampouco como ignorar que novos agrestes confrontam-se a velhos agrestes.

Os primeiros estão representados pelas indústrias de tecelagem, confecções e calçados de Campina Grande (PB), Caruaru (PE) e Feira de Santana (BA) – para não falar de suas universi-

dades e centros avançados de pesquisa, inclusive em TIC. Pelas indústrias de confecções de Santa Cruz do Capibaribe (roupas em geral) e Toritama (a “capital” do jeans), municípios do Agreste Pernambucano com elevados níveis de renda e emprego.

Avançam tecnologicamente alguns agrogócios tradicionais. Os laticínios enfrentam bem a concorrência do Centro-Sul, racionalizando custos tanto na manutenção e expansão dos rebanhos quanto no beneficiamento e comercialização. A avicultura, embora venha crescendo, depende para competir de custos menores de transporte das rações (grãos, principalmente). Por essa razão, uma Ferrovia Transnordestina eficiente que carreie milho do Cerrado para o Agreste Oriental será fator de estímulo à atividade, além de base de nova especialização exportadora.

Cerrado, nova fronteira

Emergiu no Cerrado Baiano um importante complexo de milho-soja. Nessa Área Polarizada centrada por Barreiras – onde despontou recentemente o município de Luís Eduardo Magalhães – reina há anos a soja. O cultivo do milho ganhou momento e vem tendo crescimento vertiginoso. O uso de equipamentos e outros insumos modernos explica a elevada produtividade, de 3,5 t/ha, a mais alta do país. São baixos os custos de produção.

Barreiras é pólo de indústrias modernas de beneficiamento (óleo, farinha de soja), internacionalizando a cadeia produtiva – com as produções

de milho e algodão sendo componentes integradores e redutores de custos e riscos.

A produção de soja dos Cerrados nordestinos poderá continuar crescendo rapidamente. As APS onde a expansão é mais recente, o Cerrados Piauiense (entorno de Elizeu Martins) e o Maranhense (entorno de Balsas) poderão produzir milhões de toneladas da leguminosa sem prejuízo da expansão de outras atividades. Entre elas prospera a pecuária (laticínios e carnes).

O Nordeste e a crise global

Uma palavra de cautela diante de horizonte embaçado.

A evolução e os desdobramentos da crise global configurada em 2008, minando a confiança no sistema financeiro, desestabilizando mercados, aprofundando incertezas, adensando as nuvens da recessão, podem vir a dificultar o salto de crescimento e desenvolvimento em curso no Nordeste.

É improvável consiga inviabilizá-lo. Nada sugere que os grandes investimentos em curso na região vão ser cancelados, embora possam ter seus cronogramas estendidos. O impacto da crise sobre o crescimento da economia brasileira vai transmitir-se à região, mas de forma atenuada. Ao longo de duas décadas de chumbo para a economia brasileira, o Nordeste mobilizou forças endógenas para crescer e progredir mais. Alcançou umbral de onde enxerga futuro melhor. Porque sabe que pode alcançá-lo, não irá retroceder. ○

Gás Natural

Evolução e Perspectivas

.....
LUIZ CARLOS COSTAMILAN

A utilização do gás natural no Brasil somente foi impulsionada na década de 1990, a partir da importação de gás da Bolívia pelo Gasoduto Bolívia-Brasil (Gasbol) e da privatização das duas maiores distribuidoras de gás canalizado do país, a CEG e a Comgás. As taxas de crescimento significativas atingidas (entre 2001 e 2007 a demanda elevou-se 9,4% a.a.) foram alavancadas pelos mercados de gás industrial e automotivo. Estes se tornaram os principais vetores de desenvolvimento do gás natural no Brasil e permitiram o crescimento marcante do energético na demanda primária de energia. Assim, a participação do gás atingiu 9% em 2007, nove vezes mais do que em 1974.

Se por um lado foi possível atingir índices inéditos de crescimento, a excessiva dependência de um só produtor expôs o Brasil a um elevado risco de garantia de suprimento. Isso levou o país a construir uma bem-sucedida estratégia de diversificação de suprimento através da implantação de terminais de gás natural liquefeito (GNL). Ao mesmo tempo, novas descobertas nas áreas chamadas de pré-sal das bacias de Santos e Campos abrem perspectivas de aumento de oferta de gás doméstico no médio/longo prazo (que precisam ser confirmadas).

.....
LUIZ CARLOS COSTAMILAN é ex-presidente da BG do Brasil e Coordenador do Conselho de Gás Natural do IBP, membro do Conselho de Administração do Instituto Brasileiro do Petróleo, Gás e Biocombustíveis – IBP.

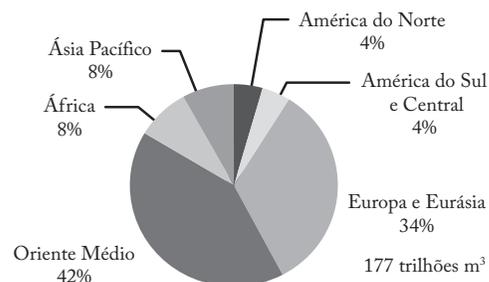
O presente artigo desdobra-se em quatro partes: análise da inserção do gás natural no mundo; análise da inserção do gás natural na matriz energética brasileira; a estratégia de diversificação de suprimento e, por fim, um exame do atual marco regulatório e da Lei do Gás Natural que está tramitando no Congresso Nacional.

O gás natural no mundo

Reservas mundiais de gás natural

Entre 1980 e 2007, as reservas provadas mundiais de gás natural cresceram 114%, saltando de 82,5 trilhões de m³ para 177 trilhões de m³. Como mostram o Gráfico 1 e a Tabela 1, essas reservas concentram-se em poucas regiões e países. O Oriente Médio detém 41% das reservas mundiais e o bloco formado pela Europa e pelos países da ex-União Soviética, 33%. O crescimento

GRÁFICO 1 – *Distribuição regional das reservas provadas mundiais de gás natural em 2007*



Fonte: BP (2008).

TABELA 1 – Reservas de gás natural de países selecionados em 2007

Países	trilhões de m ³	%	R/P
1º – Rússia	44,6	25,2%	73,5
2º – Irã	27,8	15,7%	248,4
3º – Catar	25,6	14,4%	428,1
4º – Arábia Saudita	7,2	4,0%	94,4
5º – Emirados Árabes	6,1	3,4%	123,8
6º – Estados Unidos	6,0	3,4%	10,9
7º – Nigéria	5,3	3,0%	151,4
8º – Venezuela	5,2	2,9%	181,0
9º – Argélia	4,5	2,5%	54,4
10º – Iraque	3,2	1,8%	> 100
28º – Bolívia	0,7	0,4%	54,7
41º – Brasil	0,4	0,2%	32,3

Fonte: BP (2008)

da importância do Oriente Médio se deu a partir de grandes descobertas no Irã, após a guerra com o Iraque em 1988, e no Catar, após 1999.

Em 2007, a Rússia detinha a maior reserva nacional de gás natural, 44,6 trilhões de m³, ou 25% do total mundial, seguida pelo Irã, com 27,8 trilhões de m³, e pelo Catar, com 25,5 trilhões de m³, correspondendo a 16% e 14% das reservas mundiais, respectivamente.

Em 2007, a longevidade das reservas provadas mundiais de gás natural, mensurada através da relação entre o volume das reservas e a produção anual (razão R/P), situava-se em aproximadamente 60 anos. Em 1980, a razão era de 56 anos, mostrando que, nos anos que se passaram, as reservas cresceram mais rápido do que a produção.

Produção mundial de gás natural

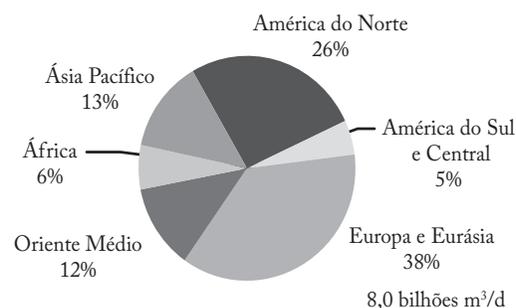
Entre 1980 e 2007, a produção e o consumo médios de gás natural cresceram de quatro para oito bilhões de m³/d, ou quase 100%. Como mostram o Gráfico 2 e a Tabela 2, em 2007, a Europa, os países da ex-União Soviética e a América do Norte foram as principais regiões

produtoras de gás natural, com 36,5% e 27% do total do volume mundial produzido, respectivamente. Até o início da década de 1980, os EUA eram os maiores produtores mundiais de gás, contribuindo com 66% da produção mundial. Esta situação alterou-se em 1988, quando a produção russa ultrapassou a americana.

Consumo mundial de gás natural

Entre 1980 e 2007, a taxa média de crescimento do consumo mundial de gás natural foi de 2,6% a.a., sendo o Oriente Médio e

GRÁFICO 2 – Distribuição da produção mundial de gás natural em 2007



Fonte: BP (2008).

TABELA 2 – Principais países produtores de gás natural em 2007

Países	milhões de m ³ /d	%
1º – Rússia	1 664	20,7%
2º – Estados Unidos	1 496	18,6%
3º – Canadá	503	6,2%
4º – Irã	307	3,8%
5º – Noruega	246	3,1%
6º – Argélia	227	2,8%
7º – Arábia Saudita	309	2,6%
8º – Reino Unido	198	2,5%
9º – China	190	2,4%
10º – Turcomenistão	185	2,3%
39º – Brasil	31	0,4%

Fonte: BP (2008)

TABELA 3 – Países com maiores consumo de gás natural em 2007

Países	milhões de m ³ /d	%
1º – Estados Unidos	1 789	22,3%
2º – Rússia	1 202	15,0%
3º – Irã	306	3,8%
4º – Canadá	257	3,2%
5º – Reino Unido	250	3,1%
6º – Japão	247	3,1%
7º – Alemanha	227	2,8%
8º – Itália	213	2,7%
9º – Arábia Saudita	208	2,6%
10º – Ucrânia	177	2,2%
39º – Brasil	60	0,8%

Fonte: BP (2008)

a Ásia do Pacífico os locais onde se deram as maiores taxas de crescimento, de 8,2% a.a. e 7,0% a.a., respectivamente. Nos mercados mais maduros como a América do Norte, a Comunidade Européia e os países da ex-União Soviética, o consumo cresceu apenas 0,6% a.a. e 2,2% a.a., respectivamente.

Conforme mostra a Tabela 3, o consumo de gás natural se concentra nos dois maiores produtores mundiais do combustível, a Rússia e os EUA, que juntos consomem 37% do gás produzido mundialmente. Ao contrário dos EUA, onde o consumo excede a produção e requer a importação de gás, na Rússia o excedente no balanço entre oferta e demanda de gás possibilitou ao país tornar-se o maior exportador do combustível.

Conforme mostra o Gráfico 3, o gás natural desempenha um papel importante na matriz energética de vários países, como nos casos da Argentina e da Rússia, onde o gás representa mais da metade do consumo de energia primária. Nos EUA, este percentual é de 25%, enquanto que no Brasil o consumo é relativamente

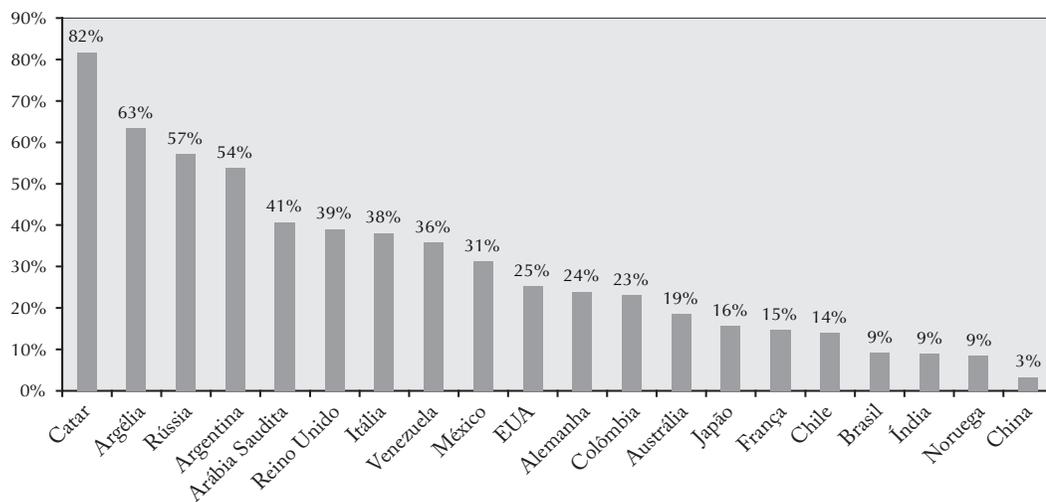
menor, respondendo por 9% do consumo de energia primária.

Comércio internacional de gás natural

Diferentemente do petróleo, o comércio internacional de gás natural é limitado pelos custos mais altos de transporte. Em 2007, enquanto as transações internacionais com gás natural representaram 18,8% do consumo mundial do combustível, aquelas com petróleo corresponderam a 68,3%. Do total dos 2,1 bilhões m³/d de gás comercializados internacionalmente em 2007, 70,8% foram transportados por meio de gasodutos transnacionais e o restante utilizando embarcações de transporte de gás natural liquefeito (GNL). Conforme apresenta a Tabela 4, a Rússia é o maior exportador de gás natural através de gasodutos, seguida pelo Canadá e pela Noruega. Os EUA estão no topo da lista dos importadores de gás natural por este modo de transporte, seguidos pela Alemanha e pela Itália.

O comércio internacional de GNL vem ganhando espaço a cada ano, em função da redu-

GRÁFICO 3 – Participação do gás natural no consumo de energia primária de países selecionados em 2007



Fonte: BP (2008)

TABELA 4 – Comércio internacional de gás natural através de gasodutos em 2007

Exportadores	milhões de m ³ /d
1º – Estados Unidos	404
2º – Rússia	294
3º – Irã	236
4º – Canadá	137
5º – Reino Unido	93
Importadores	milhões de m ³ /d
1º – Japão	298
2º – Itália	229
3º – Arábia Saudita	198
4º – Ucrânia	92
5º – Brasil	84

Fonte: BP (2008)

Nota: Exportações e importações líquidas.

TABELA 5 – Comércio internacional de GNL em 2007

Exportadores	milhões de m ³ /d
1º – Estados Unidos	105
2º – Rússia	82
3º – Irã	76
4º – Canadá	68
5º – Reino Unido	58
Importadores	milhões de m ³ /d
1º – Japão	243
2º – Coreia do Sul	94
3º – França	84
4º – Espanha	66
5º – Estados Unidos	60

Fonte: BP (2008)

ção dos custos das tecnologias de liquefação, transporte e regaseificação de gás e das limitações político-econômicas do transporte intercontinental a longas distâncias por meio de gasodutos. De acordo com a Tabela 5, as exportações de GNL foram lideradas por Catar, Malásia e Indonésia, sendo que os maiores im-

portadores do produto foram Japão, Coreia do Sul e Espanha.

O gás natural no Brasil

A utilização do gás natural no Brasil começou modestamente por volta de 1940, a partir

das descobertas de óleo e gás na Bahia. Inicialmente, a produção nordestina de gás atendia apenas às indústrias localizadas no Recôncavo Baiano. Mas, depois de alguns anos, com o desenvolvimento das bacias do Recôncavo, de Sergipe e de Alagoas, o gás passou a ser utilizado no Pólo Petroquímico de Camaçari, e como combustível para a refinaria Landulfo Alves.

A ausência de grandes reservas de gás no país fez com que, em 1974, sua participação na matriz de energia primária fosse de apenas 1%. A partir do final da década de 1990, o mercado de gás natural começou um grande ciclo de crescimento, devido ao aumento da produção de gás associado na bacia de Campos, mas principalmente à inauguração do Gasoduto Bolívia–Brasil (Gasbol) em 1999, bem como aos investimentos em redes de distribuição efetuados por distribuidores de gás canalizado. Dessas, as principais foram a CEG, no Rio de Janeiro, e a Comgás, em São Paulo, após serem privatizadas no final da década. Com isso, a participação do gás na matriz cresceu para 6% em 2001 e atingiu 9% em 2007.

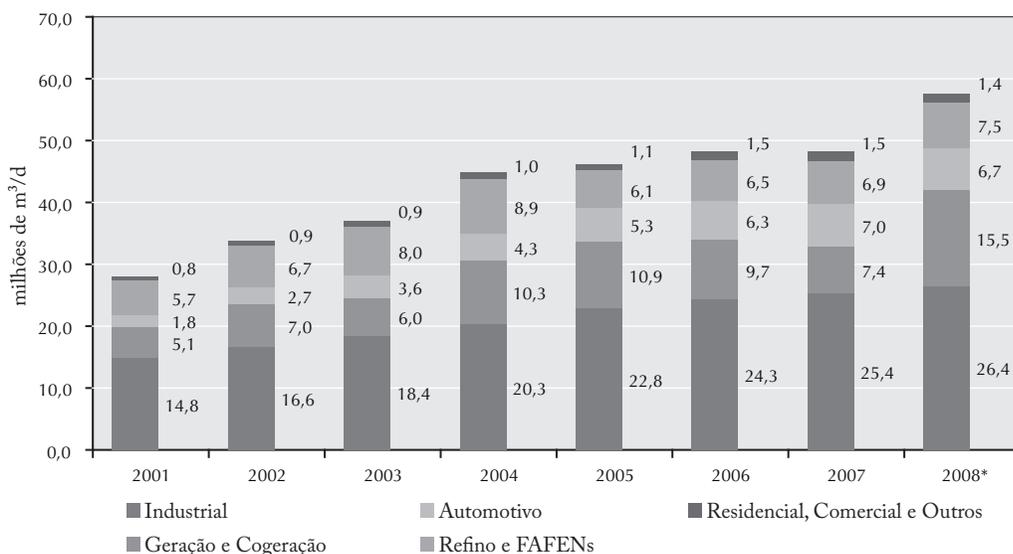
A primeira tentativa de criar uma âncora de consumo para o gás foi o Plano Prioritário das

Térmicas (PPT), elaborado em 1999. O plano, que foi desenvolvido não só para ser um dos vetores da inserção do gás natural na matriz energética, mas também para evitar o déficit de energia elétrica que se avizinhava, acabou não vingando por dois motivos principais: a desvalorização do real ocorrida em 1999, que elevou o preço do gás importado da Bolívia e o custo dos equipamentos; e o racionamento de energia elétrica de 2001, que freou o crescimento na demanda do setor elétrico e levou a um excedente na oferta de energia elétrica nos anos subsequentes. Em face da sobra de gás natural que se sucedeu ao insucesso do PPT, em 2003, a Petrobras anunciou um plano de massificação do uso do gás natural que tinha como principal vetor o congelamento do preço do gás natural entre 2003 e a metade de 2005. Esse plano mostrou-se bem-sucedido, consolidando os elevados índices de crescimento, em particular no mercado industrial e no automotivo.

Entre 2001 e 2007, a demanda de gás natural no Brasil cresceu a uma taxa média de 9,4% a.a. e passou de 28 para 48 milhões m³/d.

Nesse período, o consumo automotivo foi o que apresentou maior crescimento, 26% a.a.,

GRÁFICO 4 – Consumo de gás natural no Brasil



Fonte: CBIE. Nota: 2008 até junho.

passando de 1,8 para 7,0 milhões de m³/d. Esse expressivo crescimento ocorreu não apenas pela forte competitividade do gás natural frente à gasolina, sua principal concorrente, mas também pelos incentivos destinados ao uso do gás natural. No Rio de Janeiro, por exemplo, há significativa redução de IPVA nos automóveis convertidos a partir de 1999.

Em seguida, vêm os segmentos residencial e comercial, com 12% a.a de crescimento no período. O segmento industrial foi o segmento âncora, responsável pelos maiores volumes, crescendo 9,4% a.a. O consumo para geração térmica de energia elétrica apresentou crescimento de 6,6% a.a. e o consumo nas refinarias e FAFEN, 3,3% a.a.

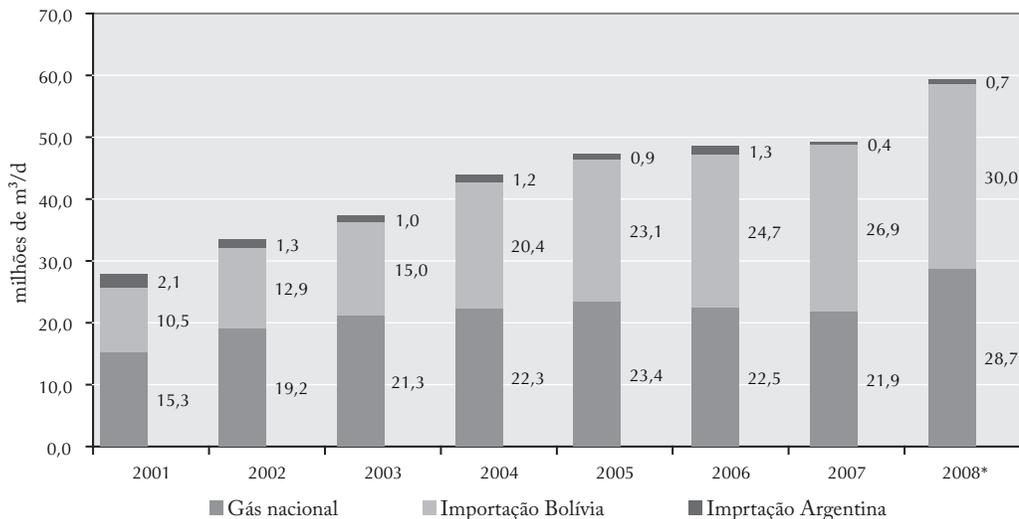
O modelo de abertura da indústria de petróleo e gás no Brasil, iniciado em 1997, foi bem-sucedido no segmento de exploração e produção, ao atrair um número significativo de novos agentes para o setor: setenta, conforme dados para o mês de março de 2008.

Entre 2001 e 2007, a produção de gás nacional cresceu em média 4,5% a.a. Segundo a

Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), no final de 2007, as reservas provadas brasileiras de gás eram de 275 bilhões de m³ (ANP, 2008). Nesse ano, a produção média diária de gás foi de 49,7 milhões de m³.

Quarenta e nove por cento, ou 135 bilhões de m³, das reservas brasileiras localizam-se *offshore*, na costa do estado do Rio de Janeiro, onde se produz 45%, 21,9 milhões de m³/d, do gás nacional. A Petrobras é a única produtora. O estado de São Paulo detém 1,1 bilhões de m³, e apresenta uma tímida produção de 0,9 milhão de m³/d. O estado do Amazonas possui a maior reserva nacional *onshore*, de 51,1 bilhões de m³. Sua produção de 9,7 milhões m³/d é aproveitada para retirar frações pesadas do gás (GLP e gasolina natural) e depois reinjetada, uma vez que a infra-estrutura para escoar a produção está em fase de implantação. O escoamento depende do término da construção do gasoduto Coari–Manaus, previsto para meados de 2009. Com 103 km, ele tem capacidade de 5,5 milhões m³/d, expansível para 7,5 milhões m³/d.

GRÁFICO 5 – Oferta de gás natural no Brasil



* Dados até junho 2008.

Fonte: CBIE. Nota: A oferta nacional de gás corresponde à estimativa oficial da ANP sobre o total da produção nacional. Esse montante é resultante da estimativa da produção nacional total deduzida das perdas e do total que é consumido no próprio processo de produção e exploração do gás natural.

Os estados de Sergipe, Alagoas e Bahia compõem o segundo maior pólo produtor de gás do país, com reservas de 42,1 bilhões de m³ e produção de 11,2 milhões m³/d. Por sua vez, os estados do Rio Grande do Norte e do Ceará possuem reservas de 13 bilhões de m³ e produção de 3,1 milhões de m³/d, e o estado do Espírito Santo, reservas de 32,2 bilhões de m³ e produção de 2,6 milhão de m³/d.

Quanto às importações de gás natural, a estatal também é hegemônica e comercializa 90% das importações (atualmente são 100% pois as importações de Uruguaiana e Cuiabá estão suspensas). Além disso, a Petrobras é proprietária da totalidade das 23 unidades de processamento de gás natural existentes no país em 2005.

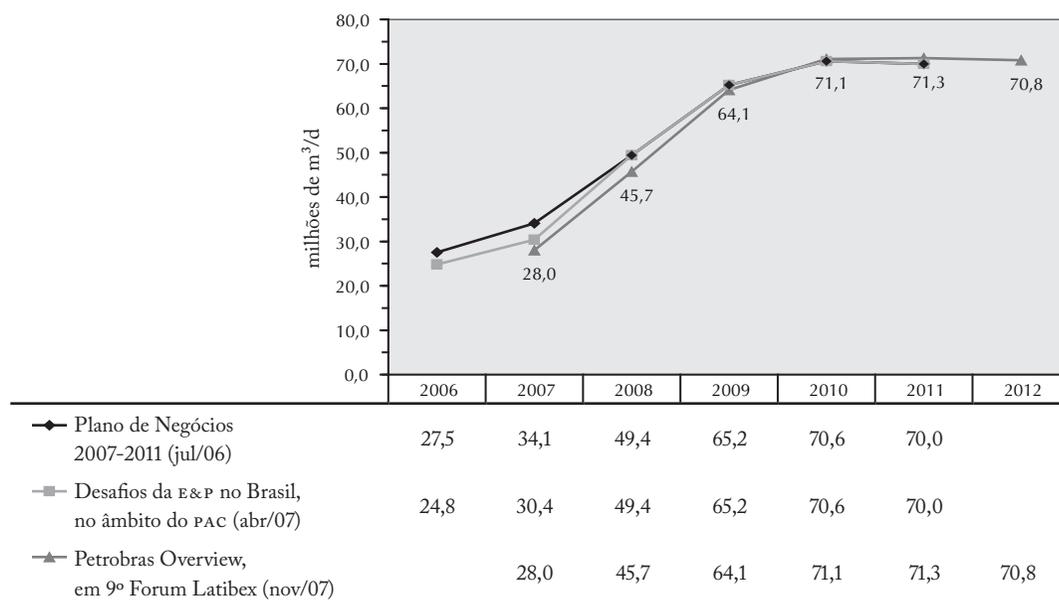
Conforme mostra o Gráfico 5, a oferta doméstica de gás natural é complementada por importações da Bolívia e da Argentina. Entre 2001 e 2007, a dependência brasileira de gás importado subiu de 45% para 55,5%. Nesse período, a importação de gás da Bolívia triplicou, enquanto a da Argentina caiu 80%. Com isso, a participação do gás boliviano no total importado passou de 84% em 2001 para 98% em 2007.

Em 2008, a importação de gás da Bolívia atingiu a capacidade máxima do gasoduto, chegando a 31 milhões de m³/d em alguns meses. A sua participação na oferta de gás total no Brasil chegou a 50,5%, preocupante para uma efetiva segurança de suprimento num país com uma dependência de 9% do energético em sua matriz.

Em sua versão inicial, o Plangás previa que a bacia de Santos, mais especificamente o campo de Mexilhão, supriria a demanda de gás do Sudeste, enquanto a produção da bacia do Espírito Santo seria direcionada para atender à Região Nordeste utilizando o GASENE.

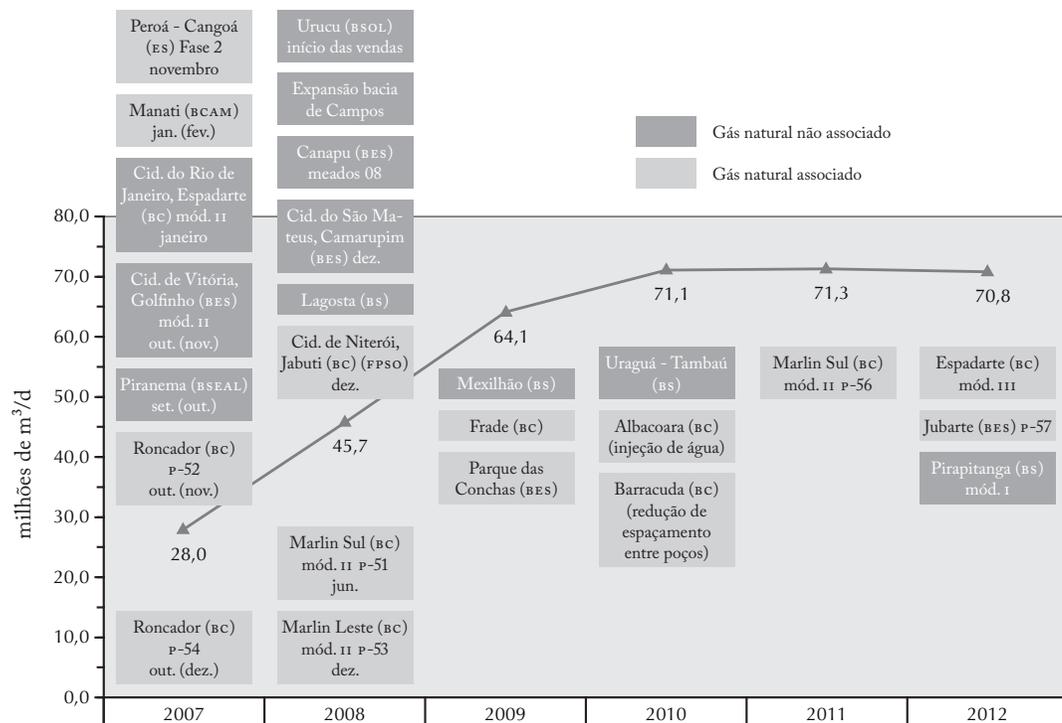
Posteriormente, no segundo trimestre de 2007, a Petrobras reviu sua estratégia e elegeu os campos do Rio de Janeiro e São Paulo, até que a produção de Santos fosse plenamente desenvolvida. Segundo a Petrobras, a mudança de estratégia se deveu ao fato de que as únicas duas embarcações no mundo capazes de transportar a plataforma de Mexilhão só estariam disponíveis a partir do segundo semestre de 2008. Posteriormente, a estratégia do Plangás sofreu pequenas alterações à luz de dados sobre o atraso em alguns projetos.

GRÁFICO 6 – Previsões da oferta de gás elaboradas pela Petrobras



Fonte: Petrobras.

GRÁFICO 7 – Previsão de operação de empreendimentos de produção de petróleo e gás natural



Fonte: Petrobras.

Sua última revisão é do final de 2007. O Gráfico 7 apresenta detalhes desta revisão.

Em termos de produção mensal, a média de janeiro a junho de 2008 teve um crescimento de 2,4% a.m. Assim, para alcançar a meta definida no Plangás, a oferta terá que crescer 14% a.m. entre julho e dezembro de 2008, atingindo 77 milhões de m³/d em dezembro 2008 – Gráfico 8.

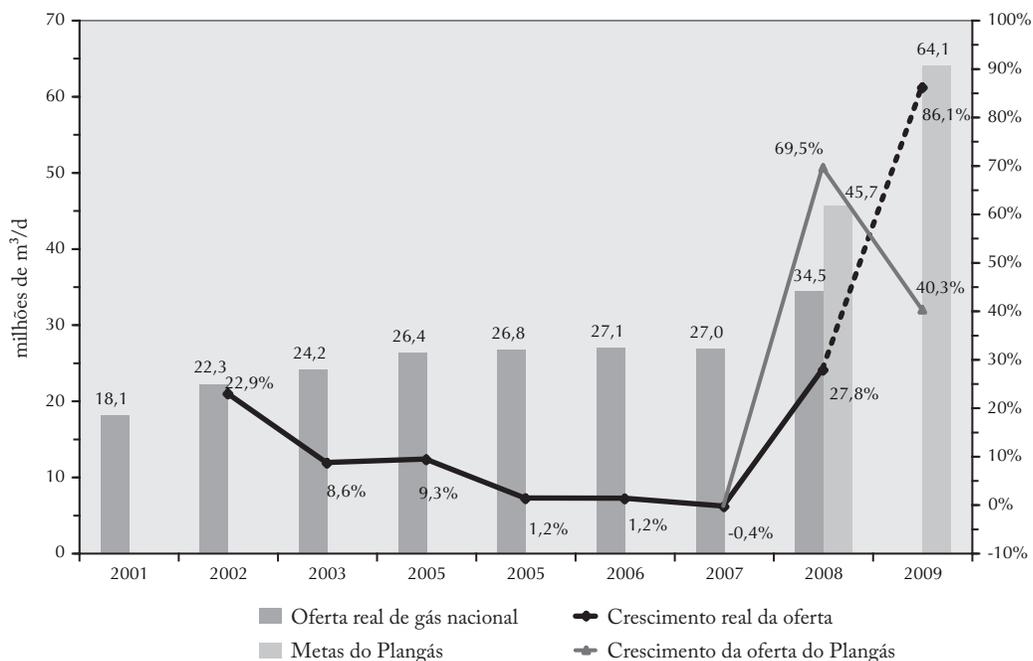
Para garantir o suprimento de gás às térmicas, a Petrobras assinou em 2006, com a Aneel, um Termo de Adequação de Conduta (TAC), que prevê a aplicação de multas pesadas no caso do não atendimento aos despachos das usinas. Em outubro de 2007, a baixa hidrologia elevou o risco de déficit de energia elétrica de tal forma que foi necessário acionar as usinas térmicas do sistema. No entanto, o gás disponível no país estava, em sua grande parte, comprometido com os mercados cativos não térmicos, que haviam sido desenvolvidos para escoar o excesso de gás inicialmente destinado às termelétricas. Dessa forma, não foi possível despachar as usi-

nas. Essa situação levou a Petrobras a ofertar contratos mais adequados ao perfil de demanda dos consumidores. Até esse momento a relação contratual que regia a comercialização de gás natural no Brasil dividia-se entre contratos firmes e flexíveis.

Os novos contratos ofertados são:

- firme inflexível: estabelece um compromisso de comercialização com pagamento por quantidades mínimas contratadas por parte do cliente e a respectiva garantia de entrega por parte do fornecedor;
- firme flexível: o consumidor bi-combustível se dispõe a deixar de receber o gás natural sendo substituído por outro energético;
- interruptível: neste modelo, o suprimento de gás natural pode ser interrompido apenas pelo fornecedor. A diferença entre este e o contrato firme flexível é que, na modalidade interruptível, a responsabilidade pela substituição do combustível alternativo fica

GRÁFICO 8 – Oferta Real de Gás Nacional e Meta do Plangás



Fonte: Petrobras/CBIE.

a cargo do cliente. O preço do gás natural poderá incorporar um desconto em relação ao preço que seria praticado em um contrato padrão do tipo firme inflexível;

- preferencial: nesta nova modalidade, o consumidor é que detém a prerrogativa de interromper o fornecimento. É interruptível apenas pelo cliente, estando o fornecedor obrigado a providenciar o suprimento de gás disponível quando demandado. O preço do gás neste contrato será composto por duas parcelas: uma referente ao custo associado à manutenção da capacidade e outra relativa à energia. Além disso, o contrato detalhará a antecedência e as condições de nominação do gás. A expectativa da Petrobras é que o contrato preferencial seja, predominantemente, destinado ao consumo termelétrico com suprimento via GNL.

A ameaça boliviana

A partir de 2004, movimentos ocorridos na Bolívia passaram a indicar a possibilidade

de quebra do contrato internacional de compra e venda assinado em 1999 pela Petrobras e pela YPFB, com duração de vinte anos. O governo brasileiro imediatamente identificou a necessidade de diversificação de fontes de suprimento e determinou que a Petrobras buscasse alternativas. A companhia criou a opção de importação de GNL (Gás Natural Liquefeito) através de implantação de dois terminais de regasificação (montados em navios metaneiros), presente-mente em fase final de instalação em Pecém (CE) e no Rio de Janeiro. Ao mesmo tempo, celebrou contratos comerciais garantindo o suprimento de LNG em bases flexíveis, estabelecendo garantia de disponibilidade do produto em caso de uma situação de necessidade de despacho de suas usinas termelétricas.

Em paralelo, as recentes descobertas no pré-sal criam alternativas adicionais de suprimento que ainda necessitam ser entendidas em termos de volumes e períodos de disponibilidade. Isso ocorrerá a partir da obtenção de informações adicionais sobre o campo de Tupi nos Testes de Longa Duração (TLD) e Piloto programa-

dos para entrarem em operação respectivamente no início de 2009 e final de 2010. De posse desses dados, será possível identificar a necessidade e viabilidade de injeção de gás natural nos reservatórios de Tupi e a consequente disponibilidade do produto para oferta ao mercado doméstico e internacional. O passo seguinte, e que está sendo considerado neste momento, será desenhar a melhor alternativa econômica de aproveitamento do gás natural disponível para comercialização. Esta poderia ser identificada a partir das seguintes propostas: 1) liquefação *offshore*; 2) transporte por duto até o continente e sua possibilidade de liquefação em instalações *onshore*. Não se devem descartar ainda outros *breakthroughs* tecnológicos como GTL (*Gas to Liquids*), ainda não testado em instalações *offshore*.

O marco regulatório e a Lei do Gás

A Emenda Constitucional n.º 9, de novembro de 1995, alterou o artigo 177 da Constituição Brasileira, permitindo a atuação de outras empresas além da Petrobras em todas as atividades da indústria do petróleo e gás natural. A regulamentação da indústria do gás natural na esfera federal é formada pela Lei n.º 9 478, de 6 de agosto de 1997, e por portarias editadas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP). Segundo o artigo 25 da Constituição, a atividade de distribuição de gás canalizado é monopólio dos estados, que podem conceder o serviço a empresas estatais ou privadas.

Voltada essencialmente para o petróleo e seus derivados, a Lei n.º 9 478/2007 mostrou-se inadequada para promover a concorrência na comercialização do gás natural e atrair investimentos em infra-estrutura de transporte.

Na questão da produção de gás natural, a partir da 1ª Rodada da ANP criaram-se as condições para que as empresas pudessem construir um portfólio de projetos para criar alternativas de oferta de gás natural ao mercado brasileiro. Neste momento encontra-se em fase de

implantação uma série de projetos de desenvolvimento da produção (pelo menos cinco), conduzidos por diversos operadores internacionais, que permitirão atingir esse objetivo.

No caso da comercialização, o principal óbice é o acesso de terceiros aos gasodutos de transporte. A provisão da Lei n.º 9 748 de acesso negociado às redes de transporte não produziu o efeito desejado: a negociação entre os agentes foi longa e marcada pela multiplicação de barreiras à entrada, que efetivamente inviabilizaram a aplicação do conceito de acesso não discriminatório a essa infra-estrutura. Com isso, as negociações sempre resultaram em conflito entre as partes, exigindo a intervenção da ANP.

Reconhecendo que a posição dominante da Petrobras no mercado brasileiro requer um tratamento específico para resguardar o setor de práticas anticompetitivas e buscando acelerar a entrada de novos agentes na indústria, foram elaborados alguns projetos de lei que alteram a regulamentação federal relativa ao gás natural, atualmente em discussão no Congresso Nacional. Desses destacam-se o Projeto de Lei n.º 226/2005, apresentado em junho de 2005, pelo senador Rodolpho Tourinho, do então PFL, e o de n.º 6 673/2006, apresentado no começo de 2006, pelo Poder Executivo Federal. As duas propostas convergiram para que, em 2007, fosse elaborado o Projeto de Lei n.º 90/2007 da Câmara Federal, através de Comissão Especial, cujo relator foi o deputado João Maia (PMDB-RN). Os principais pontos do Projeto são:

1. alteração da regulamentação do acesso de terceiros interessados aos gasodutos de transporte, que passa de negociado para regulado, com o estabelecimento, por parte da ANP, da metodologia para fixação das tarifas de transporte dutoviário;
2. coexistência de dois regimes para o transporte de gás natural: um com autorizações (existentes) e outro com concessões (novos);

3. seleção, pelo Ministério de Minas e Energia (MME), do regime jurídico para cada empreendimento de transporte, havendo clara preferência pelo regime de concessão;
4. adoção de licitações públicas para novas concessões de gasodutos de transporte;
5. separação rigorosa dos negócios de comercialização e transporte de gás natural com a exigência de que todos os transportadores sejam obrigados a constituir empresa à parte para construir e operar gasodutos;
6. decisão, pela ANP e MME, sobre o prazo de não aplicação da concessão obrigatória de acesso de terceiros aos novos gasodutos;
7. garantia de prazo de exclusividade para utilização dos gasodutos, de dez anos contados da data de início da operação dos gasodutos autorizados e em licenciamento, durante o qual não há obrigatoriedade de concessão de acesso a terceiros interessados;
8. Chamada Pública para a contratação de capacidade de transporte em dutos existentes, a serem construídos ou ampliados;
9. tarifas dos gasodutos sob autorização serão propostas pelos transportadores e aprovadas pela ANP. As tarifas para novos gasodutos, objeto de concessão, serão estabelecidas com base no processo de licitação previsto nesta lei.

Atualmente, o projeto aguarda votação em três comissões do Senado federal – de Constituição e Justiça (CCJ), de Assuntos Econômicos (CAE) e de Infra-Estrutura (CI) – e no plenário da Casa, para posteriormente voltar à Câmara, onde finalmente seguirá para sanção do presidente da República. O Ministério de Minas e Energia, através de uma ação diligente de sua Secretaria de Óleo e Gás (SOG), está intermediando negociações entre os principais atores do setor e o Senado, buscando a convergência de interesses para termos uma Lei do Gás aprovada no menor prazo possível.

Além disso, é crucial começar a entender quais seriam os impactos de um crescimento

significativo da oferta de gás natural de origem doméstica (decorrente das novas reservas do pré-sal, ora em fase de avaliação). Assim como é crucial identificar as modificações que deveriam ocorrer na regulamentação do setor elétrico (principalmente nos leilões de oferta de energia nova) de modo a permitir a competitividade de geração termelétrica a partir do gás natural, aproveitando as vantagens associadas à sua disponibilidade e alavancando novas oportunidades de investimento no setor.

Conclusões

O gás natural apresenta duas condições concretas para elevar a sua participação na matriz energética mundial.

Primeiro, as reservas provadas cresceram 114% entre 1980 e 2007, saltando de 82,5 trilhões de m³ para 177 trilhões de m³. Em 2007, a razão R/P situava-se em aproximadamente 60 anos. Em 1980, a razão era de 56 anos, mostrando que, nos anos que se passaram, as reservas cresceram mais rápido que a produção. Entre 1980 e 2007, a produção e o consumo médios de gás natural cresceram de quatro para oito bilhões de m³/d, ou quase 100%.

Segundo, o crescimento cada vez maior da comercialização do gás natural sob a forma liquefeita, o chamado GNL. A tecnologia de liquefazer o gás natural e posteriormente gaseificar transformou o gás natural em *commodity*, abrindo novos mercados consumidores. Do total dos 2,1 bilhões m³/d de gás comercializados internacionalmente em 2007, 30% já foram transportados utilizando embarcações de transporte de gás natural liquefeito (GNL).

No Brasil também existem grandes oportunidades para que o gás natural aumente a sua participação na matriz energética.

Entre 2001 e 2007, a demanda de gás natural no país cresceu a uma taxa média de 9,4% a.a. e passou de 28 para 48 milhões m³/d.

Esse crescimento foi ancorado fortemente no gás proveniente da Bolívia. A diminuição da

dependência do gás de origem boliviana, com a chegada da alternativa do GNL, cria uma condição sustentável para permitir o crescimento adicional da oferta.

A possibilidade de novas reservas significativas de gás natural próximas ao mercado a partir das descobertas do pré-sal cria uma alternativa realista de aumento da oferta interna. Infelizmente a identificação dos volumes a serem disponibilizados para comercialização ainda demandará dois a três anos para serem confirmados.

Atualmente, existe uma concentração da demanda de gás natural no setor industrial que decorre do desenvolvimento histórico das redes e da oferta de gás natural. É tempo de desenvolver outros usos para o gás natural que representem oportunidade para aumentar a eficiência energética e diminuir os impactos ambientais,

como a co-geração e utilização de gás natural em sistemas de refrigeração, entre outros.

Há a necessidade de acompanhar com atenção o aumento de disponibilidade de gás natural de origem doméstica e a necessidade de alterações na regulamentação dos leilões de oferta de energia elétrica, adaptando-a a essa nova potencial realidade de mercado.

Finalmente, deve-se avançar celeremente na aprovação da nova Lei do Gás Natural (construída a partir do substitutivo do deputado João Maia), de maneira a compatibilizar o novo momento de aumento de oferta (e de competição) com a atração de novos investidores para o segmento. Para alcançar este objetivo, é preciso estabelecer regras transparentes e estáveis, reconhecendo a importância do setor na economia do Brasil e assegurando o seu desenvolvimento sustentado. ○



