

Res Pvblica

ISSN - 1678-4057

Vol. 5

No. 2

Jul/Dez 2006

Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental

O pós-Consenso de Washington: a globalização e o desenvolvimento

ELI DINIZ

Patentes farmacêuticas: um entrave para o acesso a medicamentos?

CONSTANCE MARIE MILWARD DE AZEVEDO MEINERS

Compromisso regulatório e defesa da concorrência:

análise do projeto de lei nº 5.877/2005

ALEXANDRE GHEVENTER

**A política nacional de trabalho para a juventude em sua
primeira infância: notas para uma avaliação preliminar sobre o
programa primeiro emprego (2003-2007)**

ANA AMÉLIA DA SILVA e GABRIELA CAVALCANTI CUNHA

Dilemas da alocação de recursos do Governo Federal:

o caso do Ministério do Trabalho e Emprego

*ANDRÉ LUIS SOUZA GALVÃO, CLIFFOR LUIZ DE ABREU GUIMARÃES,
LUIS HENRIQUE DA SILVA PAIVA, MARCELO PEREIRA DE ARAÚJO,
MAURÍCIO DA CRUZ GOMES e MIGUEL CRISÓSTOMO BRITO LEITE*

Dinâmica do emprego formal no nordeste - 1985-2004

ROGÉRIO NAGAMINE e VINICIUS MOREIRA RIBEIRO

Res Pública

Revista de Políticas Públicas
e Gestão Governamental

Brasília - 2007



ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS ESPECIALISTAS EM POLÍTICAS
PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL

Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - uma carreira a serviço da cidadania

DIRETORIA

Presidente: Amarildo Baesso

Diretor Administrativo-Financeiro: Ricardo Vidal de Abreu

Diretora Sócio-Cultural: Carmem Priscila Bocchi

Diretor de Comunicação e Divulgação: Sérgio A. Ligiero Gomes

Diretora de Estudos e Pesquisas: Adélia Cristina Zimbrão da Silva

Diretor de Assuntos Parlamentares e Articulação Institucional: Carlos Frederico R. Gonçalves

Diretor de Assuntos Profissionais: Roberto Seara Pojo Rego

Suplentes: Lígia Camargo Lacerda, Adriana Phillips Ligiero e Cristóvão de Melo

CONSELHO FISCAL: Iracema Hitomi Fujiyama, João Mendes da Rocha Neto e José Augusto dos Reis Gomes

CONSELHO DE ÉTICA: Arthur Phillipe, Alberto Albino e Auro Shiguenari Yoshida

Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental : Res Pvblica / Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.
– Ano 1, n.1 (set. 2002)- . – Brasília : ANESP, 2002- .

Semestral

ISSN 1678-4057

1. Administração Pública – Periódicos. 2. Gestão Governamental – Periódicos. 3. Política Pública – Periódicos. I. Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. II. Título: Res Pvblica.

CDD 350.005

CDU 35 (05)

Editor: Sérgio A. Ligiero Gomes - **Banca Editorial:** Leila Giandoni Ollaik, Márcia R. DE C.S.G. Muchagata e Verônica Freire F. Lima e Silva - **Capa, Diagramação e Produção:** Acqua Design (61) 3467 0199.

Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Endereço: SGAS 902 Lote 74 Bloco “B” Sala 229 - Ed. Athenas - CEP: 70.390-020 - Brasília/DF. FONES: (61) 3323 2397 / 3321 3898 / FAX: (61) 3322 4049. E-mail: anesp@terra.com.br / Site: www.anesp.org.br
1000 exemplares - circulação dirigida

RES PVBLICA é uma publicação semestral da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental - ANESP. O conteúdo dos artigos publicados não necessariamente expressa a opinião da ANESP.

Sumário

Editorial.....	7
O pós-Consenso de Washington: a globalização e o desenvolvimento ELI DINIZ	9
Patentes farmacêuticas: um entrave para o acesso a medicamentos? CONSTANCE MARIE MILWARD DE AZEVEDO MEINERS.....	27
Compromisso regulatório e defesa da concorrência: análise do projeto de lei nº 5.877/2005 ALEXANDRE GHEVENTER.....	51
A política nacional de trabalho para a juventude em sua primeira infância: notas para uma avaliação preliminar sobre o programa primeiro emprego (2003-2007) ANA AMÉLIA DA SILVA E GABRIELA CAVALCANTI CUNHA.....	79
Dilemas da alocação de recursos do Governo Federal: o caso do Ministério do Trabalho e Emprego ANDRÉ LUIS SOUZA GALVÃO, CLIFFOR LUIZ DE ABREU GUIMARÃES, LUIZ HENRIQUE DA SILVA PAIVA, MARCELO PEREIRA DE ARAÚJO, MAURÍCIO DA CRUZ GOMES E MIGUEL CRISÓSTOMO BRITO LEITE..	105
Dinâmica do emprego formal no nordeste - 1985-2004 ROGÉRIO NAGAMINE E VINICIUS MOREIRA RIBEIRO	127

Res Publica

A implementação de políticas públicas exige, hoje, o desprendimento de qualquer provincianismo que negligencie as múltiplas interconexões que avançam inexoráveis os limites territoriais. Boa parte da pauta dos desafios das sociedades contemporâneas se realiza em arenas e contextos institucionais que transbordam as fronteiras nacionais e, mesmo, regionais. Demandam, portanto, soluções sensíveis à complexidade envolvida. Essa situação põe por terra qualquer pretensão de solução única, como a apreçoada pelo receituário neoliberal do século passado.

Em “O pós-Consenso de Washington: a globalização e o desenvolvimento revisitados”, a professora Eli Diniz brinda-nos com uma reflexão sobre a globalização e o desenvolvimento a partir do que seria a terceira geração de interpretações do fenômeno da globalização. Essa vertente recupera a dimensão política como espaço de possibilidade de criação do novo. Em tal contexto, o Estado ganha peso como elaborador de estratégias no ambiente globalizado.

Esse ambiente globalizado marca o quadro em que Constance Marie Milward situa o problema das patentes farmacêuticas e da política de acesso a medicamentos, no artigo “Patentes farmacêuticas: um entrave ao acesso a medicamentos?”. Nele, a autora mostra como as políticas nesta área são influenciadas pelo regime de proteção patentária que contém importantes componentes internacionais. Constance analisa o desenvolvimento do regime internacional de patentes, os acordos internacionais, e o movimento internacional de defesa da saúde pública, situando o programa brasileiro de acesso universal a medicamentos anti-retrovirais.

Em “Compromisso regulatório e defesa da concorrência: análise do projeto de lei nº 5.877/2005”, Alexandre Gheventer analisa o Projeto de Lei nº 5.877/99, à luz de três elementos formadores do desenho institucional da agência antitruste: autonomia, *enforcement* (capacidade de fazer valer decisões) e *accountability* (transparência e prestação de contas). Procura explicar, ainda, o processo de construção institucional da política

antitruste no Brasil sob o olhar de um novo padrão de relacionamento entre o público e o privado cujo espaço de interação desloca-se para as chamadas políticas regulatórias.

Ana Amélia e Gabriela Cavalcanti dão contribuição duplamente especial em “A política nacional de trabalho para a juventude em sua primeira infância”. As autoras fazem a análise da política nacional de trabalho para a juventude em sua primeira infância a partir da reflexão sobre suas próprias práticas como gestoras públicas atuantes no âmbito daquele programa. Combinam as disposições mentais reflexiva e analítica trabalhadas por Mintzberg¹. Uma modalidade de reflexão que esperamos que inspire novas contribuições dos Gestores.

No artigo “Dilemas da alocação de recursos do Governo Federal: o caso do Ministério do Trabalho e Emprego”, André Luis Souza *et ali* apontam o problema da irracionalidade das políticas públicas por conta da preponderância da lógica orçamentária. Mostram como a falta da avaliação de políticas, aliada a critérios de alocação de recursos estritos às finanças públicas e alheios às questões setoriais, pode gerar grande ineficácia nas políticas públicas.

Rogério Nagamine e Hélio Vinicius fecham a edição com “Dinâmica do emprego formal no Nordeste 1985-2004”, por meio do qual oferecem subsídios analíticos para o aperfeiçoamento das políticas públicas de geração de emprego, renda e desenvolvimento regional. Analisam a evolução do mercado formal de trabalho na Região Nordeste para o período de 1985 a 2004, buscando as causas subjacentes ao comportamento do emprego formal e a comparação com o desempenho no país como um todo.

São contribuições relevantes para a compreensão das políticas públicas no Brasil.

Boa leitura.

¹ Jonathan Gosling e Henry Mintzberg trabalham cinco disposições mentais do executivo: reflexiva, analítica, cosmopolita, colaborativa e da ação. GOSLING, Jonathan; MINTZBERG, Henry. *As cinco mentes de um executivo*. Harvard Business Review, nov, 2003, p. 40-49.

O pós-Consenso de Washington: a globalização e o desenvolvimento revisitados

Eli Diniz

Em relação ao ano de 2002, as eleições presidenciais de 2006 realizam-se num momento particularmente favorável a uma revisão de paradigmas para pensar os desafios contemporâneos dos países latino-americanos em geral e do Brasil em particular. Mais especificamente, as condições externas apresentam-se extremamente favoráveis para a retomada de um debate mais profundo e profícuo em torno de estratégias alternativas de desenvolvimento, bem como acerca do papel do Estado na condução de um processo de crescimento sustentado, acompanhado da sempre almejada, mas tão postergada redução da concentração de renda no país. Isso é verdadeiro tanto do ponto de vista da conjuntura econômica, quanto das condições políticas e intelectuais.

Em primeiro lugar, serão considerados os aspectos econômicos. Como ressaltam diversos analistas e observadores do cenário externo, a partir de 2002 e, pelo menos, até abril de 2006, como não ocorria há várias décadas, a economia internacional vinha se comportando de modo excepcionalmente favorável. Tal desempenho traduziu-se pelo vigor do comércio internacional, pela expansão continuada das exportações, pela elevação crescente dos preços das mercadorias e pelo equilíbrio relativo dos movimentos de capitais. Assim, o relatório semestral do FMI, divulgado naquele período, pôs em destaque as elevadas taxas de crescimento alcançadas por diferentes regiões do mundo sem aumento

das pressões inflacionárias¹. Em 2005, por exemplo, a economia mundial cresceu 4,8%, enquanto os países emergentes e em desenvolvimento cresceram 7,2% (excluindo, segundo a classificação adotada pelo FMI, Coréia do Sul, Israel e Cingapura). Em contraste, o Brasil teve crescimento de apenas 2,3%. Entre 1998 e 2007, segundo o referido relatório (que inclui as projeções para 2006 e 2007), a economia mundial registrou, em média, a expansão de 4,1% ao ano, nos países emergentes e em desenvolvimento, 5,8% e no Brasil, a modesta taxa de 2,3%. Ainda no referido relatório, o FMI projetou para a economia mundial uma expansão de 4,9% em 2006 e 4,7% em 2007. Para os países emergentes e em desenvolvimento, a projeção para as taxas de crescimento do PIB foi de 6,9% em 2006 e 6,6% em 2007, enquanto para o Brasil, essa projeção foi de 3,5% para os dois anos considerados. Para a América Latina, a estimativa da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina) seria de 4,5%. Ou seja, o Brasil seguirá crescendo menos do que a economia mundial, o que, aliás, já vem ocorrendo há onze anos.

A partir de maio de 2006, o cenário externo passou a apresentar sinais desfavoráveis sob os efeitos da turbulência econômico-financeira desencadeada pelo comportamento da economia dos Estados Unidos. Entretanto, a economia brasileira não foi abalada, revelando menor vulnerabilidade externa do que na década de 1990, sendo inclusive bem avaliada pelas principais agências de classificação de risco. Ademais, os juros internos continuaram sua trajetória descendente, mesmo num contexto de aperto da política monetária em escala mundial.

Desta forma, durante o debate eleitoral de 2006, não é de estranhar que a configuração do contexto internacional haja imposto aos diferentes atores uma pergunta inescapável: Como fazer para que o país possa tirar melhor proveito quando as circunstâncias externas se tornam favoráveis e para que adquira capacidade de ingressar na rota do crescimento sustentado?

Em segundo lugar, as condições políticas mostraram-se igualmente favoráveis a posturas menos ortodoxas e mais abertas à inovação. Como é sabido, a partir do início do novo milênio, o panorama político latino-

americano mudou substancialmente mediante um movimento de inflexão à esquerda por via eleitoral. A ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda, em países como Brasil, Argentina, Venezuela, Bolívia, Uruguai e Chile, a despeito de suas diferenças internas, deflagaria um debate em torno da redefinição de prioridades da agenda pública, para além da estabilização e da rigidez fiscal. Assumem destaque temas como a redução da exclusão social, o inconformismo diante de uma posição periférica na ordem internacional, a aspiração por mudanças na geopolítica mundial pela busca de autonomia e pelo reforço da integração regional, ou ainda a ênfase nas reformas sociais e na busca de novas modalidades de inserção externa.

Finalmente, no que se refere à dimensão intelectual, o momento revelou-se também propício a uma reflexão inovadora, uma vez que, na esfera internacional, rompeu-se o consenso que, na década de 1990, deu sustentação às políticas inspiradas no receituário do Consenso de Washington², garantindo a supremacia da agenda pró-mercado e do Estado mínimo. Esta deixou de ser uma agenda consensual, passando a ser objeto de crítica acirrada, voltada para demonstrar a debilidade das estratégias econômicas calcadas no paradigma neoliberal. Como ressalta o professor Bresser Pereira, os equívocos dos anos 90 provocaram o questionamento da ortodoxia convencional³. A célebre citação de Margaret Thatcher, de que não havia outra alternativa senão executar as reformas orientadas para o mercado a fim de adaptar as economias nacionais à nova ordem global, deixou de ser um dogma. O mais interessante é que tal crítica não ficou confinada à periferia do mundo capitalista, mas se deu dentro do próprio *establishment*, sendo conduzida por teóricos de grande projeção internacional, muitos deles ligados às agências multilaterais, como o Banco Mundial. Este é o cerne do que se vem designando por terceira geração de interpretações sobre o fenômeno da globalização: não há caminho único e, por mais estreitas que sejam as margens de manobra, há sempre espaço para a busca de alternativas⁴; não se trata, por outro lado, de rejeitar as diretrizes da ortodoxia convencional em nome da supremacia de uma Terceira Via, tal como proposta pelo primeiro-ministro da Grã-Bretanha Tony Blair, no fim dos anos 90.

A COMPLEXIDADE DO DEBATE INTERNACIONAL: PRINCIPAIS PONTOS DE INFLEXÃO

É exatamente o reconhecimento do teor multidimensional do processo de globalização – a rejeição da visão determinista e economicista do passado recente, a aceitação de que não se trata de um fenômeno monolítico, e, sim, de um processo submetido à interferência de uma pluralidade de fatores o que caracteriza a terceira geração de análises sobre a globalização e seus impactos nas economias periféricas. Em contraposição, ao omitir a dimensão política, os enfoques dominantes nas décadas de 1980 e de 1990 trataram políticas de teor contraditório em seus efeitos, tais como a liberalização do comércio ou a liberalização financeira, como aspectos consensuais de uma agenda igualmente inquestionável.

Cada vez mais, os Estados nacionais tornam-se parte de um sistema de poder de teor supranacional, tornando artificial a rígida contraposição entre fatores externos e fatores internos. Eis o motivo pelo qual administrar com maior ou menor autonomia a inserção do país no sistema internacional não requer apenas capacitação técnica de elites de alta qualificação, mas depende fundamentalmente de opções políticas mais ou menos comprometidas com a defesa da soberania e do fortalecimento do poder de negociação dos governos nacionais. Ademais, como já ressaltara Celso Furtado em livro publicado em 1992, conquistar posições favoráveis no jogo de poder internacional implica alta capacidade de gestão do Estado, ao contrário do que seguem advogando os defensores do Estado mínimo. Cabe acrescentar, por outro lado, que reverter uma posição subordinada, controlar o capital especulativo, reduzir situações de extrema vulnerabilidade externa ou rejeitar a predominância da lógica das empresas transnacionais na estruturação das atividades econômicas de um país é, antes de tudo, um ato de natureza política, requerendo uma ação deliberada capaz de definir e executar uma nova estratégia nacional. Em outros termos, a definição de um projeto autônomo de desenvolvimento é um constructo político, que depende para sua formulação e execução da sustentação de coalizões políticas identificadas com tal objetivo (Diniz, 2000).

No debate internacional, David Held, entre outros, reforçaria esse argumento contrapondo-se à tão propalada visão que vigorou entre meados das décadas de 1980 e 1990 prevendo que os Estados-nação seriam eclipsados pelo avanço da globalização. Segundo seu ponto de vista, a globalização não se traduziria necessariamente numa diminuição do poder do Estado, senão que estaria transformando as condições sob as quais este poder passaria a exercer-se. Efetivamente, os impactos da globalização são mediados pelas estratégias específicas dos governos de cada país para administrar, desafiar ou aliviar os imperativos da globalização (Held, 1991; 1995 e 1999). Assim, os Estados-nação têm papel cada vez mais estratégico.

A crítica aos malefícios de uma postura passiva, a defesa de um enfoque mais independente das relações com o sistema internacional e o questionamento da concepção minimalista do Estado seriam, aliás, posições assumidas publicamente pela alta tecnocracia das agências multilaterais, a partir de fins da década de 1980, após a constatação dos fracassos das políticas rigidamente norteadas pelas recomendações do Consenso de Washington. Aprofundando essa linha de pensamento, o *World Development Report* de 1997 adota o ponto de vista de que “Estados capazes e ativos constituem elementos-chave em qualquer esforço bem sucedido para construir modernas economias de mercado”⁵. Em outros termos, a capacidade de ação autônoma dos governos, a presença de um Estado ativo e eficiente ganhariam realce como condições favoráveis à superação de dificuldades na busca de novas estratégias de crescimento. E ainda, de acordo com o novo enfoque, o fortalecimento de economias de mercado num mundo globalizado não só seria compatível, como exigiria a presença de um Estado capaz e efetivo, conforme demonstrado pelo êxito dos países de industrialização recente do leste asiático, os chamados NICs⁶ (Wade, 1990; Evans, 1995).

Esta inflexão no debate internacional alcança seu ponto máximo com a publicação, em 2002, do livro *Globalization and its discontents*, de Joseph Stiglitz, vencedor do prêmio Nobel de economia de 2001 e ex-dirigente do Banco Mundial, do qual foi economista-chefe e vice-presidente sênior. Comparando casos de sucesso e de fracasso na condução de políticas de estabilização e reformas orientadas para o mercado, durante

as duas últimas décadas, conclui que a busca de soluções próprias e a preservação de margens razoáveis de autonomia estão na raiz dos casos bem sucedidos (por exemplo, Polônia e China) em contraste com a aplicação acrítica das fórmulas consagradas pelas agências multilaterais freqüentemente associadas a experiências desastrosas (por exemplo, Rússia e República Tcheca)⁷.

Na mesma linha de reflexão, podem ser situados os trabalhos mais recentes de Ha-Joon Chang (2002; 2003), nos quais o autor focaliza a falência do neoliberalismo, especialmente nos países menos desenvolvidos (*Less Developed Countries*), em decorrência, sobretudo, de sua incapacidade, quer no plano teórico, quer na esfera das políticas públicas, de construir uma visão complexa e equilibrada das inter-relações entre o mercado, o Estado e outras instituições relevantes, bem como da falta de formulação de estratégias autônomas de ação⁸. De forma similar, Rodrik (2002; 2004) afirma que, durante a hegemonia da agenda neoliberal, a adesão incondicional às diretrizes do Consenso de Washington foi responsável pelo período da mais longa estagnação dos países latino-americanos, em contraposição aos países do leste asiático, que experimentaram altos índices de desenvolvimento. Em palestra proferida no seminário do BNDES sobre os “Novos rumos do desenvolvimento no mundo”, realizado entre 12 e 13 de setembro de 2002, assim se expressou:

“Os poucos exemplos de sucesso ocorreram em países que dançaram conforme sua própria música e dificilmente serviriam de cartazes de propaganda para o neoliberalismo. É o caso da China, do Vietnã e da Índia – três nações importantes que violaram praticamente todas as regras do manual neoliberal, mesmo tomando um rumo mais orientado para o mercado” (Rodrik, 2002, p.278)⁹.

Entre os economistas brasileiros, também se observou o fortalecimento de uma visão crítica do passado recente¹⁰, bem como o reconhecimento de que, desde o início do século XXI, tornara-se evidente a mudança de rumo na América do Sul. Em artigo publicado no fim de 2005, referindo-se aos países da região, Paulo Nogueira Batista Jr assim se manifestou:

“(…) como desconhecer que o quadro econômico e político e os referenciais ideológicos mudaram consideravelmente nos últimos cinco anos? As forças que predominaram na década de 1990 sofreram derrotas em vários países da América do Sul e já não reinam incontestes em lugar algum. O fracasso (...) da maioria dos países que seguiram fielmente as receitas econômicas do chamado Consenso de Washington abalou convicções arraigadas e produziu reviravoltas políticas, não raro dramáticas”¹¹.

Efetivamente, a década de 1990 destacou-se pela execução da agenda neoliberal tanto nos países da Europa oriental, egressos da experiência socialista, quanto nos países da América Latina, recém-saídos de ditaduras e regimes autoritários de diferentes tipos. Os resultados destas primeiras seqüências de reformas implicariam uma profunda reestruturação produtiva destas economias, levando ao desaparecimento de grande número de empresas, impulsionando fusões e incorporações, provocando ainda uma nova modalidade de inserção no sistema internacional, através da desregulamentação dos mercados de produtos, financeiros e de trabalho. Em seus efeitos cumulativos, tais processos levariam ao que Colin Leys designaria por internacionalização do Estado.¹²

Entretanto, como foi salientado anteriormente, apesar da intensidade da mudança no antigo padrão de desenvolvimento, alguns desafios tornaram-se ainda mais agudos. Em primeiro lugar, a integração na economia mundial não pode ser avaliada necessariamente sob a ótica de um jogo de soma positiva, no qual todos os parceiros tenderiam a ganhar. Ao contrário, longe de se ter produzido uma ordem mundial mais integrada e inclusiva, o que se observou foi a configuração de um sistema internacional marcado por grandes contrastes e polaridades, aumentando o hiato entre as grandes potências e os países menos desenvolvidos, reeditando-se os desequilíbrios preexistentes. Os acontecimentos de 11 de setembro de 2001, em que o espaço territorial norte-americano foi atingido pelos ataques terroristas que destruíram as torres gêmeas de Nova York, só intensificaram esse tipo de dificuldade, criando uma ordem mundial ainda mais restritiva, dada a hegemonia dos Estados Unidos enquanto superpotência que desqualifica os fóruns

internacionais de negociação e torna cada vez mais longínqua a meta de aperfeiçoar os mecanismos de governança global.

Dessa maneira, garantir internamente as metas de estabilidade econômica e hígidez fiscal podem ser condições necessárias, mas certamente não são suficientes para a conquista da tão almejada governabilidade, diante dos graus de imprevisibilidade, e mesmo de incerteza absoluta, que caracterizam a ordem financeira internacional, o que a transforma em importante fonte externa de ingovernabilidade. E mais ainda, os efeitos desse potencial de instabilidade, típico de um capitalismo global desorganizado, são tanto mais incontroláveis quanto maior a fragilidade externa do país considerado.

As inconsistências de uma política macroeconômica fundada no cálculo de curto prazo, dissociada de visão estratégica independente, tornam a economia em questão particularmente vulnerável às oscilações na conjuntura internacional, aprofundando as causas de sua desvantagem relativa, num círculo vicioso de efeitos perversos. É preciso lembrar que a montagem da arquitetura do sistema financeiro em âmbito internacional transcende as fronteiras dos Estados nacionais, o que é particularmente marcante no caso dos países periféricos, que têm reduzida margem de influência na formulação e implementação dos acordos de reordenamento. Assim, por exemplo, o destaque atribuído pelo último acordo do Comitê da Basileia à avaliação das agências de *rating* pode afetar negativamente o financiamento do desenvolvimento desses países. Tais agências de classificação de risco de crédito têm tido um papel não desprezível na propagação de crises de desconfiança, reforçando as atitudes de pânico e o comportamento de manada, característico do funcionamento dos mercados financeiros¹³.

Portanto, os riscos de crise de governabilidade devem ser avaliados não apenas em seus aspectos internos, relacionados à capacidade do governo de administrar seus problemas de ordem doméstica, mas também em seus aspectos externos, ligados à capacidade de alcançar o equilíbrio entre ajuste interno e inserção internacional. Um complicador adicional decorre de que as fortes assimetrias no sistema de poder internacional tornam bastante improvável para qualquer Estado, agindo isoladamente, alterar a seu favor o equilíbrio de forças. Esta constatação coloca em

relevo a necessidade da definição de estratégias nacionais concertadas, tendo em vista a reversão de situações desfavoráveis, particularmente no que tange aos países menos desenvolvidos.

A recusa a exercer papel mais ativo e independente tende a agravar posições de desvantagem relativa. Nessa linha, mais uma vez, deve-se destacar a centralidade do papel dos Estados nacionais, tanto em relação ao enfrentamento de seus desafios internos, como no que se refere aos processos de coordenação de políticas de regulação global da economia, por meio da participação dos governos nacionais nos fóruns internacionais pertinentes. Esse é o caso, por exemplo, das negociações para o estabelecimento de um regime regulatório que imponha restrições ao movimento do capital especulativo. De forma similar, a renovação dos acordos com as agências multilaterais, como o FMI, elevando os graus de liberdade, de forma a remover condicionalidades altamente restritivas para o desenvolvimento dos países periféricos, torna-se um imperativo da melhoria das condições de governabilidade, na era pós-reformas orientadas para o mercado.

Um balanço das contribuições dos autores acima citados reafirma efetivamente a existência de vasta produção crítica. Dessa forma, é possível destacar a existência de uma fratura na comunidade epistêmica internacional, que já não mais sustenta visões unilaterais calcadas no *mainstream* internacional (Haas, 1992). Além das questões já assinaladas, essa literatura mostra que a globalização não exclui, senão que reafirma a política do interesse nacional, não no sentido de um nacionalismo autárquico ou xenófobo, mas enquanto capacidade de avaliação autônoma de interesses estratégicos, tendo em vista formas alternativas de inserção externa. Se a globalização implicou o avanço da integração do sistema internacional, por outro lado, não excluiu as assimetrias econômicas e políticas entre os países concorrentes (Diniz, 2005). Sob esse aspecto, agravou-se a tensão entre a esfera nacional e a ordem mundial globalizada, tensão que necessita ser administrada de forma independente, de maneira a possibilitar o melhor aproveitamento possível dos reduzidos graus de liberdade existentes¹⁴.

Neste contexto, torna-se imperativa a capacidade de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento, que seja compatível com as mais

recentes análises sobre a globalização e as novas modalidades de inserção internacional. De forma similar, é preciso gerar uma nova visão das funções do Estado tanto na ordem econômica, como no campo das políticas sociais de forma a superar definitivamente as amarras de antigas dicotomias, como a oposição Estado-mercado (Diniz & Boschi, 2004). Em outros termos, a discussão sobre o papel do Estado segue tendo atualidade. Porém, esse debate para ser proveitoso deve concentrar-se não mais na questão do grau de intervenção do Estado, senão no tipo e qualidade da intervenção.

Tal perspectiva se contrapõe às análises de primeira e segunda geração de interpretações sobre a globalização que a concebiam como um processo inexorável, postulando a abertura indiscriminada e a adesão incondicional à dinâmica do capital financeiro internacional como o caminho mais favorável para o êxito dos países em desenvolvimento. E aqui chegamos a um segundo ponto de inflexão: as abordagens contemporâneas propõem um enfoque alternativo que resgata a relevância do papel regulador e indutor do Estado. A natureza e a qualidade do intervencionismo estatal aparecem, assim, em primeiro plano na discussão sobre as vias de desenvolvimento no contexto do capitalismo globalizado, admitindo-se a existência de várias formas de capitalismo, distintas combinações institucionais e a importância da coordenação estatal para alcançar o aumento do crescimento e da competitividade das economias nacionais (Soskice, 1999. Hall; & Soskice, 2001).

Em vez de se pensar em termos de modelos mutuamente excludentes, como modelo estatista-protetionista x modelo de mercado, modelo exportador x modelo voltado para o mercado interno, modelo desenvolvimentista x neodesenvolvimentista, ou ainda a adesão indiscriminada à chamada Terceira Via, parece-me mais profícua a proposta de Soskice de observar a distinção entre regimes produtivos dentro dos marcos do capitalismo. Segundo a definição de Soskice, regime produtivo expressa a estreita relação de complementaridade entre o mercado, a atividade associativa, os micro-agentes econômicos e os aspectos centrais do marco institucional vigente. Isto é, regimes produtivos dizem respeito à organização da produção por intermédio de mercados e instituições correlatas. Trata-se do processo pelo qual

“os micro-agentes estruturam suas relações a partir de estruturas de incentivos e restrições estabelecidos por instituições de mercado, tais como os sistemas financeiros, de política industrial, educacional e de treinamento de mão-de-obra ou ainda de pesquisa e desenvolvimento de relações entre empresas” (Soskice, 1999, p.102).

Neste sentido o Estado, o mercado, as associações e os grupos de interesse são parte integrante de um dado regime produtivo, ou seja, estão inseridos num sistema mais amplo e abrangente de relações. Aqui a pergunta que cabe fazer é a seguinte: em cada caso concreto, ao longo das reformas orientadas para o mercado, ou no período pós-Consenso de Washington, observou-se ou não a institucionalização de um novo regime produtivo? No caso do Brasil, creio que a resposta seria negativa, sobretudo se pensarmos na instauração de um novo marco regulatório e na execução de políticas públicas capazes de compatibilizar as metas de estabilização com a retomada do desenvolvimento e a instauração de uma ordem mais igualitária. Não se chegou a uma síntese institucional capaz de resolver tais dilemas. Mas, certamente, a ruptura com os paradigmas dominantes nas chamadas décadas neoliberais representa um passo decisivo nesta direção.

Tais considerações remetem a um terceiro ponto de inflexão no debate internacional. Trata-se da contribuição de Armatya Sen que, em dois de seus mais conhecidos livros – *On ethics and economics* (1987) e *Development as freedom* (1999) –, rompe com a visão unidimensional da economia, ao enfatizar a dimensão ética e política de problemas econômicos prementes de nosso tempo, colocando em xeque a visão de que a economia deve ser avaliada apenas sob o ângulo da eficiência, já que envolve também questões de moralidade e justiça, além de questionar a concepção convencional de desenvolvimento. As visões mais restritas de desenvolvimento – como crescimento do PNB, da industrialização ou expansão das exportações – passam ao largo da importante concepção de que liberdades substantivas, como a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica, estão entre os elementos constitutivos do desenvolvimento. Segundo o autor, desenvolvimento deve ser interpretado como um processo de expansão das liberdades reais de que desfrutam os cidadãos de um país e

como tal requer, antes de tudo, que se removam as principais fontes de privação de liberdade, tais como a tirania e a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, a destituição social sistemática, a negligência de oferta de serviços públicos essenciais e a insegurança econômica, política e social¹⁵. O crescimento econômico é um componente importante, pois contribui não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Dessa forma, a contribuição do crescimento econômico tem de ser avaliada não apenas pelo aumento da renda, mas também pela expansão dos serviços sociais que o crescimento pode viabilizar (Sen, 1999, cap.2).

Os desafios éticos, inclusive aqueles ligados à equidade, passaram, portanto, para o centro do debate sobre o desenvolvimento. Esse tipo de concepção abrangente do desenvolvimento refletiu-se na adoção pela ONU do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para medir o grau de avanço alcançado pelos diferentes países do mundo¹⁶. Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra de cada país, o IDH leva também em conta a expectativa de vida ao nascer e a educação, esta última avaliada pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino.

Finalmente, essa visão ressalta ainda a relevância de uma concepção de justiça distributiva apropriada às sociedades democráticas contemporâneas, num contexto internacional globalizado, em que a riqueza e a opulência convivem com graus extremamente elevados de privação e destituição social. Esse conceito de desenvolvimento é um contraponto necessário à realidade do mundo capitalista contemporâneo em que afinal predomina um certo ceticismo quanto à viabilidade de projetos igualitários, ainda mais quando, após o colapso dos países comunistas em escala mundial, o socialismo deixou de ser considerado modelo para realizar aquele tipo de projeto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Proposta de desenvolvimento para o Brasil. In: SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R (orgs). *Novo-desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade*. São Paulo: Manole/Konrad Adenauer, 2005.

CHANG, h.-j. *Joseph Stiglitz and the World Bank, the rebel within*. London: Anthem press, 2001

_____. *Globalisation, economic development and the role of the state*. London, New York, Penang: TWN/Zed Books Ltd, 2003.

_____. *Cbutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp. 2004a.

_____. *Rethinking development economics*. 2 ed. London: Anthem Press, 2004b.

DINIZ, E. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

_____. Planejando o desenvolvimento: A centralidade da dimensão político-democrática. In: CASTRO, A. C.; LICHA, A.; PINTO Jr. H. Q.; SABÓIA, J. (orgs). *Brasil em desenvolvimento: Instituições, política e sociedade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.2, 2005.

DINIZ, E; BOSCHI, R. *Empresários, interesses e mercado: Dilemas do desenvolvimento no Brasil*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ, 2004.

EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. Análise do Estado no mundo neoliberal: Uma abordagem institucional comparativa. *Revista de Economia Contemporânea*. n.4, jul/dez, 1998.

FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. *Polarização mundial e crescimento*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

FREITAS, M. C.; PRATES, D. Sistema financeiro e desenvolvimento: As restrições das novas regras do Comitê da Basileia sobre os países periféricos. In: FERRAZ, J.C.; CROCCO, M.; ELIAS, L.A. (orgs). *Liberalização econômica e desenvolvimento, modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Futura, 2003.

Furtado, C. *A construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1992.

HAAS, P. M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*. v. 46, n. 1, 1992.

HALL, P. A; SOSKICE, D. *Varieties of capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HELD, D. Democracy, the Nation State and the global order. In: Held, D. (ed.) *Political theory today*. Cambridge: Polity Press, 1991.

_____ *Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Polity Press & Blackwell Publishers Ltd, 1995.

_____ "Conclusions". In: HELD, D.; MCGREW, A. et al. *Global transformations, politics, economics and culture*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

LEYS, C. *A política a serviço do mercado: Democracia neoliberal e interesse público*. Rio de Janeiro: Record, 2004.

RODRIK, D. *Growth strategies*. Economics working papers from Department of Economics, Johannes Kepler University Linz, Austria, 2004.

_____ Depois do neoliberalismo, o quê? In: *Desenvolvimento e globalização*. Seminário do BNDES, "Novos rumos do desenvolvimento no mundo", 12-13 set. 2002. Rio de Janeiro: BNDES, p.277-298, 2002.

SEN, A. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____ *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

SICSÚ, J.; OREIRO, J. L.; PAULA, L.F. de. *Agenda Brasil: Políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. São Paulo: Editora Manole/Konrad Adenauer, 2003.

SICSÚ, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R. (orgs). *Novo desenvolvimentismo: Um projeto nacional de crescimento com equidade social*. São Paulo: Editora Manole/Konrad Adenauer, 2005.

SOSKICE, D. Divergent production regimes: Coordinated and uncoordinated market economies in the 1980's and 1990's. In: KITSCHOLT, H.; LANGE, P.; MARKS, G.; STEPHENS, J. D. *Continuity and change in contemporary capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

STIGLITZ, J. E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo, Futura, 2002.

_____. *Os exuberantes anos 90: Uma nova interpretação da década mais próspera da história*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. Globalización, organismos financieros internacionales y las economías latinoamericanas. In: *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, 2004.

WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WILLIAMSON, J. (ed.). *Latin American adjustment: How much has happened?* Washington: Institute for International Economics, 1990.

_____. (ed.). *The political economy of policy reform*. Washington: Institute of International Economics, 1994.

WORLD BANK . *Governance: The World Bank's experience*. Washington D. C. World Bank, 1994.

_____. *World development report 1997: The State in a changing world*. New York: Oxford University Press, 1997.

VITA, A. de. *O liberalismo igualitário em perspectiva doméstica e internacional*. Tese de livre-docência. Departamento de Ciência Política da FFLCH, USP, 2006.

BATISTA JÚNIOR, P.N. *Um país inibido*. Artigo publicado na Folha de São Paulo, 27 abr. 2006 b2.

NOTAS

* Texto apresentado na Mesa-redonda 16, “O desenvolvimento revisitado”, no 30º Encontro anual da ANPOCS, Caxambu, 24 a 27 de outubro de 2006.

¹ Os dados a seguir foram comentados pelo economista Paulo Nogueira Batista Jr, em sua coluna semanal de 27/04/2006, publicada na Folha de São Paulo, sob o título “Um país inibido”

² Ver Williamson (1990; 1994).

³ Ver os trabalhos do autor sobre o novo desenvolvimentismo: Bresser Pereira (2005).

⁴ Como aparece em diversas passagens das conferências de Joseph Stiglitz, reunidas em livro organizado por Chang, se há um consenso hoje sobre quais estratégias são as mais favoráveis para promover o desenvolvimento dos países mais pobres, é que não há consenso, exceto quanto à visão de que o Consenso de Washington não é a resposta (Chang, 2001).

⁵ Apud Evans (1998, p.52)

⁶ NICs, *Newly Industrializing Countries*

⁷ Em suas palavras: “A Polônia e a China empregaram estratégias alternativas àquelas defendidas pelo Consenso de Washington. A Polônia é o mais bem sucedido país da Europa Oriental; a China experimentou a maior taxa de crescimento de qualquer grande economia do mundo nos últimos 20 anos” (Stiglitz, 2002, p.225). Em livro mais recente, Stiglitz insiste neste argumento, salientando que o resultado da aplicação da receita neoliberal pela América Latina, nos anos 90, foi altamente desfavorável, conduzindo à estagnação, ao aumento do desemprego, da informalidade e da pobreza (Stiglitz, 2003). Ver também Stiglitz (2004).

⁸ O autor refere-se ao esforço de utilizar os graus de liberdade existentes, por mais estreitos que sejam, em benefício de objetivos nacionais: “Embora as restrições impostas pelas empresas transnacionais sobre as políticas industriais nacionais sejam crescentes, em nenhuma parte chegaram a ponto de impossibilitar uma política industrial estratégica. A literatura corrente tende a encarar a globalização como processo incontrolável, no interior do qual as nações, especialmente as nações em desenvolvimento, tornam-se agentes passivos, tornando-se presas do dilema de submeter-se incondicionalmente ou perecer. Entretanto, trata-se de uma visão equivocada, já que há ampla margem de manobra para os governos nacionais (...). Seria um grande erro para um país em desenvolvimento renunciar voluntariamente a esta margem de manobra adotando políticas liberais indiscriminadas em relação aos investimentos diretos estrangeiros em todos os setores” (Chang, 2003, p.269). Tradução livre. Ver também Chang (2001; 2004).

⁹ Ver Rodrik, Dani. *Depois do neoliberalismo, o quê?: Desenvolvimento e Globalização*, Desenvolvimento em Debate (2002): www.bndes.gov.br/conhecimento/livro_debate/1-desnv&glob.pdf. Aliás, outros autores que integram os textos da parte denominada “

Desenvolvimento e globalização: perspectivas para as nações”, como Joseph Stiglitz (“Políticas de desenvolvimento no mundo da globalização”) e José Antonio Ocampo – então secretário executivo da CEPAL (“Globalização e desenvolvimento”), convergem para a visão de que as concepções integrantes do *mainstream* dos anos 90, a chamada década neoliberal, tornaram-se superadas pelas mudanças ocorridas na ordem mundial pós-Consenso de Washington, sobretudo em função do êxito dos países emergentes que se afirmaram no contexto internacional por terem optado por estratégias autônomas, desafiando o saber então dominante. Ver também Rodrik (2004).

¹⁰ Ver, entre outros, os artigos reunidos em Fiori; Medeiros (2001) e, mais recentemente, Sicsú, J.; Paula, L. F. de; Michel, R. (2005).

¹¹ Ver Batista Jr (2005, p.3). Artigo obtido no site http://www.scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300005&1n. Acessado em 6/3/2006.

¹² Nas palavras do autor: “As três diferenças mais significativas entre 1914 e a economia global do final do século XX estão na escala e no poder dos mercados financeiros globais contemporâneos, na produção e comercialização global de serviços e bens manufaturados pelas TNCs (corporações transnacionais) e nas estruturas transnacionais para regulamentar a nova ordem global. (...) As forças

dos mercados financeiro e produtivo afetam (de maneira decisiva) a política estatal nacional (...) (Leys, 2004, p.25,34).

¹³ Como salientam Freitas e Prates, para os países em desenvolvimento, o anúncio de rebaixamento na classificação das agências de *rating* pode ter implicação sistêmica, já que pode originar fuga de capitais, desorganizando a economia e provocando colapso financeiro. Freitas; Prates (2003, p.248-249).

¹⁴ Como salienta Leys, “Há um conflito óbvio entre a lógica da acumulação de capital, que impulsiona a economia global, e a lógica da legitimação, que impulsiona a política de todos os Estados com eleições livres. A primeira dá prioridade às necessidades do capital à custa da mão-de-obra e à custa do financiamento do setor público, do qual depende a maioria dos bens públicos e quase todos os serviços sociais; a segunda depende de atender a essas outras necessidades além de garantir o crescimento econômico (...) Na era da economia nacional, o conflito entre essas duas lógicas era contido, embora de forma imprevisível, pela relativa imobilidade do capital. A globalização separou, pela primeira vez, os campos de operação das duas lógicas” (Leys, 2004. p. 40).

¹⁵ Este aspecto foi aprofundado por Álvaro de Vita em sua tese de livre-docência, “O liberalismo igualitário em perspectiva doméstica e internacional”. São Paulo, USP, março de 2006.

¹⁶ Como é sabido, o conceito de Desenvolvimento Humano é a base do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado anualmente pelo PNUD/ONU (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). O IDH foi criado pelo economista paquistanês Mahbud ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998.

Eli Diniz é professora titular do Instituto de Economia da UFRJ e pesquisadora associada do IUPERJ

Patentes farmacêuticas: um entrave para o acesso a medicamentos?

Constance Marie Milward de Azevedo Meiners

INTRODUÇÃO

A cada ano aumenta o número de indivíduos infectados pelo HIV ao redor do mundo, totalizando 39,5 milhões em 2006 (UNAIDS/OMS, 2006). Ao passo que a AIDS continua sendo uma doença fatal, medicamentos anti-retrovirais (ARVs) desenvolvidos ao longo das últimas duas décadas têm possibilitado melhorar a qualidade de vida e até mesmo retardar a morte de pessoas acometidas pela doença, independentemente do contexto sócio-econômico em que elas se encontram (Moatti *et al.*, 2003). Apesar desse avanço, o tratamento permanece fora de acesso a muitas pessoas que dele necessitam. Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (OMS), nos países em desenvolvimento, dos 6,5 milhões de indivíduos que necessitavam de tratamento¹ em junho de 2005, apenas 15% foram atendidos. Dentre os inúmeros entraves ao acesso a ARVs, um dos principais continua sendo o custo elevado dos medicamentos. De fato, em alguns países, o custo anual para tratamento de HIV/AIDS consegue superar o PIB *per capita* (Luchini *et al.*, 2003). Na falta de acesso à terapia anti-retroviral e conforme o perfil de morbimortalidade, a proliferação da pandemia do HIV/AIDS tem contribuído para a crise de sistemas sociais e econômicos em países mais pobres (Drouhin *et al.*, 2003).

O início desta década testemunhou uma forte campanha, envolvendo Estados, organismos internacionais, organizações não-governamentais e a mídia, pressionando laboratórios farmacêuticos a tornarem disponíveis e acessíveis ARVs à população dos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, buscou-se viabilizar a oferta de medicamentos genéricos, mais baratos e de qualidade, para aumentar a cobertura de programas de acesso. Foi assim que, de um custo médio anual de quase 12 mil dólares americanos no mercado mundial para tratamento de HIV/AIDS, obteve-se uma redução para 200 dólares no caso do tratamento genérico de primeira linha (Berndt, 2002). Medicamentos mais baratos impulsionaram a expansão da cobertura de programas de acesso a ARVs, tais como o brasileiro, o tailandês e esquemas bilaterais e multilaterais de financiamento e assistência. Entretanto, conforme esses programas se expandem e pacientes sob tratamento desenvolvem resistência a medicamentos mais antigos, impõe-se a transição para ARVs de linhas mais novas que, em geral, são patenteados. Conforme mudanças no cenário internacional venham a tornar mais rígido o regime de proteção patentária, tende a se esgotar o comportamento de queda de preços, o que aumenta constrangimentos orçamentários e pode colocar em jogo a continuidade da política para HIV/AIDS.

O presente artigo busca entender como as patentes farmacêuticas afetam o preço dos anti-retrovirais e procura discutir quais políticas públicas pretendem garantir o acesso a medicamentos. Após esta breve introdução, a primeira seção discute o papel da proteção patentária para o desenvolvimento de medicamentos, assim como traz uma exposição do mercado farmacêutico. As próximas seções tratam da evolução do regime internacional de patentes e da mobilização em defesa da saúde pública no plano internacional, tendo como pano de fundo o acesso a medicamentos para tratamento de HIV/AIDS. A seguir, o texto apresenta a situação do HIV/AIDS no Brasil e a estratégia utilizada para a expansão da cobertura do Programa Nacional para DST e AIDS. São considerados também os principais desafios a serem enfrentados em curto e médio prazo pela política de acesso universal a anti-retrovirais. Ao final, discute-se o espaço para a ação governamental em defesa da saúde pública.

A INDÚSTRIA FARMACÊUTICA E O PAPEL DAS PATENTES

As patentes farmacêuticas cumprem papel dúbio. Se de um lado representantes da indústria farmacêutica alegam que a proteção patentária oferece incentivos fundamentais para a inovação terapêutica, de outro, considera-se que, em função do preço elevado de alguns medicamentos, ela limita o acesso a tratamentos de saúde, especialmente daqueles indivíduos desprovidos de recursos. A patente de invenção tem por finalidade premiar o esforço intelectual, para tanto, garante ao seu titular ou a terceiros autorizados por ele direitos exclusivos sobre a produção, o uso, a venda ou a importação do produto ou objeto do processo inventado. A exclusividade de mercado permite que preços sejam cobrados acima do custo marginal, de forma a compensar o risco envolvido no pesado investimento em pesquisa e desenvolvimento – P&D – (Penrose, 1974). Como contrapartida, o autor da invenção revela seu objeto à sociedade, dando margem a um equilíbrio entre a apropriação privada e o interesse público (Barbosa, 1999).

Para que a patente seja concedida, devem ser preenchidos três requisitos: novidade, atividade inventiva e aplicação industrial. O produto ou processo em questão deve conter novidade em relação ao conhecimento disponível no estado da arte. Deve advir de criação genuína, além da mera descoberta ou da óbvia combinação de idéias. Por fim, deve ser passível de reprodução industrial com vistas a integrar a produção econômica. Mesmo que a relação causal entre patente e inovação não tenha sido comprovada, muitos autores argumentam que a falta de recompensa pode tirar incentivos ao progresso tecnológico (Correa, 1999). No caso da indústria farmacêutica, por exemplo, a descoberta de novas drogas contribui para reduzir a mortalidade e aumentar a qualidade de vida dos indivíduos, mantendo-os produtivos e diminuindo custos associados a doenças. Portanto, desde que sirvam como incentivos para a obtenção de avanços terapêuticos, pode-se considerar que as patentes agregam bem-estar à sociedade.

Ainda que tenha uma missão nobre, qual seja, a de prolongar e melhorar a vida dos indivíduos, a indústria farmacêutica caracteriza-se pelo modelo de busca de renda (*rent-seeking model*). A concorrência baseia-

se em duas estratégias: P&D e propaganda (Grabowski *et al.*, 2002; Scherer, 2001). A vantagem do primeiro a participar (*first mover advantage*), aliada à proteção patentária, concede fatias de mercado privilegiadas àqueles que investem intensivamente em P&D (Scherer, 2004). Já a propaganda tem por objetivo a diferenciação da marca, que concede proteção adicional ao produto. Vale mencionar que o risco é elevado, está presente no processo de inovação, no acesso ao mercado e nas vendas. A regulação, que tem como objetivo garantir a segurança, a eficácia e a qualidade dos fármacos, impõe a realização de inúmeros testes, pré-clínicos e clínicos, que são caros e morosos.

Segundo a Associação Americana de Produtores e Pesquisa Farmacêutica (Pharmaceutical Research and Manufacturers of America – PhRMA), o custo médio para o lançamento de um novo medicamento aproxima-se a 800 milhões de dólares americanos, sendo que todo o processo, desde a descoberta da molécula à entrada de uma droga no mercado, pode levar até 15 anos. Ademais, alega-se que o índice de perda entre projetos iniciados e drogas aprovadas para comercialização é alto. Entre cada 5 mil a 10 mil moléculas pesquisadas, cinco passam para a fase de testes clínicos e apenas uma obtém acesso ao mercado (Danzon, 2000). Quanto às vendas, argumenta-se que apenas 30% das drogas introduzidas no mercado conseguem recuperar todo o investimento realizado (Grabowski *et al.*, 2002). Cabe notar que esses dados são controversos. Luchini *et al.* (2003) observam que parte do cálculo dos gastos da indústria ignora a contribuição da pesquisa pública e a isenção fiscal. Adicionalmente, segundo Scherer (2004), o tempo de desenvolvimento de uma droga pode ser muito menor, tendo em vista possíveis economias de escala e de escopo. Quanto ao abandono de moléculas, Luchini *et al.* (2003) explicam que isso ocorre mais em função de estudos de mercado que indicam uma baixa demanda para o produto, ou seja, um prospecto ruim de vendas (Luchini *et al.*, 2003).

Tendo em vista o elevado grau de incerteza que predomina na P&D de novos fármacos, as empresas farmacêuticas tendem a concentrar seus investimentos em drogas topo de linha (*blockbuster drugs*), as quais apresentam vendas anuais de mais de 500 milhões de dólares americanos, algumas chegando a ultrapassar a marca de 2 bilhões no mercado mundial

(Pajot, 2003). Os massivos investimentos em drogas *blockbuster* geralmente conferem retornos financeiros elevados àqueles que conseguem colocar primeiro seus produtos no mercado. Daí a importância das patentes, que concedem aos vencedores exclusividade de mercado. Na ausência dessa proteção, uma empresa arcaria com todos os custos de desenvolvimento enquanto que as demais apenas copiariam a informação produzida, e poderiam assim dividir os lucros na comercialização da droga com grandes vantagens, já que os custos variáveis de produção de uma droga desenvolvida são relativamente baixos (Berndt, 2002; Giacotto *et al.*, 2005, Scherer, 2000). Portanto, as empresas farmacêuticas defendem a proteção patentária como forma de garantir a vantagem do primeiro a participar para permitir que sejam recuperados os gastos com investimentos em P&D e evitar a ação de caroneiros (*freeriding*).

Embora a indústria farmacêutica possa ser vista como estruturalmente competitiva, verifica-se um elevado nível de concentração das vendas (Danzon, 2000). Tendo em vista que as drogas utilizadas no tratamento de diferentes doenças não são intercambiáveis, o mercado relevante para análise é na verdade o das classes terapêuticas, melhor caracterizado pelo oligopólio diferenciado (Berndt, 2002). Nesse contexto, a proteção patentária, aliada a atividades intensivas e especializadas de P&D, apresenta sérias barreiras à entrada de novas empresas nesses nichos de mercado, podendo dar origem a preços excessivos. Um estudo conduzido por Lu e Comanor (1998) demonstra que a vantagem do primeiro a participar permite que se faça proveito da maior disposição a pagar, a princípio, por avanços terapêuticos significativos. Adicionalmente, Berndt (2002) observa que a demanda por medicamentos tende a ser preço-inelástica, já que está mais relacionada ao benefício marginal imbuído pelo médico e/ou paciente do que pelo custo marginal². Esta percepção tende a intensificar o poder de monopólio de determinados medicamentos, com impacto sobre preços.

A penetração dos medicamentos genéricos no mercado está em grande parte relacionada aos incentivos oferecidos pelo governo, como o da possibilidade de fazer uso dos resultados de testes clínicos dos medicamentos de referência, o que reduz consideravelmente o tempo e o custo de desenvolvimento dos genéricos, assim como ao grupo

terapêutico no qual se enquadra a droga. Os medicamentos genéricos são aqueles que apresentam bioequivalência aos medicamentos de marca, agindo por meio do mesmo princípio ativo, com a mesma dosagem e forma farmacêutica e biodisponibilidade³ idêntica. Desde que haja controle de qualidade para garantir a segurança e eficácia do produto, os genéricos constituem uma estratégia importante de tornar acessíveis tratamentos de saúde ao grande público. Porém, dado que a entrada de genéricos deve aguardar a expiração da patente, o amplo acesso a tratamentos, ora inovadores, só ocorre após um período considerável de tempo.

Com um total de 27 produtos lançados entre 1987 e 2005 por oito empresas farmacêuticas (FDA, 2005), o mercado para ARVs pode ser caracterizado pela estrutura de oligopólio. De acordo com um relatório da IMS Health de 2002, os dez ARVs mais vendidos, pertencentes a seis empresas farmacêuticas⁴, respondem por 86% do mercado. Enquanto que nos países desenvolvidos a grande maioria dos ARVs se mantém sob proteção patentária, no caso dos países em desenvolvimento, onde até recentemente a proteção de produtos e processos farmacêuticos não era obrigatória, o mercado para ARVs de marca não pode ser examinado de forma dissociada do mercado de genéricos. A concorrência direta com genéricos pode ser apontada como um dos motivos principais para a queda de preços dos ARVs nesses países, experimentada no início desta década, situação que tende a mudar à medida que as novas drogas introduzidas no mercado sejam patenteadas.

O DESENVOLVIMENTO DO REGIME INTERNACIONAL DE PATENTES

A formação do regime internacional de patentes data de 1883 quando da assinatura da Convenção da União de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial (CUP). Essa convenção, que mais tarde foi abrigada pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), firmou três princípios chaves para o estabelecimento de um regime internacional: independência de privilégios, tratamento nacional e prioridade unionista. A independência de privilégios salvaguarda a decisão soberana de cada país sobre a concessão do direito de patente. Já o tratamento nacional determina a igualdade de direitos e obrigações dos

autores de pedidos de patente, independentemente do seu país de origem. Por fim, a prioridade unionista outorga ao inventor um período de graça de 12 meses, a contar da data de depósito do primeiro pedido em qualquer país membro da CUP, para decidir se deseja depositar pedidos sobre a mesma invenção em outros países. A CUP passou por seis revisões e uma emenda, mas, considerando que seus membros podiam optar por quais mudanças iriam acolher, não havia de fato um regime uniforme. Os países tinham a liberdade de excluir campos tecnológicos inteiros da proteção patentária, como foi o caso dos produtos e processos farmacêuticos no Brasil e na Índia.

O Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio (TRIPS), assinado em 1994, introduz padrões mínimos para a proteção dos direitos de propriedade intelectual nos países membros da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ao Acordo foram incorporados os princípios da CUP, adotando-se compulsoriamente sua última revisão dessa Convenção, feita em Estocolmo em 1967. A partir de TRIPS, a proteção patentária tornou-se obrigatória em todos os setores tecnológicos (art. 27.1), por um período mínimo de 20 anos a contar da data de depósito (art. 33). Os países signatários podem excluir da patenteabilidade aquelas invenções consideradas prejudiciais à saúde humana, entre outros motivos (art. 27.2). Podem também adotar medidas consideradas necessárias para proteger a saúde pública e evitar abusos de direito dos titulares das patentes, desde que de forma compatível com as regras do Acordo (art. 8^o). Dentre as flexibilidades concedidas, merecem destaque a importação paralela (art. 6^o) e a licença compulsória (art. 31), vulgarmente conhecida como “quebra de patente”.

Quando o produto é colocado no mercado pelo titular ou um terceiro por ele autorizado, todos os direitos se esgotam, tendo em vista que a recompensa já foi alcançada no momento da primeira venda. Nesse sentido, a importação paralela não se contrapõe à proteção patentária, já que o Acordo TRIPS, expressamente, não dispõe sobre importação paralela, fica a critério de cada país a forma como regulamentá-la. Pode assim ser usada como instrumento de promoção da concorrência, para controlar preços praticados no mercado interno a partir da possibilidade de obter os mesmos produtos paralelamente em um mercado estrangeiro⁵.

No caso da licença compulsória, suas causas podem ser livremente determinadas pelos signatários do Acordo⁶, desde que obedecidas algumas condições. A licença só pode ser concedida após frustrada tentativa de obtenção de licença voluntária junto ao titular, à exceção dos casos de emergência nacional ou de uso público sem fins comerciais, quando é exigida apenas a notificação ao titular, ou de abuso de poder econômico. Deve ser temporária, não-exclusiva e atender prioritariamente o mercado interno. O titular deve ser remunerado e tem o direito de recorrer contra a licença compulsória ou contra a remuneração que considerar inadequada, podendo esta remuneração ser reduzida se o titular estiver envolvido em práticas anticompetitivas.

Considerando-se os diferentes níveis de desenvolvimento sócio-econômico dos países membros da OMC, foram concedidos períodos de transição diferenciados (art. 65 e 66). O Acordo TRIPS entrou em vigor em janeiro de 1995, tornando-se obrigatório para os países desenvolvidos um ano depois. Países em desenvolvimento e países de economia centralizada tiveram até o início de 2000 para adaptar as leis nacionais. Países menos desenvolvidos, inicialmente obtiveram prazo de mais cinco anos, o que foi depois revisado e estendido até 2016. Adicionalmente, para setores tecnológicos não protegidos anteriormente a TRIPS nos países em desenvolvimento, a proteção tornou-se obrigatória a partir de 2005. Durante esse período de transição, um sistema de depósito de pedidos de patente teve que estar disponível para produtos farmacêuticos e agroquímicos desde 1995 e, findo o prazo, a proteção concedida pelo período remanescente da patente no país de origem⁷ (art. 70.8). Nos países que se beneficiaram do período de transição, o Acordo também estipulou a obrigatoriedade da concessão de direitos exclusivos de comercialização após aprovação para entrada do produto no mercado por até cinco anos desde que a proteção e o direito à comercialização tenham sido obtidos em outro país membro (art. 70.9).

Os países desenvolvidos, impulsionados pela indústria local, em especial pelos setores químico, farmacêutico, eletrônico e de programas de computador, continuaram pressionando os países em desenvolvimento, mesmo após a assinatura de TRIPS, para que acatassem, antes de findo o período de transição, os direitos patentários sobre todos os setores

tecnológicos, e que fornecessem proteção maior que a exigida pelo Acordo (Correa, 2000). Os Estados Unidos mantiveram a edição do relatório “Special 301”, uma espécie de “lista negra” por meio da qual o Departamento de Comércio Exterior (USTR) tacha os países de não estarem respeitando os direitos relativos à propriedade intelectual de interesse dos americanos e, portanto, os considera passíveis da aplicação de sanções comerciais. Assim, cedendo a pressões, o Brasil antecipou a proteção a produtos e processos farmacêuticos, conforme determinou a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996⁸, que até então estavam excluídos da patenteabilidade, pela Lei nº 5.772, de 21 de dezembro de 1971.

O Acordo TRIPS, embora busque defender interesses de ambos países desenvolvidos e em desenvolvimento, tende a favorecer o interesse da indústria de alta tecnologia, que costuma estar concentrada nos países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento vêm cedendo ao aumento em escopo do regime de propriedade intelectual em troca de concessões em outras áreas de comércio, especialmente nos setores têxtil e agrícola (Scherer, 2000). Vale lembrar que TRIPS faz parte do pacote da OMC a que os países foram obrigados a aderir para terem acesso ao regime de comércio internacional. Assim, os países que não acatem devidamente as cláusulas do Acordo estão sujeitos a sanções no comércio de bens e serviços em qualquer setor. A vinculação entre comércio e direitos de propriedade intelectual é uma fórmula que vem sendo repetida na negociação de tratados de comércio regionais e bilaterais, cujos capítulos de propriedade intelectual têm buscado avançar na proteção oferecida por TRIPS. As denominadas cláusulas TRIPS *plus* tratam de limitar as condições para a concessão de licenças compulsórias, estender o período de proteção das patentes, seja pela via do segundo uso ou por autorizar adendos aos pedidos já apresentados, e impor medidas de sigilo de resultados de testes clínicos que acabam por retardar a entrada de genéricos no mercado (OPAS, 2005). Essas cláusulas restringem o espaço de manobra para que os países em desenvolvimento adaptem as regras de propriedade intelectual às suas necessidades de crescimento industrial e saúde pública, entre outras.

Muito se tem a questionar quanto aos benefícios potencialmente auferidos pela proteção intelectual no que tange ao aumento em atividades

de P&D, transferência de tecnologia e investimentos diretos externos, conforme argumentado e utilizado como moeda de troca pelos países desenvolvidos. Segundo levantamento feito por Bermudez *et al.* (2000), no Brasil, o déficit comercial acumulado no setor farmacêutico passou de US\$ 1,3 bilhão em 1990 para US\$ 6 bilhões em 1998, o que revela alto grau de dependência tecnológica. Esses autores verificaram que a participação brasileira em depósitos de pedidos de patentes farmacêuticas fica em torno de 1% apenas, sendo a maior parte realizada por empresas estrangeiras ou multinacionais domiciliadas no Brasil. No que concerne à transferência de tecnologia, estudo feito por Oliveira *et al.* (2004) mostra que houve queda de quase 70% na assinatura de contratos no setor farmacêutico no período que vai de 1992 a 2001, observando-se que o tipo de tecnologia transferida em pouco contribui para o desenvolvimento de P&D local. Ademais, um percentual ainda muito baixo da P&D se refere a doenças que afligem países em desenvolvimento; dentre as 1.393 entidades moleculares novas introduzidas no mercado internacional entre 1975 e 1999, apenas 13, ou seja, nem 10%, tratavam de doenças tropicais (Scherer, 2003).

A MOBILIZAÇÃO INTERNACIONAL EM DEFESA DA SAÚDE PÚBLICA

Os impactos das transformações do regime internacional de patentes sobre a saúde pública, referente ao acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento, começaram a ganhar repercussão internacional no final da década de 1990, quando a questão foi associada à luta para conter a expansão do HIV/AIDS. Em 1998, o governo sul-africano sofreu processo judicial, interposto por 39 empresas farmacêuticas, contra a Emenda à Lei de Controle de Medicamentos e Substâncias Relacionadas nº 90, de 1997, que permitiu a importação paralela de medicamentos patenteados (Thoen, 2003). Inicialmente, essas empresas obtiveram o apoio dos governos dos Estados Unidos e de países europeus, que ameaçaram colocar em prática medidas de retaliação contra a África do Sul. Paralelamente, a região sul da África vinha sendo duramente atingida pelo HIV/AIDS e os elevados preços dos ARVs praticados pela indústria farmacêutica vinham sendo apontados como o

principal motivo para a falta de acesso a tratamento nos países em desenvolvimento. Preocupações quanto à situação da saúde pública nesses países mobilizaram atores internacionais, inclusive a mídia, com forte influência sobre a opinião pública. Em 2000, o governo Clinton foi demovido da ação contra a África do Sul e, no ano seguinte, as empresas farmacêuticas, temendo forte impacto sobre sua imagem, resolveram retirar o processo da corte suprema sul-africana. Naquele mesmo ano, os Estados Unidos decidiram abandonar um *panel* contra o Brasil, perante o mecanismo de solução de controvérsias da OMC, referente à legislação de propriedade industrial, que entre outras questões, estaria exigindo a fabricação local do objeto da patente, decorridos três anos de sua concessão (art. 68, Lei 9279/1996).

Um dos acontecimentos mais marcantes se deu na Quarta Conferência Ministerial da OMC em Doha, em novembro de 2001. Naquela ocasião, momento auge da luta internacional em defesa da saúde pública, os países membros da OMC assinaram a Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública. Ficou registrado que o Acordo TRIPS não previne nem deve prevenir que seus membros tomem providências para proteger a saúde pública e o acesso a medicamentos. Os mecanismos de importação paralela e licença compulsória podem ser usados em qualquer circunstância julgada necessária pelo governo local, não cabendo questionamento por outros governos. No entanto, a Declaração de Doha não logrou achar uma solução adequada para a disponibilidade e acessibilidade de ARVs em países sem capacidade local de produção farmacêutica. Esses países, para declararem licença compulsória, teriam que recorrer a um terceiro país, com tecnologia para a produção de fármacos. Apenas em 2003, com a proposta acatada pela Decisão de 30 de agosto do Conselho Geral de TRIPS, permitiu-se a importação de medicamentos sob licença compulsória, ainda que se estabelecendo procedimentos bastante complexos⁹.

Com o objetivo de garantir o acesso a ARVs a todos que necessitam de tratamento e pressionar as empresas farmacêuticas a baixarem seus preços, governos, organismos internacionais, organizações não-governamentais, entes privados, a mídia, entre outros atores, vêm mantendo viva essa discussão nos fóruns internacionais e promovendo

programas que buscam conter e tratar a pandemia do HIV/AIDS. Entre os inúmeros exemplos que podem ser citados, em 1998, o Programa Conjunto das Nações Unidas em HIV/AIDS (UNAIDS) lançou a Iniciativa de Acesso a Medicamentos, com vistas a promover a negociação de preços de ARVs entre autoridades nacionais e laboratórios participantes. Mais tarde, em 2000, a UNAIDS, junto com outras quatro organizações da ONU, inaugurou a Iniciativa de Aceleração do Acesso, com o objetivo de reduzir os preços dos ARVs para países em desenvolvimento. Em 2001, o acesso à terapia anti-retroviral foi reconhecido como direito humano fundamental pela Comissão de Direitos Humanos do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Também naquele ano, por ocasião da Sessão Extraordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas (UNGASS), 189 países ratificaram a Declaração de Compromissos sobre HIV/AIDS, tendo como um de seus eixos o acesso a ARVs. Em 2002, com o apoio dos países membros do G8, foi estabelecido o Fundo Global para Combater a AIDS, Tuberculose e Malária como mecanismo de financiamento de programas de prevenção e tratamento dessas doenças, a partir de recursos públicos e privados. Em 2003, a OMS e a UNAIDS lançaram a “3 by 5 Initiative” com o objetivo de tratar 3 milhões de pessoas infectadas por HIV/AIDS até o final de 2005. Muito embora tal meta não tenha sido atingida, a iniciativa contribuiu para acelerar o acesso ao tratamento nos países em desenvolvimento, obtendo um marco importante na luta para garantir o acesso universal à terapia anti-retroviral até 2010.

O ACESSO À TERAPIA ANTI-RETROVIRAL NO BRASIL E SEUS DESAFIOS

No Brasil, estima-se que haja cerca de 620 mil pessoas infectadas pelo vírus HIV, o que corresponde a mais de um terço das pessoas infectadas em toda a América Latina (UNAIDS/OMS, 2006). A emergência da epidemia da AIDS, em meados dos anos 1980, coincidiu com um período de mudanças profundas no contexto sócio-político, que culminou com a Constituição Federal de 1988. Segundo a Constituição, “a saúde é um direito de todos e dever do Estado” (art. 196, *caput*). Nesse sentido, conforme dispõe a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de

1990, que instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS), cabe ao Estado, em seus níveis federal, estadual e municipal, oferecer à população as condições necessárias ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde. Desta forma, o SUS serviu de alicerce, sobre o qual se desenhou a política de combate a HIV/AIDS. A percepção do acesso ao tratamento do HIV/AIDS, enquanto direito, e a mobilização de grupos sociais fizeram com que o país se tornasse pioneiro na implantação de um programa para acesso universal a ARVs. Em 1991, teve lugar a distribuição do primeiro ARV. Em 1996, foi instituído o Programa Nacional de DST e AIDS, o qual vem promovendo, além do acesso a medicamentos, a realização de testes de diagnóstico e a prevenção, direcionada prioritariamente às populações mais vulneráveis, incluindo atividades de aconselhamento, distribuição gratuita de preservativos, seringas e agulhas e atendimento preventivo em postos de saúde para vítimas de violência (Teixeira *et al.*, 2003).

Atualmente são distribuídos 17 ARVs e atendidos cerca de 160 mil pacientes de forma gratuita pelo SUS (Grangeiro *et al.*, 2006). A rápida expansão da cobertura do PN DST/AIDS na última década se deveu a uma combinação de estratégias. Em primeiro lugar, merece destaque a exploração da capacidade local de produção de anti-retrovirais genéricos, envolvendo laboratórios oficiais na produção de 10 ARVs¹⁰. Aliada a essa estratégia e visando baratear custos de produção de genéricos, o Brasil passou a comprar princípios ativos, não patenteados no país, diretamente de laboratórios chineses e indianos. Assim, a produção local de genéricos mais baratos e o fato de que o Ministério da Saúde se manteve à frente do processo de compras de medicamentos patenteados junto a laboratórios estrangeiros permitiu que se alcançassem melhores barganhas nas negociações, lançando-se mão, quando da inflexibilidade destes laboratórios, da ameaça do uso de licenças compulsórias para produção local de medicamentos, o que resultou, de forma geral, numa queda ainda maior dos preços (MS, 2003). Vale destacar também a distinta atuação do Brasil na esfera internacional. A título de exemplo, durante a Quarta Conferência Ministerial da OMC em Doha, em 2001, o Brasil exerceu papel chave nas discussões que levaram à Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública.

As estratégias utilizadas pelo Brasil para promover o acesso a ARVs propiciaram queda significativa nos preços dos medicamentos utilizados no tratamento de HIV/AIDS, especialmente no período compreendido entre 1999 e 2002 (Luchini *et al.*, 2003), a qual beneficiou não somente o Brasil mas também outros países em desenvolvimento (Orsi *et al.*, 2003). Com a expansão da cobertura, os benefícios do programa brasileiro não tardaram a aparecer. Verificou-se que a taxa de transmissão vertical (de mãe para filho) se reduziu de 16%, em 1997, para menos de 4%, em 2002. Entre 1996 e 2002, a taxa de mortalidade por HIV/AIDS caiu 50% e a taxa de hospitalização por complicações relacionadas à doença, 80%. Ademais, o Brasil logrou estabilizar a taxa de transmissão da doença nos últimos anos (Teixeira *et al.*, 2003). Diante de seu sucesso, o PN DST/AIDS passou a servir de modelo a programas de acesso em outros países em desenvolvimento. Não obstante, mudanças recentes nos cenários nacional e internacional podem colocar em risco a sua sustentabilidade.

A cobertura do PN DST/AIDS, desde sua criação, encontra-se em franca expansão. Ao mesmo passo, conforme amadurece o programa, aumenta a demanda por terapias de 2ª linha. A perda de efetividade das terapias de 1ª linha por parte de pacientes há muito tempo sob tratamento torna necessária a troca para ARVs mais novos, sem resistência viral estabelecida. A transição para terapias de 2ª linha, cuja maioria encontra-se sob proteção patentária no Brasil, no entanto, pode ocasionar maiores pressões sobre restrições orçamentárias já existentes. De acordo com um estudo de regressão multilinear sobre o preço por dose diária, realizado a partir de dados de 188 transações efetuadas pelo Ministério da Saúde, em nome do PN DST/AIDS, no período entre 1998 e 2002, para compra de ARVs¹¹, em média, o preço observado das drogas sem proteção patentária foi 73,4% menor que o das drogas patenteadas, ressaltando-se a substancial queda de preços provocada a partir da presença de genéricos no mercado (Meiners, 2005). Tendo em vista que as patentes dos ARVs de 2ª linha não estão sujeitas a expirar no Brasil por pelo menos mais cinco anos (Coriat *et al.*, 2006), substitutos genéricos não poderão ser providenciados em curto prazo, exceto no caso de concessão de licenças compulsórias. Assim, conforme aumenta o número de pacientes, atendidos pelo Programa que demandam terapias mais novas, o custo médio do

tratamento dispensado tende a aumentar cada vez mais. Segundo levantamento feito por Grangeiro *et al.* (2006), os gastos com medicamentos por paciente, a partir de 2005, romperam com a tendência de queda observada nos últimos anos. Com dispêndio de quase R\$ 1 bilhão destinado à compra de ARVs, em 2005, 80% do orçamento foi consumido por medicamentos sob proteção patentária (Grangeiro *et al.*, 2006).

Além da questão dos custos, começam a tomar força questionamentos referentes à capacidade interna de produção farmacêutica. A política brasileira de compras governamentais, ao privilegiar o critério de menor preço sobre o critério de qualidade, ao passo que não prevê nenhuma cláusula de preferência à produção local, tem favorecido o fornecimento de matéria-prima para produção de genéricos a partir de laboratórios estrangeiros, em especial os de origem chinesa e indiana (Marques e Hasenclever, 2006). Marques e Hasenclever (2006) argumentam que compras sucessivas de fornecedores externos podem estar relacionadas à desmobilização da indústria local, observada nos últimos anos, no que tange à síntese do princípio ativo, uma fase essencial da produção farmacêutica e de alta concentração tecnológica. A falta de controle de todo o processo de produção de ARVs e a crescente dependência em tecnologia externa, portanto, podem enfraquecer o poder de barganha do país nas negociações com laboratórios estrangeiros, detentores de patentes, pois tornam menos crível o uso da ameaça de licença compulsória. Essa questão ganha espaço, quando se observa que, em 2005, o Ministério da Saúde, no lugar de declarar a licença compulsória do Kaletra, ARV de 2ª linha fornecido pela empresa Abbott, acabou por aceitar condições de compra desfavoráveis¹². A recente declaração de licença compulsória do Efavirenz, da empresa Merck, conforme o Decreto nº 6.107, de 4 de maio de 2007, apresenta a possibilidade de resgatar a confiança na produção farmacêutica nacional, caso se cumpra a proposta do Ministério da Saúde de levar a cabo a síntese local do princípio ativo.

No âmbito internacional, causa preocupação a adoção na China e na Índia de legislações que, com o fim do período de transição previsto no Acordo TRIPS em dezembro de 2004, estenderam proteção patentária a produtos e processos farmacêuticos. A partir de então, versões genéricas

de qualquer nova molécula ou fórmula patenteável já não podem ser produzidas, se protegidas nesses mercados. Essa mudança pode colocar em xeque, em médio e longo prazo, fontes fundamentais de genéricos e de princípios ativos a preços mais baixos, com efeitos potencialmente desastrosos para o acesso ao tratamento de HIV/AIDS nos países em desenvolvimento. Ademais, especulações concernentes à escassez de matéria-prima farmacêutica tendem a agravar o encarecimento de medicamentos, dado que os princípios ativos correspondem a 70% do custo direto de produção de fármacos (Pinheiro *et al.*, 2006). Outra questão importante está relacionada à presença, cada vez mais contundente, de cláusulas TRIPS *plus* em acordos regionais e bilaterais de comércio. Cabe notar que à medida que mais países aceitem essas cláusulas, aumenta a probabilidade de ocorrer revisão do TRIPS, tornando-as obrigatórias a todos os membros da OMC, podendo assim forçar a extensão do período de proteção, a limitação das condições para concessão de licenças compulsórias e o atraso da entrada de genéricos no mercado, entre outras condições desfavoráveis aos países em desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O impacto da proteção patentária sobre o preço dos ARVs constitui barreira significativa para o acesso ao tratamento de HIV/AIDS nos países em desenvolvimento. Deve-se no entanto observar que o preço das drogas não consiste no único limitante, dado que o tratamento adequado depende, entre outros fatores, de vontade política, eficiência na regulação de medicamentos, infra-estrutura de saúde abrangente, recursos humanos preparados, disponibilidade de métodos de diagnóstico eficazes, monitoramento de pacientes e tratamento profilático de doenças oportunistas, que costumam estar ausentes ou ser deficientes nesses países. Com isso, a disponibilidade e acessibilidade da terapia anti-retroviral em longo prazo se traduzem no desafio e na base de sustentabilidade de programas de tratamento. O aumento de preços, se exacerbado, pode limitar a capacidade de financiamento desses programas e ameaçar a sua continuidade. No caso do Brasil, mesmo contando com forte apoio político, o PN DST/AIDS pode chegar a um limite tal em que a demanda de

recursos seja tão alta que, face ao constrangimento orçamentário, a possibilidade de desvio de recursos de outros programas de saúde pública ou até mesmo de outros projetos de desenvolvimento não seja aceita.

Até recentemente, o governo brasileiro lançou mão de estratégias que permitiram colocar em prática, com sucesso, a política universal de acesso a ARVs. Aliado ao esforço de produção local e de duras negociações com laboratórios estrangeiros, o país contou com um cenário internacional favorável no que tange à forte mobilização da opinião pública e a possibilidade de obter princípios ativos mais baratos no mercado mundial. A luta contra a expansão da pandemia do HIV/AIDS continua se fortalecendo, mas a aplicação integral do Acordo TRIPS em países como Índia e China passa a limitar o fornecimento barato de medicamentos e princípios ativos. Essa questão, aliada à possível dependência tecnológica da indústria farmacêutica brasileira, torna-se preocupante e diminui consideravelmente o poder de barganha do governo brasileiro na negociação com fornecedores de ARVs patenteados. Esse problema promete tornar-se mais crítico devido ao grau de maturidade que começa a atingir o PN DST/AIDS, em que a resistência estabelecida contra medicamentos mais baratos força a transição para ARVs mais novos e protegidos por patentes. Ademais, a proliferação de acordos regionais e bilaterais na era pós-TRIPS surge como uma ameaça pela intensificação na proteção de direitos de propriedade intelectual. A contraposição entre interesses agro-exportadores imediatos e interesses de capacitação tecnológica e saúde pública de efeito em médio e longo prazo, coloca os países em desenvolvimento numa posição frágil e dividida.

Diante das dificuldades que se apresentam, tem o governo o papel de colocar em prática políticas que ofereçam condições favoráveis à proteção e promoção da saúde pública. No que diz respeito à propriedade intelectual, cabe fazer uso das flexibilidades previstas no Acordo TRIPS. Por exemplo, o fato de exigir e averiguar que conste nos pedidos de patente a melhor forma de repetir o processo ou o produto objeto da proteção, tem por objetivo assegurar a replicabilidade do invento, o que é extremamente importante no caso de uma eventual licença compulsória. Trata-se da defesa do interesse social, que visa garantir transferência de conhecimento e autenticidade da invenção. A análise cuidadosa de pedidos

de patentes evita conceder direitos sobre invenções que pouco agregam conhecimento ao estado da arte ou ainda que colocam a saúde em risco. No que diz respeito a licenças voluntárias, seu incentivo poderia ajudar a reduzir consideravelmente a dita dependência tecnológica na área farmacêutica. O governo deveria também revisar a legislação de propriedade industrial no sentido de permitir a importação paralela de drogas ou princípios ativos, como forma de controlar os preços praticados no mercado interno. Ademais, deve-se agir com extremo cuidado e firmeza nas negociações bilaterais e regionais de comércio de forma a evitar a adoção de cláusulas TRIPS *plus*.

Quanto à coordenação do processo de compra de medicamentos, deve o governo continuar se esforçando pela obtenção de melhores preços nas negociações com os laboratórios, sem que isso implique em compromissos penosos. O processo de compras governamentais deve buscar a combinação de critérios de qualidade e de preço, com o cuidado de não provocar a desmobilização da indústria local. Outra política que deve ser mantida e reforçada é a de incentivo aos medicamentos genéricos. Uma questão fundamental é a permissão para usar os dados de testes clínicos dos produtos de marca. Mas, para que essa estratégia tenha efeito, cabe atuar com rigor na fiscalização e qualificação dos produtos genéricos e prover informação ao público em geral. Ainda na frente industrial, devem-se buscar meios de incentivar a inovação na indústria farmacêutica, concentrando-se esforços no domínio da síntese de matéria-prima, bem como na pesquisa em tratamentos de interesse local, muitas vezes negligenciados pelas empresas estrangeiras. Essa questão abre espaço para a cooperação científica e tecnológica com outros países em desenvolvimento que enfrentam problemas de saúde similares. A partir desses esforços e da ação coordenada de governo é que a política de defesa da saúde pública pode se firmar e buscar meios de garantir programas abrangentes tais como o PN DST/AIDS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, A. L. F. *Sobre a propriedade do trabalho intelectual: Uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1999.

BERMUDEZ, J. A. Z.; EPSZTEHN, R.; OLIVEIRA, M.A.; HASENCLEVER, L. *O acordo TRIPS da OMC e a proteção patentária no Brasil: Mudanças recentes e implicações para a produção local e o acesso da população aos medicamentos*. Rio de Janeiro: Fiocruz/ENSP, 2000.

BERNDT, E.R. Pharmaceuticals in U.S. healthcare: Determinants of quantity and price. In: *Journal of economic perspectives*. v. 16, n.4. Autumn, 2002, p.45-66.

BRASIL. Lei nº 5.772, de 21 de dezembro de 1971 (revogada).

BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996.

CORLAT, B.; ORSI, F.; D'ALMEIDA, C. TRIPS and the international public health controversies: Issues and challenges. In: *Industrial and corporate change*. Nov, 2006.

CORREA, C. M. *Implementing TRIPS in developing countries*. Third World Network, 1999. Disponível em: <http://www.twinside.org.sg/title/ment-cn.htm>.

CORREA, C.M. *Intellectual property rights, the WTO and developing countries: The TRIPS agreement and policy options*. Third World Network, 2000.

DANZON, P. The pharmaceutical industry. In: BOUCKAERT B. ; de GEEST, G. (eds.) *The Encyclopedia of Law and Economics*. Edward Elgar, 2000. p.1055-1091.

DROUHIN, N.; TOUZÉ, V.; VENTELOU, B. AIDS and economic growth in Africa: a critical assessment of the “base-case scenario approach”. In: MOATTI, J.P.; CORLAT, B.; SOUTEYRAND, Y.; BARNETT, T.; DUMOULIN, J.; FLORI, Y.A. (eds) *Economics of AIDS and access to HIV/AIDS care in developing countries: Issues and challenges*. Paris: ANRS, 2003, p.383-412.

FDA. *Drugs used in the treatment of HIV infection*. August, 2005. Disponível em: <http://www.fda.gov/oashi/aids/virals.html>

GIACCOTTO, C.; SANTERRE, R.E.; VERNON, J.A. Drug prices and research and development investment behavior in the pharmaceutical industry. In: *The Journal of Law and Economic*. v.48, Apr, 2005, p. 195-214.

GRABOWSKI, H.; VERNON, J.; DIMASI, J. *Returns on R&D for 1990s new drug introductions*. Mar, 2002. Disponível em : http://www.dklevine.com/archive/grabow-randd_returns.pdf

GRANGEIRO, A. ; TEIXEIRA, L. ; BASTOS, F.I. ; TEIXEIRA, P. Sustentabilidade da política de acesso a medicamentos anti-retrovirais no Brasil. In: *Revista de Saúde Pública*. v. 40, supl., Ago, 2006.

IMS. *HIV: A growing market dominated by few players*. 2002. Disponível em: <http://www.imshealth.com>.

LEVIN, B.R.; BULL, J.J.; STEWART, F.M. Epidemiology, evolution and future of the HIV/AIDS pandemic. In: *Emerging infectious diseases*. v. 7, n. 3, supl., Jun, 2001, p. 505-511.

LUCHINI, S.; CISSE, B.; DURAN, S.; CENIVAL, M.; COMITI, C.; GAUDRY, M.; MOATTI, J.P. Decrease in prices of antiretroviral drugs for developing countries: from political “philanthropy” to regulated markets? In: MOATTI, J.P.; CORIAT, B.; SOUTEYRAND, Y.; BARNETT, T.; DUMOULIN, J.; FLORI, Y.A. (eds) *Economics of AIDS and access to HIV/AIDS care in developing countries: Issues and challenges*. Paris: ANRS, 2003, p. 169-211.

LU, Z.J.; COMANOR, W.S. Strategic pricing of new pharmaceuticals. In: *the review of economics and statistics*, v. 80, n. 1, 1998, p.108-118.

MARQUES, F.S.; HASENCLEVER, L. *Política de compras governamentais: O caso das compras de anti-retrovirais e seus efeitos nocivos à indústria nacional*. Mimeo, 2006.

MEINERS, C.M. *Pharmaceutical patents and access to HIV/AIDS treatment: the brazilian experience*. Dissertação de Mestrado em Economia da Saúde, University of York, 2005.

MOATTI, J.P.; N'DOYE, I.; HAMMER, S.M.; HALE, P.; KAZATCHKINE, M. Antiretroviral treatment for HIV infection in developing countries: An attainable new paradigm. In: *Nature medicine*. n. 9, 2003, p. 1449-1452.

MS. *Política brasileira de AIDS: Principais resultados e avanços 1994-2002*. 2003.

OLIVEIRA, M.A.; BERMUDEZ, J.A.Z.; EPSZTEJN, R.; CHAVES, G.C.; FERREIRA, R.L.; OLIVEIRA, M.T. Pharmaceutical patent protection in Brazil: who is benefiting? In: BERMUDEZ, J.A.Z.; OLIVEIRA, M.A. (eds) *Intellectual property in the context of the WTO TRIPS agreement: Challenges for public health*. Rio de Janeiro: ENSP, 2004, p. 161-175.

OMC. *Acordo TRIPS*, 1995.

OMS. *Progress on global access to HIV antiretroviral therapy: An update on “3 by 5”*. Jun, 2005.

OMPI. *CUP*, 1883 e 1967.

OPAS. *Los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) y el acceso a medicamentos*. OPAS, 2005.

ORSI, F.; HASENCELEVER, L.; FIALHO, B.; TIGRE, P.; CORIAT, B. Intellectual property rights, anti-AIDS policy and generic drugs: Lessons from the Brazilian public health program. In : MOATTI, J.P.; CORIAT, B.; SOUTEYRAND, Y.; BARNETT, T.; DUMOULIN, J.; FLORI, Y.A. (eds) *Economics of AIDS and access to HIV/AIDS care in developing countries: Issues and challenges*. Paris: ANRS, 2003, p. 109-135.

PAJOT, Gilles. *The pharmaceutical market at a crossroad*. Presentation by the IMS Health President for Europe and Africa dated 15/10/2003. Disponível em: http://www.pharmaceutiques.com/phq/colloques/univ_2003/20030913_pajot.pdf

PENROSE, E. T. *La economía del sistema internacional de patentes*. Siglo XXI, 1974.

PHRMA. Pharmaceutical industry profile 2005. *From laboratory to patient: pathways to biopharmaceutical innovation*. 2005. Disponível em: <http://www.phrma.org/publications/publications//2005-03-17.1143.pdf> .

PINHEIRO, E.; VASAN, A.; KIM, J.Y.; LEE, E.; GUIMIER, J.M.; PERRIENS, J. Examining the production costs of antiretroviral drugs. In : *AIDS*. v. 20, 2006, p.1745-1752.

SCHERER, F.M. The pharmaceutical industry. In: CULYER AND NEWHOUSE, J.P. (eds). *Handbook of health economics*. Elsevier, 2000.

SCHERER, F.M. The link between gross profitability and pharmaceutical R&D spending. In: *Health Affairs*. v. 20, n. 5, Sep/Oct, 2001, p.216-220.

SCHERER, F.M. The pharmaceutical industry: Prices and progress. In : *New England Journal of Medicine*. v. 351, n. 9, Aug, 2004, p. 927-932.

TEIXEIRA, P.; VITÓRIA, M.A.; BARCAROLO, J. The Brazilian experience in providing universal access to antiretroviral therapy. In : MOATTI, J.P.; CORIAT, B.; SOUTEYRAND, Y.; BARNETT, T.; DUMOULIN, J.; FLORI, Y.A. (eds) *Economics of AIDS and access to HIV/AIDS care in developing countries*. Issues and challenges. Paris: ANRS, 2003, p. 69-88.

THOEN, E.F.M. TRIPS, pharmaceutical patents and access to essential medicines: Seattle, Doha and Beyond. In: MOATTI, J.P.; CORIAT, B.; SOUTEYRAND, Y.; BARNETT, T.; DUMOULIN, J.; FLORI, Y.A. (eds) *Economics of AIDS and access to HIV/AIDS care in developing countries*. Issues and challenges. Paris: ANRS, 2003, p. 39-67.

TYRRELL, A. *The structure and evolution of the market for antiretroviral drugs in 13 African countries*. 2004. Dissertação de Mestrado em Economia da Saúde, University of York, 2004.

UNAIDS/OMS. *AIDS epidemic update*. Dec, 2006.

WATAL, J. *Pharmaceutical patents, prices and welfare losses: policy options for India under the WTO TRIPS agreement*. 2000, p.733-752.

NOTAS

¹ A terapia anti-retroviral é indicada para pacientes sintomáticos, *i.e.*, que manifestam AIDS, e para pacientes assintomáticos quando apresentam contagem de células imunológicas (T-CD4+) abaixo de 200 por milímetro cúbico de sangue (Levine *et al.*, 2001).

² Na verdade, a elasticidade no preço da demanda depende de quem paga a conta. Em casos onde há seguro que cobre medicamentos, a demanda tende a ser inelástica, enquanto que quando o paciente paga pelo tratamento, essa relação passa a depender da sua disposição a pagar que tem como forte limitante a renda. Outro fator relevante é o da doença em questão.

³ Biodisponibilidade se refere à quantidade e velocidade nas quais o princípio ativo é absorvido a partir da forma farmacêutica e se torna disponível no sítio de ação.

⁴ Glaxo Smith Kline, Pfizer, Bristol-Myers Squibb, Abbott, Boehringer Ingelheim e Merck & Co.

⁵ Entretanto, o Brasil não faz uso integral dessa flexibilidade. O inciso IV, artigo 43, da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, veda a exaustão internacional de direitos, admitindo apenas a exaustão nacional.

⁶ No Brasil, as condições admitidas pela Lei 9279/1996 são: abuso de direitos, abuso de poder econômico (art. 68), patente dependente (art. 70), emergência nacional e interesse público (art. 71). A licença compulsória para casos de emergência nacional e interesse público é regulamentada pelo Decreto nº 3.201, de 06 de outubro de 1999, conforme alterações feitas pelo Decreto nº 4.830, de 04 de setembro de 2003.

⁷ Primeiro país onde o pedido de patente foi depositado.

⁸ A proteção teve início um ano após a publicação da Lei, tendo sido estabelecido, entre 15 de maio de 1996 e 14 de maio de 1997, um sistema

pipeline que permitiu o depósito de pedidos no que tange a setores anteriormente excluídos.

⁹ O país importador deve notificar o Conselho de TRIPS da insuficiência interna para produção do medicamento e informar o nome do produto e a quantidade necessária. O país exportador deve prover apenas a quantidade requerida pelo país importador e os produtos devem ser claramente identificados para evitar triangulação comercial. Ambos devem declarar a licença compulsória, cabendo ao país exportador apenas a indenização ao titular.

¹⁰ Dois deles se referem a doses combinadas de ARVs.

¹¹ Informações sobre essas transações constam da base de dados do Programa ETAPSUD (Avaliação Econômica do Acesso a Tratamento de HIV/AIDS nos Países em Desenvolvimento), financiado pela Agência Francesa para Pesquisa em AIDS (ANRS) e coordenado pela Unidade de Pesquisa 379 do Instituto Francês de Saúde e Pesquisa Médica (Inserm). Foram consideradas apenas as formulações administradas em pacientes adultos. As variáveis examinadas, além da proteção patentária, foram: classe terapêutica, linha de tratamento anti-retroviral conforme as recomendações do Ministério da Saúde em vigor em 2005, volume da compra, característica da droga (se de marca ou sem marca/genérica), número de fornecedores, natureza do fornecedor (se público ou privado) e idade da droga a partir de seu lançamento no mercado.

¹² Apesar da redução de preço obtida para o Kaletra, o Ministério da Saúde comprometeu-se a comprar tanto esse medicamento quanto seu eventual substituto, o Meltrex, por preços pré-estabelecidos, até 2011, sem o direito de impor qualquer salvaguarda e sem previsão de transferência de tecnologia (Coriat *et al.*, 2006).

Constance Marie Milward de Azevedo Meiners é Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, graduada em Relações Internacionais pela UnB, Mestre em Gestão Econômica do Meio Ambiente pela UnB e Mestre em Economia da Saúde pela Universidade de York, Inglaterra.

Res Publica

Compromisso regulatório e defesa da concorrência: análise do projeto de lei nº 5.877/2005¹.

Alexandre Gheventer

INTRODUÇÃO

A idéia de compromisso regulatório guarda forte analogia com a imagem de Ulisses sendo amarrado ao mastro a seu próprio pedido para que pudesse ouvir o doce canto das sereias sem o risco de sucumbir². Assim como Ulisses, na área da regulação, uma preocupação do legislador é o de “amarrar as próprias mãos” para gerar credibilidade ao compromisso de que não cederá às paixões políticas no futuro.

A obtenção de compromissos regulatórios tem sido um dos principais objetivos das políticas de regulação no Brasil nos últimos anos. Compromisso regulatório é essencialmente um compromisso formulado com a indústria, na forma de um determinado desenho institucional, cujo resultado esperado seria a maior eficiência econômica, representada, por exemplo, pelo maior fluxo de investimentos. O suposto é que a capacidade de atrair investimentos privados e gerar eficiência depende, dentre outros fatores, da capacidade do país de restringir a ação administrativa arbitrária. A eficiência do compromisso está fundamentada na noção de credibilidade. Credibilidade é resultado do reconhecimento de que as regras devem ser obedecidas e não podem ser alteradas futuramente.

O desenho institucional da política antitruste no Brasil constitui o foco da análise deste artigo. No Brasil, a política antitruste é comandada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e tem o objetivo de reprimir condutas anticoncorrenciais — cartéis, preços predatórios etc. — e regular o grau de concentração e de verticalização dos mercados. Diferentemente das agências regulatórias setoriais — como a Agência Nacional de Petróleo (ANP), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) —, o CADE tem competência para atuar em todos os setores econômicos não regulados. Outra diferença em relação às outras agências é que a ação regulatória desse Conselho é indireta, isto é, não interfere diretamente nas decisões de mercado, apenas gera incentivos e restrições.

O processo de construção institucional da política antitruste no Brasil pode ser explicado à luz de um novo padrão de relacionamento entre o público e o privado e cujo espaço de interação desloca-se para as chamadas políticas regulatórias, agora sob o objetivo governamental de fornecer compromissos críveis para um segmento específico da sociedade, o empresariado. O objetivo central do artigo é o de analisar o Projeto de Lei (PL) n° 5.877/99, baseando-se em três elementos formadores do desenho institucional da agência antitruste: autonomia, *enforcement* (capacidade de fazer valer decisões) e *accountability* (transparência e prestação de contas).

A primeira seção fará uma sucinta apresentação do conceito de credibilidade regulatória, bem como dos objetivos esperados pela política antitruste. A seguir, além de um breve histórico da política de concorrência no Brasil, serão apresentadas as características mais gerais do atual modelo institucional da política antitruste (definido pela Lei n° 8.884/94). Finalmente, será feita uma análise do projeto de lei do governo que reformula o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), recentemente enviado ao Congresso, com ênfase nas três variáveis institucionais mencionadas anteriormente.

A proposta do presente artigo se restringe à análise de elementos que são supostamente os mais importantes do desenho institucional da política antitruste. Ao se concluir que nem todas as medidas previstas no projeto produzem impacto positivo do ponto de vista dessas variáveis,

não significa dizer que não gerem benefícios em outras dimensões, em particular, na dimensão política, que naturalmente exerce influência decisiva sobre os técnicos dos órgãos envolvidos na formulação do projeto de lei. Nesse sentido, a proposta de novo marco regulatório resultou em um determinado tipo de equilíbrio que refletiu as preferências de todos os atores políticos na ocasião da elaboração do projeto.

OBJETIVOS DA POLÍTICA ANTITRUSTE

Aspectos teóricos: Conceito de compromisso regulatório

A visão do desenho regulatório, como mecanismo de criação de compromissos considerados críveis, entre governo e setor privado, não se distingue da perspectiva neoinstitucionalista. De acordo com North (1990), por exemplo, instituições são “regras do jogo”, ou ainda, mais formalmente, restrições desenhadas pelo próprio homem que definem determinado tipo de interação humana.

A capacidade de atrair investimentos privados e gerar eficiência depende, dentre outros fatores, da capacidade do país de restringir a ação administrativa arbitrária. Entretanto, Levy e Spiller (1996) chamam a atenção de que nem sempre as privatizações e reformas regulatórias alcançam as expectativas em razão das instituições políticas e sociais do país, como o ---Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as normas informais de comportamento público, o caráter dos conflitos de interesses dentro da sociedade etc. Assim, o ambiente institucional mais amplo determina a forma e a severidade dos problemas regulatórios de cada país e o espectro de opções existentes para resolvê-los.

O compromisso regulatório corresponde a uma espécie de equilíbrio: determinado nível de discricção administrativa é necessário para responder a mudanças tecnológicas, mas também não pode ser elevado suficiente para tornar a regulação vulnerável à exploração governamental. O conjunto de restrições que deve ser imposto por meio da regulação detalhada sobre a ação administrativa depende dos custos do *trade-off* entre flexibilidade administrativa e estabilidade de regras, que por sua vez, dependem do ambiente institucional mais amplo.

Em ambientes com instituições que permitam, por exemplo, que o Executivo exerça forte controle sobre as agendas legislativas ou nas situações em que o Judiciário é corrupto e dependente do Executivo, tendo em vista a maior probabilidade de oportunismo regulatório, esquemas de regulação dotados de flexibilidade administrativa possuirão baixa credibilidade. Por sua vez, em situações em que o Judiciário é forte e independente do Executivo, maiorias parlamentares são relativamente estáveis e o processo decisório é institucionalizado e requer a formação de consensos, a exploração regulatória é mais difícil, o que permite um desenho regulatório mais flexível.

Os estados latino-americanos são vistos pelos investidores como organizações fracas, incapazes de resistir a pressões por subsídios e proteção, além de pouco rígidos no cumprimento das leis. Como o Estado é particularmente vulnerável a pressões políticas, tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas, a incerteza em relação ao cumprimento de regras tende a ser elevada. Dentro desse ambiente institucional mais amplo, determinadas características no desenho das agências tendem a ser mais desejáveis por fornecer maior grau de segurança contra formas de expropriação e arbitrariedade administrativa.

Entretanto, seria razoável supor que governos sempre desejem formular compromissos tidos como críveis, para estimular investimentos privados e eficiência produtiva? Apenas seria verdade se assumirmos a hipótese tradicional do Estado na qualidade de ditador benevolente. A exploração regulatória, como observam Guasch e Spiller (1999), será lucrativa ao governo se os custos diretos (perda de reputação e de futuros investimentos) e indiretos (custos institucionais que se sobrepõem a procedimentos administrativos e judiciais e desconsideram mecanismos de *checks-and-balances*) forem menores que os benefícios de curto prazo (ganhos eleitorais).

Dessa forma, a auto-imposição de restrições à ação administrativa é considerada uma escolha racional com o intuito de adquirir credibilidade. A formulação de compromissos críveis não pode ser entendida como finalidade em si mesma, mas como processo de escolha racional dos governos. Obter credibilidade é um objetivo governamental dentro de

um ambiente econômico globalizado, como foi, no passado, estimular o processo de substituição de importações.

O que se esperar da política de concorrência

Regulação nada mais é do que o esforço governamental em limitar o leque de escolhas dos indivíduos (Meier, 1985). Constitui-se em uma atividade cujo objetivo é o de condicionar, corrigir ou, de alguma forma, alterar resultados naturais e espontâneos de mercado. Entretanto, a regulação pode tomar diversas formas. Parece ser natural considerar que a área de atuação da política de concorrência refere-se, exatamente, àqueles setores da economia nos quais a concorrência é considerada o mecanismo fundamental para a produção de bons resultados econômicos. Em segmentos sujeitos à regulação direta, como os monopólios naturais, a livre concorrência tenderia a gerar resultados economicamente subótimos.

Ainda assim, historicamente, não se observa um objetivo que seja natural ou típico da regulação concorrencial. Esses objetivos podem ser: criar concorrência, elevar eficiência econômica, proteger consumidores, entre outros. Não é incomum em outras políticas públicas a co-existência de múltiplos objetivos. Nesse sentido, alguns autores consideram que um problema da regulação de concorrência é a existência de objetivos inerentemente contraditórios³.

Contudo, afirmar que as decisões antitrustes são confusas ou bizarras seria considerar irracional todo o processo de construção institucional em relação à matéria nos últimos anos. Cabe aqui formular a questão: por que governos despendem tempo e recursos com política antitruste?

Os objetivos da política de defesa da concorrência variam de acordo com os países, governos e conjunturas e, portanto, devem ser contextualizados. Entende-se que o objetivo dessa política, em anos recentes na América Latina, esteve subordinada ao objetivo governamental mais amplo: gerar compromisso regulatório. Esse passa a ser um tema importante à medida que os mercados são desregulados e expostos à competição internacional.

É preciso ficar claro que a incerteza em relação à ação antitruste é sempre intrínseca. Em razão da aplicação da chamada *rule of reason* — análise caso a caso com aplicação de bom senso, conforme objetivo maior da legislação em vigor —, não se pode afirmar, *a priori*, que determinada conduta é uma infração ou que uma operação não será autorizada. Por outro aspecto, os resultados da ação também são incertos, porque a decisão antitruste reside na expectativa de que determinada estrutura de mercado ou conduta poderá ensejar aqueles resultados. Não há certeza quanto à eficácia social da ação.

Porém, uma característica usual das agências de concorrência é que suas decisões têm caráter quase judicial. Portanto, em princípio não poderiam ser manipuladas e deveriam obedecer a um processo de construção jurisprudencial, sob o risco de perda de credibilidade. Determinadas características institucionais, neste sentido, sinalizam os investidores para o caráter estritamente legal-jurisprudencial das decisões.

O essencial, para investidores, é demonstrar que a política de concorrência, quando acionada, pode ocasionar custos a uma firma ou conjunto de firmas e não pode ser manipulada. Evidentemente, desejas-se que a agência produza menos equívocos. A questão não é tão-somente a qualidade técnica da decisão, que pode ser minimizada se a agência antitruste possuir determinados recursos humanos e materiais à sua disposição. A ação antitruste não pode ser objeto de captura e suas decisões devem ser coerentes ou, ao menos, levar em consideração a jurisprudência. Um órgão antitruste dependente e corrupto gera prejuízos ao mercado, no mesmo sentido que gera prejuízos um Judiciário dependente e corrupto, na proporção em que aumenta a insegurança das empresas sobre os seus direitos de propriedade.

A ação da agência de defesa da concorrência não pode ser confundida com política econômica, mas vista como um conjunto de decisões essencialmente legais, ainda que a análise seja econômica. Assim, Stigler afirma que a lei antitruste se aproxima de uma lei de interesse público: “no mesmo sentido em que penso que a existência de propriedade privada, *enforcement* nos contratos e supressão do crime sejam fenômenos do interesse público”⁴. Assim como a garantia de direitos de propriedade, o cumprimento de contratos e o combate ao crime, as regras antitrustes

“contribuem para o bom funcionamento da economia, através da redução das incertezas e dos custos de transação”⁵.

MODELO ATUAL DA POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA NO BRASIL

Breve histórico

O Brasil possui lei de defesa da concorrência desde 1962 (Lei nº 4137/62), em boa parte copiada do *Sherman Act*, a lei antitruste norte-americana. Com a lei, foi criado o CADE, que naquela época era Comissão Administrativa de Defesa Econômica. Entretanto, até a década de 90, em razão do modelo institucional então vigente, baseado no protecionismo e no nacionalismo, a atuação do Conselho foi praticamente nula. Denúncias de formação de cartel eram constantemente repelidas no próprio CADE ou no Judiciário.

A partir dos anos 90, percebe-se nítida relação do avanço legislativo da política antitruste. Logo no início da década, é promulgada a Lei nº 8.158/91. A nova lei introduziu alterações importantes, especialmente a competência de exercer o controle sobre atos de concentração. Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 8.884/94, que revogou as leis anteriores e conferiu ao CADE personalidade jurídica própria, transformando-o em autarquia e estabelecendo a impossibilidade de interposição de recursos contra as decisões do CADE no âmbito administrativo, dentre outros avanços importantes.

Com a Lei nº 8.884/94, surge o atual SBDC, em que o CADE divide competências com a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE).

Nos últimos anos, foram criados e aperfeiçoados instrumentos de análise e de investigação antitruste. A partir de 1999, a SEAE adotou um guia de análise de atos de concentração introduzindo uma análise econômica mais rigorosa, aprofundando e sistematizando etapas de análise. No mesmo ano, o CADE elaborou guia de análise para práticas restritivas (Resolução nº 20/1999).

Em 2000, por meio da MP nº 2.005/00, depois convertida na Lei nº 10.149/00, o Governo Fernando Henrique Cardoso atribuiu mais poderes à SEAE e à SDE, como o de celebrar acordos de leniência⁶ e de realizar inspeção *in loco* nas empresas, dentre outras medidas que resultaram em aumento da capacidade de investigação dos órgãos.

Ainda no ano de 2000, foi criado um grupo de trabalho interministerial coordenado pela Casa Civil da Presidência da República (Decreto de 11/08/00) com vistas a alterar a atual legislação e, então, criar uma agência regulatória de defesa da concorrência, a Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência (ANC). Um dos principais motivos que, explicitamente, impulsionou a proposta de projeto de lei seria a baixa eficácia dos atuais órgãos de defesa da concorrência no combate aos cartéis. Entretanto, em razão de divergências entre os ministérios envolvidos (Justiça, Fazenda e Planejamento) sobre o desenho da nova agência – em particular, sob qual ministério a agência ficaria subordinada – e também por preocupação quanto à repercussão negativa da absorção do Procon dentro da agência, o presidente Fernando Henrique Cardoso decidiu por não encaminhar a matéria ao Congresso.

As discussões sobre o redesenho institucional do SBDC retornaram com o Governo Lula no primeiro semestre de 2003. Foi proposta a unificação das funções de instrução e julgamento em um único órgão. Este novo órgão, que também se chamaria CADE, incorporaria as funções do atual CADE e do DPDE, atual responsável pela instrução investigatória de atos de concentração e condutas anticoncorrenciais dentro da SDE. A SDE se concentraria nas matérias relativas à defesa do consumidor. A SEAE passaria a se concentrar nas discussões de marcos regulatórios *ex ante*, com possibilidade de se manifestar nos casos de ato de concentração e de condutas.

Entre 2003 e 2005, a proposta passou por longo processo de discussão entre os Ministérios da Fazenda, da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e a Casa Civil. Após a aprovação na Casa Civil, a proposta, na forma de anteprojeto de lei (PL 5.877/2005), foi encaminhada ao Congresso Nacional em setembro de 2005.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DA POLÍTICA DE CONCORRÊNCIA BRASILEIRA

As seguintes características atuais serão destacadas:

Órgão autárquico. A natureza autárquica do CADE permite ao órgão maior autonomia administrativa e financeira, fornecendo maior celeridade às suas decisões, sem que haja a necessidade de anuência de outros órgãos governamentais.

Impossibilidade de interpor recurso no âmbito do Executivo. De acordo com o art. 50 da lei nº 8.884/94, as decisões do CADE não comportam revisão no âmbito do Poder Executivo, significa dizer que o CADE dispõe de poder para julgar decisões, porém não pode afastar recurso contrário do Poder Judiciário, daí resulta o CADE continuar sujeito à autoridade do Poder Judiciário.

Divisão de competências. O CADE divide competências com a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE) e a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE), forma conhecida como Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. A SDE possui diversas atribuições, dentre as quais a de instaurar processos administrativos, para apuração e repressão de infrações, e a de adotar medidas preventivas que conduzam à cessação da prática anticoncorrencial, entretanto, a SDE não dispõe de competência para julgar a infração, de alçada do CADE. Embora o CADE não tenha poder para instaurar processos, sua decisão não está vinculada ao parecer da SDE. No caso de operações de fusão, aquisição e outras formas de concentração econômica, a lei exige pareceres técnicos da SEAE e da SDE. Entretanto, a decisão do CADE também não possui vinculação com os pareceres dos demais órgãos, o que fortalece sua independência em relação ao Executivo, apesar da consideração de que desfrutam esses organismos, especializados na matéria.

Penas. A nova lei aumentou consideravelmente as sanções pecuniárias e outras formas de punição. Dentre as sanções, destacam-se: 1ª) aplicação de multa à empresa, de 1% a 30% do valor do seu faturamento bruto, podendo ser dobrada, no caso de reincidência; 2ª) aplicação de multa ao administrador da empresa, no valor de 10% a 50% da multa que seria aplicável à empresa; 3ª) proibição de celebrar

contratos com instituições financeiras ou participar de licitações; 4ª) inscrição do infrator no Cadastro Nacional de Defesa do Consumidor; 5ª) determinação da cisão da sociedade, transferência de controle societário, venda de ativos, cessação parcial da atividade ou qualquer outro ato ou providência necessários à eliminação dos efeitos nocivos à ordem econômica; e 6ª) aplicação de multa diária de 5 mil UFIRs, podendo ser aumentada em até vinte vezes, pela continuidade de situações ou atos que configurem infrações à ordem econômica ou por descumprimento de medida preventiva ou compromisso de cessação.

Criação de soluções intermediárias. Dois instrumentos são introduzidos com o objetivo de agilizar decisões: o Termo de Compromisso de Desempenho (TCD) e o Termo de Compromisso de Cessação (TCC). São acordos celebrados entre empresas que visam cessar determinada prática ou conduta (TCC), ou assegurar o compartilhamento dos benefícios da concentração econômica (fusão, incorporação, aquisição, etc.) com os consumidores ou a eliminação de seus efeitos negativos (TCD). Usualmente, as empresas preferem celebrar compromisso em razão dos elevados custos judiciais que envolvem recurso ao Judiciário contra condenação, por prática anticoncorrencial, ou em desfavor de desautorização para a realização de contratos feita pelo CADE.

A NOVA LEI DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA: ANÁLISE INSTITUCIONAL

Na exposição de motivos do PL 5.877/2005 é diagnosticado amplo conjunto de problemas: reduzida eficiência administrativa e elevado custo para o administrado decorrentes da existência de três órgãos distintos, carência do sistema no que se refere a recursos materiais e humanos, ênfase excessiva conferida aos atos de concentração, controle de concentrações realizado *a posteriori* e mediante critérios de notificação excessivamente amplos e dedicação do órgão judicante a todos os casos que dão entrada no Sistema.

As alterações propostas no PL serão analisadas à luz da idéia de compromisso regulatório. Serão desenvolvidas considerações sobre três elementos institucionais. Entende-se que tais elementos são fundamentais para gerar credibilidade à formulação de compromissos dessa natureza: autonomia, *accountability* e *enforcement*.

Essas três variáveis podem resultar em oito combinações institucionais distintas (Quadro 1):

Quadro 1 – Desenho institucional e resultados políticos

Tipo	Autonomia	Enforcement	Accountability	Resultado
A	baixa	baixa	baixa	Total ineficácia (<i>sleeping agency</i>). Executivo tem controle político sobre cargos. Possibilidade de manipular decisões com fins eleitorais, ainda que sejam meramente simbólicas.
B	baixa	baixa	alta	A agência é incapaz de fazer valer suas decisões; o burocrata deve medir custos/benefícios entre ceder à pressão política do Executivo e a necessidade de prestação de contas ao público e ao Congresso.
C	baixa	alta	alta	Assim como no item anterior, prevalece a tensão entre a pressão de interesses políticos sobre decisões e a necessidade de prestar contas e fornecer transparência, mas como as decisões são efetivas, e não meramente simbólicas, a margem de conciliação entre os interesses envolvidos é menor.
D	baixa	alta	baixa	Capacidade de fazer valer decisões, entretanto com possível alinhamento a interesses específicos, seja eleitoral (populismo), ou privado (captura regulatória).
E	alta	baixa	baixa	Baixa capacidade de fazer valer decisões, dificuldades de controle sobre a produção da agência, possibilidade de captura regulatória, uma vez que a empresa pode obter benefícios, atingindo a reputação do concorrente, ainda que a decisão não se efetive.
F	alta	baixa	alta	Baixa capacidade de fazer valer decisões, embora impermeável à captura regulatória privada e à pressão populista.
G	alta	alta	baixa	A agência pode tomar decisões que desconsiderem a política mais ampla estabelecida para a área (tecnocracia), com conseqüentes efeitos deletérios para a democracia, além de estar suscetível à captura regulatória.
H	alta	alta	alta	Instituições eficientes, interesse público.

Fonte: elaborado pelo autor

AUTONOMIA

Autonomia significa tomar decisões que o órgão considera tecnicamente adequadas, sem pressões do ambiente externo.

Fornecer autonomia é elemento fundamental na construção de compromissos regulatórios porque o excessivo grau de discricionariedade do Executivo reduz a confiança dos investidores na manutenção de políticas em longo prazo, particularmente, em contextos de democracia eleitoral, quando existem partidos políticos que são severos críticos das reformas pró-regimes de mercado e com fortes chances eleitorais. Evidentemente, investidores projetam cenários políticos e levam em conta a existência de mecanismos de proteção de seus interesses, ou, se assim não for, tendem a não realizar os investimentos. Esses mecanismos são instituições que garantem a manutenção de determinadas políticas de longo prazo, relativamente independentes do rodízio eleitoral.

É importante observar que a autonomia das agências regulatórias sempre é relativa e não significa independência, pelo menos no sentido que usamos para afirmar que os três Poderes são independentes entre si. O Executivo quer que o processo de construção da jurisprudência das decisões da agência obedeça a uma determinada dinâmica que seja consistente com o processo de liberalização econômica e com a política econômica em geral. Assim, como o objetivo da política antitruste não é estritamente legal, a autonomia da agência não pode ser absoluta — como é a autonomia do Judiciário em relação ao Executivo⁷. Um certo grau de controle sempre será necessário para que a construção da jurisprudência seja consistente com as preferências do Executivo.

Na avaliação do grau de autonomia da agência devem ser levados em consideração os seguintes elementos:

Grau de autonomia orçamentária

Se a agência não possui autonomia orçamentária, seu comportamento pode ser modificado por meio de ameaças/promessas de alteração no orçamento. Supõe-se que a existência de recursos próprios contribua para a maior autonomia da agência. Observa-se, entretanto,

que a autonomia orçamentária não se limita apenas à constatação da existência de recursos materiais. Tais recursos não podem ser dependentes da aprovação de alguma instância hierárquica superior da administração direta.

Não é o que acontece com o CADE tanto em relação à lei anterior quanto em relação ao projeto de lei. Ao contrário das agências setoriais da administração indireta, o CADE não é autarquia de regime especial e é hierarquicamente vinculado ao Ministério da Justiça. De acordo com o PL, a maior parte dos recursos serão recolhidos ao Tesouro Nacional (e não à agência) e o CADE deve submeter anualmente proposta de orçamento ao Ministério da Justiça. Portanto, não se pode dizer que, caso o PL seja aprovado, o CADE possuirá autonomia orçamentária, da mesma forma como possuem as agências regulatórias.

Por sua vez, o PL propõe maior aporte de recursos orçamentários e humanos. O atual CADE possui poucos técnicos mal remunerados. A escassez desses recursos implica em redução da eficiência e dependência técnica em relação a opiniões e pareceres de outros órgãos. Uma das principais medidas previstas no PL é a criação de 200 cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, no intuito de reduzir a rotatividade de servidores e manter quadros profissionais relativamente estáveis. Também está prevista a criação de mais cargos em comissão de Direção e Assessoramento Superiores (DAS), o que contribui para manter e atrair quadros de profissionais de alto nível.

Processo de nomeação. O compartilhamento da nomeação de cargos entre o Executivo e o Congresso reduz o comprometimento político dos dirigentes para com o Executivo e assegura maior representação plural dos interesses. Nesse sentido, o PL não apresenta novidades em relação à Lei nº 8.884/94. O processo de nomeação previsto no PL, em relação aos conselheiros e ao procurador-geral (procurador-chefe, no PL), mantém o procedimento atual: os membros do Tribunal Administrativo são nomeados pelo presidente da República e depois aprovados pelo Senado Federal. Os processos de nomeação de cargos de natureza investigatória, atualmente exercidos por SDE e SEAE e que no PL estão a cargo da Superintendência-Geral e do Departamento de Estudos Econômicos, permanecem exclusivos do Executivo.

Especialização técnica. A existência de especialização técnica – reputação e conhecimento da matéria por parte dos reguladores – reduz o risco de captura e aumenta a legitimidade social das decisões da agência. A exigência de “notório saber jurídico ou econômico” já existe na atual lei. Entretanto, o termo é excessivamente amplo e tem permitido interpretação elástica do que seria esse “saber”. De fato, a experiência histórica do CADE mostra que em algumas nomeações, na prática, a exigência de *expertise* técnica não foi fator relevante, o que gera dúvidas sobre a sua eficácia.

Uma novidade importante para o desenvolvimento da especialização técnica dos reguladores é a criação do Departamento de Estudos Econômicos que, além de elaborar pareceres e estudos, terá a competência de “zelar pelo rigor e atualização técnica e científica das decisões do órgão”, algo que não compete à SEAE – o atual órgão responsável pelos pareceres econômicos. Por sinal, não é novidade que algumas decisões do CADE já foram criticadas do ponto de vista técnico por ignorarem o parecer econômico do órgão especializado. Além disso, embora não tenha direito a voto, o economista-chefe do Departamento poderá participar das reuniões do Tribunal, conforme o PL.

Estabilidade do cargo. A estabilidade do cargo permite com que reguladores fiquem protegidos do uso de ameaças de demissão como instrumento persuasivo do Executivo para a tomada de decisões de seu interesse. No modelo atual, o mandato dos conselheiros é fixo e não são admitidas demissões *ad nutum*, apenas em situações previstas em lei. Entretanto, o mandato é considerado excessivamente curto (dois anos). Além disso, a possibilidade de recondução por mais dois anos contribui para que o conselheiro seja induzido a perseguir os objetivos desejados pelo Executivo, e não suas preferências pessoais, em razão dos custos decorrentes de não ser novamente indicado.

A proposta no PL para os membros do Tribunal é de aumentar o tempo de mandato para quatro anos, não coincidentes, sendo vedada a recondução. A proposta desvincula o tempo de mandato dos conselheiros do tempo político do Governo de plantão e elimina os benefícios esperados de uma eventual recondução.

Finalmente, é importante observar que o superintendente-geral terá mandato de dois anos, permitida a recondução. Esse desenho de

mandato sugere que o presidente deseja manter certo controle sobre as ações da Superintendência durante seu tempo de governo (se não fosse assim, não haveria motivo de não prever tempo de mandato igual aos dos conselheiros). Ainda assim, a medida representa avanço importante, uma vez que a Superintendência-Geral passaria a ocupar a função da SDE, cujas autoridades não possuem mandato e podem ser demitidos a qualquer tempo.

Influência de outros órgãos da administração direta no processo decisório. A ingerência de outros órgãos da administração direta nos procedimentos da agência – promoção de acordos, instauração de processos etc – reduz a sua autonomia por afetar a capacidade da agência de mediar e arbitrar, de forma crível, eventuais conflitos. Não é raro observar empresas tumultuando procedimentos do CADE mediante recurso às outras autoridades do SBDC. Além disso, como a SDE e a SEAE são instâncias decisórias unipessoais totalmente subordinadas ao Poder Executivo (ao contrário do CADE), as decisões da agência estão parcialmente condicionadas às preferências governamentais, ou, no mínimo, reduz a credibilidade quanto à natureza eminentemente técnica da decisão.

O redesenho institucional proposto pelo PL unifica as funções de instrução e de julgamento em um único órgão. A inovação deverá gerar maior eficiência por eliminar as duplicidades de competências hoje existentes. Do ponto de vista do impacto sobre o grau de autonomia, supõe-se que a medida deverá produzir efeito positivo. As atribuições da SDE na área de concorrência serão absorvidas pelo novo CADE por meio da Superintendência-Geral. Como está previsto mandato para o cargo de superintendente-geral, as decisões da agência estariam pouco menos suscetíveis à influência direta do Executivo. Além disso, as decisões da Superintendência-Geral de aprovar atos de concentração poderão ser avocadas pelo Tribunal. Dessa forma, em princípio, a capacidade do Plenário de controlar a direção da aplicação da lei não parece sofrer prejuízos.

Por outro lado, cabe observar que o modelo de agência única estabelecida no PL é imperfeito. Ao contrário de outras agências regulatórias, no PL, o Presidente do CADE não deterá o comando hierárquico sobre todo o pessoal e serviços do novo órgão, em particular,

da Superintendência-Geral (que possui menor autonomia relativa). Conviverão duas autoridades máximas com mesmo nível de *status quo* dentro de um único órgão. Afinal, o presidente do CADE não tem competência para nomear ou remover o superintendente-geral. O resultado poderá ser a geração de conflitos dentro da burocracia do órgão.

Accountability

Accountability significa a “obrigação da prestação de contas ao público e às autoridades competentes, a existência de mecanismos de cobrança e de controles mútuos”⁸. A transparência dos processos de gestão e de execução é fundamental para a eficácia operacional da política, “na medida em que permitem evitar a apropriação da máquina por interesses privados, o desperdício, bem como a alocação de recursos para fins não previstos”⁹.

Niskanem (1973), por exemplo, refere-se ao problema da falta de eficiência no uso de recursos decorrente da assimetria de informações entre a autoridade política e a agência burocrática. Como a autoridade política não tem informações para avaliar os custos reais da produção da agência, a tendência dela é a de sobreestimar os custos e inflar o orçamento. Mas o pior é que a falta de transparência pode permitir à agência estabelecer compromissos com grupo de interesses específicos em detrimento da coletividade. Se predominar um estilo fechado de atuação na burocracia, com baixa visibilidade e transparência quanto às decisões tomadas, o resultado será a formulação e a execução de políticas divergentes do interesse público. Conseqüentemente, o objetivo de se obter compromisso regulatório não será alcançado. A maior eficácia governamental da política depende de mecanismos de controle público.

A transparência é fundamental para que o setor privado avalie a racionalidade da aplicação da lei de concorrência. A transparência da política antitruste não se resume à sua difusão mediante *home-pages* ou boletins anuais. Nesse aspecto, uma questão importante a ser respondida deve ser a seguinte: existem mecanismos legais de prestação de contas ao público? Para que o público observe a consistência e a racionalidade da

política, as decisões não apenas devem ser fundamentadas em diretrizes (guias e procedimento de análise), como também tomadas de forma aberta.

Vinculação de decisões a diretrizes de análise. As decisões do órgão de concorrência devem ser fundamentadas em diretrizes prévias de análise e disponíveis para o público. Decisões mal fundamentadas ou fundamentadas por razões que não sejam suficientemente claras e que alterem a direção da política são obstáculo para que os agentes econômicos realizem planejamento eficiente de seus negócios.

Um dos problemas do CADE nos últimos anos é que a direção das decisões do Plenário muda de rumo de acordo com a composição do Conselho a partir de determinadas decisões. O problema não é a mudança em si, mas o não fornecimento de esclarecimentos substantivos ao público sobre a eventual introdução de elementos analíticos novos que justifiquem a mudança. A ausência de vinculação clara entre a decisão do Plenário e as diretrizes de análise antitruste já ocasionou tensões entre o CADE e os órgãos de instrução (SEAE e SDE) em casos emblemáticos, como o ato de concentração da AmBev¹⁰.

O PL, nesse sentido, não apresenta avanços em relação à situação atual. Não existem dispositivos legais que garantam que a decisão possa ser racionalmente antecipada pelo setor privado a partir de abordagem analítica previamente definida. Tampouco existem dispositivos que obriguem o órgão a apresentar ao público explicações substantivas, do ponto de vista dos critérios de análise utilizados, sobre suas decisões e que permitam ao público monitorar a aplicação racional e justa das regras de concorrência.

Publicidade das decisões. Quanto ao atual controle social da agência, vale mencionar que as decisões do CADE atual apresentam a vantagem de serem mais transparentes do que as resoluções tomadas pelas demais agências regulatórias, na maior parte das vezes, realizadas em sessões e reuniões reservadas. A imprensa e outros atores, como o Ministério Público, que tendem a cobrar resultados, acompanham o processo decisório, que, em casos mais polêmicos, pode perdurar por diversas sessões. Além disso, apesar de não obrigatoriamente prestar contas ao Legislativo, o CADE torna públicas suas decisões, pela Internet ou por intermédio de relatórios anuais (as sessões de julgamento são obrigatoriamente públicas e gravadas

eletronicamente). O único ponto negativo é que, como a prestação de contas das decisões ao público é voluntária — devido à inexistência de obrigatoriedade legal —, ela é dependente da vontade política de cada Conselho¹¹.

O PL, em seu artigo 20, mantém a determinação atual de o Ministério Público (MP) ter um membro designado para officiar junto ao CADE. Avança em relação à Lei nº 8.884/94, por gerar a obrigação de o CADE encaminhar ao membro do MP todos os seus despachos e decisões. Além disso, assegura ao membro do MP requerer vista dos autos por 20 dias para emitir parecer. Mais do que aumentar a prestação de contas — uma vez que, na prática, o MP já comparece às sessões, oficia e emite pareceres a qualquer tempo — o artigo 20 tem por objetivo sistematizar procedimento entre CADE e Ministério Público e minimizar eventuais conflitos entre os órgãos.

Por sua vez, outros dispositivos no PL geram sérios prejuízos para o grau de *accountability* do CADE. Pelo art. 46, II, “a sessão de julgamento do Tribunal é pública, salvo nos casos em que for determinado tratamento sigiloso ao processo, ocasião em que as sessões serão reservadas”. Em primeiro lugar, a lei não define critérios que justifiquem um tratamento sigiloso. Portanto, o critério será caso-a-caso, o que já reduz a transparência. Além disso, o CADE não tem sessões reservadas desde final de 2003. Todos os casos, independentemente de sua natureza — sejam atos de concentração, processos administrativos ou averiguações preliminares — são levados para a sessão pública. Justificar pela existência de informações sigilosas é insuficiente. Informações sigilosas podem ser extraídas da versão pública das decisões do Conselho, como já ocorre usualmente, sem que haja a necessidade de se julgar o processo em sessão reservada.

Outro dispositivo particularmente danoso é a competência da Superintendência-Geral de arquivar atos de concentração aparentemente sem dar satisfações para a sociedade, uma vez que a decisão ocorre no interior de sua burocracia e não é levada, com as devidas justificativas, para a sessão pública. Eventualmente, o mérito do ato apenas será discutido

em público se algum recurso for interposto pela SEAE, Ministério Público ou agência reguladora ou quando avocado pelo Tribunal do CADE.

Desse modo, o PL reduz a capacidade de controle social sobre as decisões do órgão. O PL abre a possibilidade de que parte dos processos seja julgada em sessão fechada. Na situação anterior, pelo menos, a única situação suscetível de ser julgada em sessão reservada era a averiguação preliminar, procedimento prévio à instauração do processo administrativo. Hoje, mesmo as averiguações preliminares são levadas a público. Pela proposta, qualquer tipo de processo, desde que se resolva dar tratamento sigiloso (em que sentido?), poderá ser julgado em sessão fechada. Além disso, a maior parte dos atos de concentração será decidida internamente pela Superintendência-Geral.

Enforcement

Enforcement significa capacidade de a agência fazer valer suas decisões. A capacidade de *enforcement* não se resume apenas à previsão legal de mecanismos punitivos, mas também está relacionada com a mobilização de recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos. Também é fundamental que o órgão seja a autoridade máxima na imposição de penalidades. A possibilidade de interposição de recurso hierárquico por algum outro órgão da administração direta contestando a decisão da agência gera evidente efeito deletério sobre a capacidade de *enforcement* do órgão e conseqüente perda de credibilidade.

Nos termos de Oliveira e Rodas (2004), a expectativa de ganho privado com conduta anticoncorrencial (por exemplo, cartel), pode ser vista por meio da seguinte equação:

$$E(C) = (1-p)\delta_c + p(-M)$$

Em que $E(C)$ é a esperança matemática de ganho associado à conduta anticoncorrencial; p é a probabilidade de a autoridade de descobrir

e punir a conduta; δ_c é o lucro do infrator obtido com a conduta; e M é a punição.

Portanto, para desestimular a ocorrência de infrações anticoncorrenciais, o legislador tem controle sobre duas variáveis: M ou p.

Punição. Como já observado anteriormente, a Lei nº 8.884/94 já havia aumentado consideravelmente as penalidades contra condutas, gerando forte impacto sobre o valor de M. Novas penalidades também já haviam sido acrescidas com a Lei 10.149/00. O PL, nesse sentido, com exceção da mudança de alguns valores, pouco inova em relação à situação atual.

Probabilidade da autoridade descobrir e punir a conduta. A Lei 10.149/00 já havia aumentado os poderes de investigação das autoridades antitrustes ao possibilitar que seja requerido ao Poder Judiciário mandado de busca e apreensão. Várias operações de busca e apreensão já foram realizadas desde 2003. A mesma Lei também incluiu a possibilidade de se celebrar acordos de leniência, usado com sucesso em outros países, em particular nos Estados Unidos, para desestabilizar os cartéis. Ambas as medidas elevaram consideravelmente a possibilidade de descoberta e punição da conduta. De fato, a frequência de condenações por cartel no CADE aumentou nos últimos anos. O PL preserva os instrumentos criados pela Lei 10.149/00.

A contribuição mais importante do PL para a elevação da capacidade de *enforcement* da política antitruste está relacionada com o redesenho institucional que, ao unificar os órgãos em uma única agência, reduz a fragmentação da instrução processual e elimina a duplicação de procedimentos de investigação e de pareceres técnicos.

Esses elementos deverão permitir com que o CADE atue com maior rapidez e eficiência, de acordo com o chamado “tempo econômico”, e que sejam minimizados vícios processuais e investigações mal-realizadas decorrentes do pequeno número de técnicos qualificados e da restrição de recursos materiais.

Autoridade para aplicar sanções. A agência, após a realização de todas as investigações e análises, deve ter autoridade para aplicar todas

as sanções que considerar necessárias e que estejam previstas em lei, e que não haja a possibilidade de as sanções serem revistas por outra instância administrativa.

O artigo 50 da Lei 8.884/94 estabelece que as decisões do CADE não comportam revisão no âmbito do Poder Executivo. Embora o artigo esteja no capítulo que trata do julgamento do processo administrativo, desde o Ato de Concentração Gerdau/Pains, quando se tentou interpor recurso hierárquico junto ao Ministro da Justiça contra a decisão do CADE, foi firmado o entendimento de que o artigo 50 se estende para atos de concentração.

No PL, o mesmo está disposto no artigo 80, o qual determina que as decisões do Tribunal não comportam revisão no âmbito do Poder Executivo. Entretanto, o disposto ficou localizado no capítulo que trata do processo administrativo para a imposição de sanções administrativas por infrações à ordem econômica. Esse fato pode levar à revisão do entendimento anterior, com o risco de o CADE ver suas decisões sobre atos de concentração contestadas dentro do Executivo, já que o legislador novamente incluiu o disposto em um capítulo que trata somente de infrações à ordem econômica.

Além disso, esse novo entendimento pode ser reforçado quando são lidos os dispostos sobre processos administrativos no controle de atos de concentração. De acordo com o artigo 59, em caso de recusa, omissão, enganosidade ou retardamento injustificado, o pedido do ato de concentração poderá ser rejeitado por falta de provas. O parágrafo único estabelece: “Conhecido o processo no mérito, o ato não poderá ser novamente apresentado nem revisto no âmbito do Poder Executivo”. A proposta, portanto, limita de forma muito mais explícita a autoridade do CADE em atos de concentração. A palavra final do órgão, em atos de concentração, refere-se apenas àqueles casos em que a aprovação do ato é rejeitada por falta de provas.

O Quadro 2 a seguir apresenta o resumo dos impactos da nova lei sobre as três variáveis analisadas.

Quadro 2 – Impactos do PL sobre autonomia, accountability e enforcement.

Variáveis	Impacto do PL	Justificativas	Problemas não resolvidos pelo PL
Autonomia			
Grau de autonomia orçamentária	Positivo	Maior aporte de recursos orçamentários e humanos. Aumento do número de quadros de carreira no intuito de reduzir a rotatividade de servidores e manter quadros profissionais relativamente estáveis. Aumento do número de DAS.	Recursos são dependentes da aprovação de instância hierárquica superior da administração direta (Ministério da Justiça). Menor grau de autonomia orçamentária que as agências setoriais.
Processo de nomeação	Neutro	O processo de nomeação no PL, em relação aos conselheiros e ao procurador-geral mantém o procedimento atual (nomeados pelo presidente da República e aprovados pelo Senado Federal). Os processos de nomeação de cargos de natureza investigatória permanecem exclusivos do Executivo.	Compartilhar o processo de nomeação dos cargos de natureza investigatória entre Executivo e Senado.
Especialização técnica	Positivo	Criação do Departamento de Estudos Econômicos.	A exigência de "notório saber jurídico ou econômico", por ser excessivamente vaga, não é relevante para a escolha de membros com <i>expertise</i> técnica adequada.
Estabilidade do cargo	Positivo	Aumento do tempo de mandato dos membros do Tribunal para quatro anos, não coincidentes, sendo vedada a recondução. Superintendente-geral terá mandato de dois anos, permitida a recondução.	Executivo detém certo controle sobre as ações da Superintendência-Geral em razão do mandato curto e da possibilidade de recondução.
Influência de outros órgãos da administração direta no processo decisório	Positivo	As atribuições da SDE na área da concorrência serão absorvidas pelo novo CADE por meio da Superintendência-Geral, que estará menos suscetível à pressão do Executivo, em razão da existência de mandato.	O presidente do CADE não deterá o comando hierárquico sobre todo o pessoal e serviços do novo órgão, em particular, da Superintendência-Geral (que possui menor autonomia relativa), o que poderá gerar conflitos.

Quadro 2 (continuação)

Variáveis	Impacto do PL	Justificativas	Problemas não resolvidos pelo PL
Accountability			
vinculação de decisões a diretrizes de análise	Neutro	O PL não apresenta avanços em relação à situação atual.	Não existem dispositivos legais que garantam que a decisão possa ser racionalmente antecipada pelo setor privado a partir de abordagem analítica previamente definida. Não existem dispositivos que obriguem o órgão a apresentar ao público explicações substantivas, do ponto de vista dos critérios de análise utilizados, sobre sua decisões.
Publicidade das decisões	Negativo	Prevê a existência de sessão reservada para processos que tenham tido algum tipo de tratamento sigiloso, sem definir critérios. Além disso, o CADE atual aboliu sessões reservadas desde final de 2003. A maior parte das decisões relativas a atos de concentração serão tomadas no interior da burocracia do novo órgão, sem serem levadas para sessão pública.	O PL reduz a capacidade de controle social sobre as decisões do órgão.
Enforcement			
Punição	Neutro	A Lei nº 8.884/94 já havia aumentado consideravelmente as penalidades contra condutas. O PL pouco inova em relação à situação atual.	Sem observações.
Probabilidade de a autoridade descobrir e punir a conduta	Positivo	A redução da fragmentação da instrução processual elimina a duplicação de procedimentos de investigação e de pareceres técnicos, o que aumenta a eficiência. Maior dotação de recursos orçamentários e humanos.	Sem observações
Autoridade para aplicar sanções	Negativo	Risco de o CADE ver suas decisões sobre atos de concentração contestadas dentro do Executivo, uma vez que o disposto sobre a impossibilidade de revisão se encontra no capítulo referente a processos administrativos. A palavra final do órgão, em atos de concentração, se refere apenas àqueles casos em que a aprovação do ato é rejeitada por falta de provas.	Limitação da autoridade do CADE em atos de concentração. Possibilidade de recurso hierárquico.

Fonte: elaborado pelo autor

O quadro seguinte apresenta resumo dos resultados encontrados e possíveis enquadramentos dentro da tipologia sugerida no Quadro 1:

Quadro 3 – Resumo dos resultados e enquadramentos.

Elementos	Resultados	Enquadramentos possíveis
Autonomia	4 positivos e 1 neutro = alta	E (alta, baixa, baixa) ou G (alta, alta, baixa)
<i>Enforcement</i>	1 neutro, 1 negativo e 1 positivo = entre baixa e alta	
<i>Accountability</i>	1 neutro e 1 negativo = baixa	

Fonte: elaborado pelo autor

CONCLUSÃO

O desenho institucional que está sendo proposto é satisfatório em diversos pontos. A unificação das atribuições de investigação e de julgamento em um único órgão e a previsão de maiores recursos orçamentários e humanos devem gerar impactos positivos sobre a eficiência da política. O maior tempo de mandato dos conselheiros reduz substancialmente o poder de pressão do Executivo sobre os conselheiros. A criação do Departamento de Estudos Econômicos deverá aumentar a qualidade técnica das decisões.

Em relação às variáveis analisadas, o PL aumenta o grau de autonomia: além do maior tempo de mandato e da maior especialização técnica decorrente da criação do Departamento de Estudos Econômicos, o novo órgão terá maior autonomia orçamentária e sofrerá menor influência de outros órgãos da administração direta no processo decisório. Também é esperado aumento da capacidade de *enforcement*, uma vez que, com a redução da fragmentação da instrução processual e a maior dotação de recursos, deverá aumentar a rapidez da análise e permitir maior foco da agência nos casos mais importantes. É preciso frisar, como aspecto

negativo, que o PL (re)cria a possibilidade de o CADE ter suas decisões sobre atos de concentração contestadas no Executivo.

Por fim, o PL cria impacto negativo sobre o grau de *accountability*. Os resultados sugerem aproximação com o tipo “G” do Quadro 1, ou de forma mais pessimista, com o tipo “E”, dependendo do peso das medidas previstas no PL sobre o grau de *enforcement*. A possível menor transparência das decisões da nova agência decorre da possibilidade de se tomar decisões importantes às “portas fechadas” – seja por prever sessões reservadas, seja porque boa parte das decisões sobre atos de concentração serão tomadas internamente – e pode conferir ao novo CADE um perfil tecnocrático indesejável e aumentar o risco de captura regulatória.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSCHI, Renato R.; LIMA, Maria Regina Soares de. *O Executivo e a construção do Estado no Brasil: Do desmonte da Era Vargas ao novo intervencionismo regulatório*. IUPERJ, 2002, *mimeo*.

DINIZ, Eli. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: Os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90*. *Dados*, v. 38, n. 3, 1995.

GHEVENTER, Alexandre. *Autonomia versus controle: Origens do novo marco regulatório antitruste na América Latina e seus efeitos sobre a democracia*. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

GUASCH, Luis J.; SPILLER, Pablo. *Managing the regulatory process: Design, concepts, issues and the Latin America and caribbean story*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C: The World Bank, 1999.

HAZLETT, Thomas W. Interview with George Stigler. *Reason*. Jan, 1984, p. 44-48.

LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. A framework for resolving the regulatory problem. In: LEVY, Brian; SPILLER, Pablo T. *Regulations, institutions, and commitment: Comparative studies in telecommunications*. Cambridge University Press, 1996.

MEIER, Kenneth J. *Regulation: Politics, bureaucracy, and economics*. New York: St. Martin's Press, 1985.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: Responsabilização, credibilidade e delegação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 46, 2001.

NISKANEN, William. *Bureaucracy: Servant or master? Lessons from America*. London: The Institute of Economic Affairs, 1973.

NORTH, D.C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, Gesner; RODAS, João Grandino. *Direito e economia da concorrência*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

NOTAS

¹ Gostaria de registrar meus agradecimentos aos colegas do Núcleo Econômico da Subchefia e Acompanhamento de Políticas Governamentais/Casa Civil pelas enriquecedoras discussões, em especial a Ademar de Miranda Torres, pelos pertinentes comentários. Ressalto, por sua vez, que as afirmações e as opiniões expressas no presente artigo são de exclusiva responsabilidade do autor.

² “Num conto que se chama “O silêncio das sereias”, Kafka diz que todo mundo sabe que o estratagema de Ulisses não vale nada para evitar a tentação. O canto da sereia penetra qualquer bloqueio. O desejo que ele provoca arrebenta laços mais fortes do que cadeias e mastros de navios. Além disso, as sereias têm uma arma ainda mais poderosa do que suas canções: o silêncio. A ele nenhum poder terreno resiste. Diz Kafka que, fascinadas por Ulisses, as sereias não cantaram. E talvez Ulisses tenha apenas fingido não perceber o silêncio delas. Mas Ulisses era Ulisses, enquanto políticos e economistas são gente de carne e osso, cuja cera no ouvido os impede apenas de ouvir a voz da res pública.” Ver Cardoso, Eliana; <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=175268>.

³ MEIER, 1985, p. 258.

⁴“(…) in the same sense in which I think having private property, enforcement of contracts, and supression of crime are public interest phenomena” (Hazlett, 1984).

⁵ CADE, Relatório Anual 1998/1999, p. 19.

⁶ Acordo de leniência consiste na possibilidade de acordo entre a União (por intermédio da SDE) e a pessoa física ou jurídica envolvida na prática da infração à ordem econômica e que confessar o ilícito (o caso típico é o cartel), desde que apresente provas suficientes para a condenação dos demais envolvidos, dentre outras condições previstas na Lei nº 10.149, de 2000. Em troca, o delator obtém alguns benefícios, como a extinção da ação punitiva da administração pública ou a redução de um a dois terços da penalidade aplicável.

⁷ O Judiciário pode até levar em conta as preferências do Executivo, mas sua autonomia é absoluta.

⁸ DINIZ, Eli. (1995), p. 403.

⁹ DINIZ, p. 404.

¹⁰ Em 02 de julho de 1999, foi submetida aos órgãos de defesa da concorrência a operação de fusão entre a Companhia Antarctica Paulista e a Companhia Cervejaria Brahma, que deu origem a uma nova empresa, denominada Companhia de Bebidas das Américas (Ambev). O processo da Ambev foi um dos mais polêmicos do CADE. Não apenas houve forte oposição direta de concorrentes – em particular, a Kaiser –, como também de sindicatos de empregados, de associações de distribuidores e da Câmara de Deputados, por meio da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Tanto a SEAE quanto a SDE, embora não tenham reprovado o ato, sugeriram pesadas restrições à sua aprovação. A SEAE sugeriu a alienação do negócio de cervejas associado à marca Skol. A SDE, por sua parte, recomendou a alienação de um dos três principais negócios de cerveja controlados pelas requerentes (Antarctica, Brahma ou Skol).

Contrariamente às recomendações da SEAE e da SDE, o Plenário do CADE, por maioria (4 a 1), aprovou a operação com restrições relativamente mais leves: vender a marca Bavária, que possui uma participação de mercado bem menor do que a das três grandes marcas, vender cinco fábricas e compartilhar seu sistema de distribuição durante quatro anos. Argumentou-se que esse conjunto de medidas, a ser ofertado ao mercado na forma de um “pacote”, facilitaria a entrada de novo concorrente. Posteriormente, a oferta desse conjunto de medidas foi adquirida pela empresa canadense Molson.

¹¹ Por exemplo, no caso da agência antitruste mexicana, a publicação de informe anual sobre seu desempenho atende a obrigatoriedade expressa na lei de defesa de concorrência daquele país (art. 28).

Alexandre Gheventer, formado em economia pela UFRJ, é mestre em economia pelo IEI/UFRJ e mestre e doutor em ciência política pelo IUPERJ, além de integrar a carreira Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

A política nacional de trabalho para a juventude em sua primeira infância: notas para uma avaliação preliminar sobre o programa primeiro emprego (2003-2007)*

Ana Amélia da Silva e Gabriela Cavalcanti Cunha

No exercício da gestão governamental não são raras as vezes que nos defrontamos com situações em que acompanhar a implementação de uma política pública e refletir sobre tal processo se torna essencial para a compreensão dos caminhos do Estado brasileiro. Participar na gestão de uma política pública nova, ainda em processo de formulação e implementação inicial, é sem dúvida um desses momentos.

O objetivo deste artigo é refletir sobre uma dessas políticas muito jovens, que foi também nossa primeira experiência em uma área finalística do Executivo Federal: o programa Primeiro Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego. Mais do que avaliar os resultados de um programa que acompanhamos de perto, pretende-se principalmente considerar fatores que contribuíram para as configurações por ele assumidas e que acabaram condicionando seus resultados.

A primeira seção do artigo aborda brevemente o contexto de criação do Programa Primeiro Emprego. A segunda seção trata dos principais aspectos da formulação da política, enfocando as origens das ações que a compuseram, até o início da implementação do programa. A terceira seção aponta questões em torno dos primeiros resultados da implementação, que acabaram levando às reformulações no desenho da política. A última parte traz, a partir dos pontos levantados nas outras

seções, notas para uma avaliação preliminar do Primeiro Emprego que, embora ainda sejam embrionárias, já procuram indicar elementos a serem aprofundados em análises futuras.

CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO PROGRAMA

O projeto de criação de uma política nacional de trabalho e emprego voltada especificamente à juventude foi anunciado ainda durante a campanha do candidato Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República, que conferiu grande ênfase à criação de vagas de emprego para jovens¹.

Até então, o problema do desemprego juvenil nunca havia sido enfrentado com um programa específico no âmbito federal, apesar de dados sobre o mercado de trabalho indicarem que a taxa de desemprego de jovens entre 15 e 24 anos correspondia ao dobro da taxa de desemprego total². Pode-se argumentar que já existiam ações voltadas a esse público no plano nacional ou que as ações de caráter universal já abarcariam os jovens, mas não existia nada específico para a juventude na área de políticas de trabalho e emprego. Com essa perspectiva, a criação do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Jovens (PNPE) representou a introdução do tema “juventude” na área de geração de trabalho e emprego da agenda pública nacional.

O programa começou a ser estruturado no primeiro semestre de 2003, e foi criado ainda no fim de 2003, por meio da Lei nº 10.748, de outubro de 2003. Também foi criada uma estrutura responsável pelo programa dentro do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE): o Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude (DPJ), vinculado à Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), já responsável, no âmbito do MTE, pelos principais instrumentos de ação do Sistema Público de Emprego.

A construção de uma política de trabalho específica para a juventude também evidencia processos recentes de reconfiguração das funções tradicionais do Ministério do Trabalho e Emprego. Desde sua criação, em 1930, como Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o órgão foi responsável pela regulação dos conflitos capital *versus* trabalho e pela

fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista. A partir da Constituição de 1988, começa a ser estruturado o Sistema Público de Emprego (SPE), que foi sendo moldado até adquirir seu formato atual, em meados da década de 1990. O SPE brasileiro avançou a ponto de criar fundos públicos, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para manter seu conjunto de ações: seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e linhas de crédito voltadas à geração de emprego e renda³.

Atualmente, está em curso uma iniciativa de reestruturação do Sistema Público de Emprego, que inclui a incorporação de novos conteúdos (como as políticas para novos públicos específicos, por exemplo, trabalhadores jovens e trabalhadores da economia solidária) e o estabelecimento de novos formatos (como o convênio único com as Unidades da Federação e a presença de gestores específicos para as políticas sociais nas DRT), aí compreendida a redefinição da relação com as Delegacias Regionais do Trabalho (DRT), unidades descentralizadas do Ministério do Trabalho (ver Peppe, 2006). Com isso, observa-se uma tentativa de dar conta de novas realidades no mundo do trabalho, contexto no qual se insere a própria construção do programa Primeiro Emprego.

DO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA À IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA

O compromisso público do novo governo com o tema do trabalho para jovens fez com que a formulação e o início da implementação do programa Primeiro Emprego no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego fossem acelerados, e também contribuiu para que o programa tivesse inicialmente orçamento e metas elevados.

O eixo central da formulação da política foi a construção de mecanismos para facilitar o encaminhamento do jovem ao mercado de trabalho. Para chegar a esse objetivo final, deveria ser desenvolvido um conjunto de ações catalisadoras da inserção do jovem, incluindo: fomento à geração de vagas no mercado de trabalho, intermediação de mão de obra para preencher as vagas criadas, qualificação e preparação para o trabalho e estímulo a formas alternativas de geração de trabalho e renda.

Para executar tais ações, o programa funcionaria em parceria com o setor privado, entes federativos (inicialmente apenas os Estados), entidades paraestatais (sistema “S”) e organizações da sociedade civil. A articulação com vários setores para a execução das ações previstas também responderia aos desafios enfrentados por uma política nova, sem tradição dentro do Estado, particularmente no caso de uma estrutura como o Sistema Público de Emprego. A própria organização da estrutura responsável pela operacionalização do programa refletia esse conjunto diversificado de ações e de parceiros. O Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude foi estruturado em quatro coordenações: (1) Parcerias empresariais (articulação com o setor privado); (2) Preparação e intermediação de mão-de-obra (articulação com o Sistema Público de Emprego); (3) Consórcios sociais da juventude (articulação com ONGs); e (4) Empreendedorismo juvenil (articulação com ONGs e com o “sistema S”).

O público do programa Primeiro Emprego foi definido de modo muito focalizado. Além da faixa etária (jovens entre 16 e 24 anos), a lei estabeleceu outros critérios para que os jovens fossem atendidos pelas ações do programa: não ter tido vínculo empregatício anterior; pertencer a uma família com renda de até meio salário-mínimo *per capita*; e estar freqüentando a escola (até o ensino médio incompleto).

Entre as concepções que nortearam o desenho original da política, destaca-se o foco no pagamento de subvenção econômica às empresas interessadas em contratar os jovens inscritos no programa. A própria lei que criou o programa concentrou-se na regulação dessa modalidade de ação. A justificativa para a subvenção econômica origina-se do argumento de que o desemprego juvenil (particularmente no segmento sócio-econômico do público-alvo do Primeiro Emprego) estaria relacionado aos altos custos envolvidos na contratação e manutenção de jovens sem experiência que ainda precisam ser treinados para o trabalho. O pressuposto aqui é o de que a subvenção atuaria reduzindo esses custos.

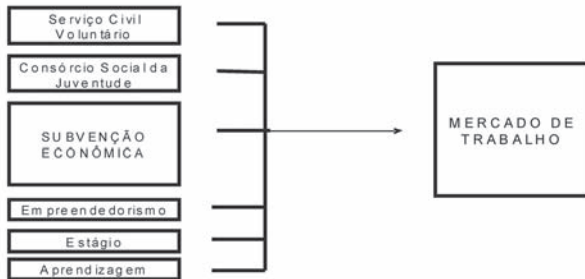
O formato da ação de subvenção foi declaradamente inspirado na ação principal de programa de idêntico nome ao do Governo Federal e que fora implementado pelo governo do estado do Rio do Grande do Sul (gestão 1999-2002). No Primeiro Emprego nacional, as empresas que aderissem ao programa receberiam uma subvenção econômica para

cada jovem empregado, ou poderiam participar sem incentivo financeiro, recebendo um selo de Empresa Parceira do Primeiro Emprego (modalidade chamada “Responsabilidade Social”), e os trabalhadores mais velhos já contratados não poderiam ser substituídos pelos jovens. Inicialmente, o programa previa o pagamento de valores diferenciados segundo o porte da empresa⁴, critério posteriormente extinto.

Paralelamente, outras ações do Primeiro Emprego operariam de modo complementar à ação de subvenção econômica, incluindo ações previamente existentes em outros programas que eram voltadas ao público juvenil e foram trazidas para a esfera do Primeiro Emprego. As modalidades do Primeiro Emprego que não se encontravam no foco inicial do programa eram os Consórcios Sociais da Juventude, o Serviço Civil Voluntário, o Empreendedorismo Juvenil, a Aprendizagem e o Estágio (ver Figura 1).

Já durante a formulação da política em 2003, havia o diagnóstico de que só a ação de subvenção às empresas para contratação de jovens seria insuficiente para atingir as metas esperadas, e que por isso havia a necessidade de outras linhas complementares, principalmente no âmbito da qualificação profissional. Os formatos e os conteúdos do modelo tradicional da política de qualificação (nos moldes do extinto Plano Nacional de Formação – Planfor, reformulado na nova gestão para dar lugar ao Plano Nacional de Qualificação – PNQ) não atendiam adequadamente ao público juvenil. Embora o foco do Primeiro Emprego recaísse sobre a intermediação de mão-de-obra, havia a intenção de desenvolver ações de qualificação em áreas e metodologias mais afins à faixa etária do Primeiro Emprego, semelhante ao que já ocorria em experiências de políticas públicas municipais (por exemplo, cursos e atividades em áreas como grafite, serigrafia, surfe, *skate*, música, produção cultural, etc.). A articulação com a sociedade civil, principalmente com ONGs que já trabalhavam com jovens, também foi pensada para atender aos novos conteúdos e metodologias. Por trás dessa articulação, há a idéia de fortalecimento do diálogo e controle social, inclusive com a implementação de um Conselho Consultivo no âmbito nacional, conforme estabelece a lei que criou o programa. Esses aspectos estavam presentes na estruturação das linhas complementares à subvenção.

Figura 1 Programa Primeiro Emprego – Desenho inicial



São os Consórcios Sociais da Juventude que trazem para o programa a parceria de redes formadas por entidades e/ou movimentos da sociedade civil organizada, preferencialmente com trajetória prévia junto à juventude. O formato de articulação com a sociedade civil organizada emergiu das contribuições de um grupo que, entre março e setembro de 2003, trabalhou no desenho do que viria a ser o Consórcio Social da Juventude. Os processos de diálogo com o MTE, que se deram simultaneamente à própria construção do programa Primeiro Emprego, envolveram ONGs de Brasília (que acabariam por construir o primeiro piloto do Consórcio), e também parceiros como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a *United States Agency for International Development* (Usaid), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o Banco Mundial, que aportaram recursos e pessoal para as discussões (ver CARDOSO JR. *et al.*, 2006, p.28-9).

Os jovens atendidos no âmbito dos Consórcios participam de atividades de qualificação social e profissional⁵ e pelo menos 30% dos jovens qualificados devem ser inseridos no mercado de trabalho. Para tanto, o MTE firma convênio com uma entidade, chamada âncora, que por sua vez contrata as demais entidades executoras⁶. Os seis primeiros convênios, implantados em regiões metropolitanas que registrassem altas taxas de desemprego juvenil e onde deveria haver uma rede de entidades minimamente articuladas, foram firmados no fim de 2003 e foram executados ao longo de 2004.

O Serviço Civil Voluntário foi criado em 1996, dentro do Programa Nacional de Direitos Humanos, vinculado ao Ministério da Justiça. Inicialmente, atendia jovens de ambos os sexos, com 18 anos ou mais (no caso dos rapazes, aqueles dispensados do serviço militar), que não trabalhavam nem estudavam, e não haviam concluído o ensino fundamental. Consistia no estímulo à inserção social e profissional destes jovens por meio da prestação de serviço comunitário, articulada à oferta de qualificação profissional. Em 2003, a ação foi trazida para o programa Primeiro Emprego e a lei que criou o PNPE alterou a Lei do Serviço Civil Voluntário (de 1998) para nele incluir também jovens a partir de 16 anos, estabelecendo prioridade no atendimento para os jovens em conflito com a lei e cumprindo medidas sócio-educativas. Desde sua criação, o Serviço Civil Voluntário operava via parceria com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e foi assim que operou no ano inicial de funcionamento no Primeiro Emprego.

Os projetos de Empreendedorismo Juvenil destinam-se ao fomento de alternativas de geração de trabalho e renda para além do emprego formal, por meio da organização de atividades econômicas de modo autônomo ou por meio da criação de pequenos negócios ou de cooperativas e associações. Em parte, esta ação é anterior à própria criação do programa Primeiro Emprego, tendo incorporado uma parceria entre o MTE e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) existente desde julho de 2003, por meio de uma linha de crédito de R\$ 100 milhões, criada com recursos do FAT dentro do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). A linha de crédito Jovem Empreendedor, por sua vez, fora desenhada nos moldes de outra linha do PROGER que não focalizava a juventude, chamada Novo Empreendedor e criada em 2001⁷.

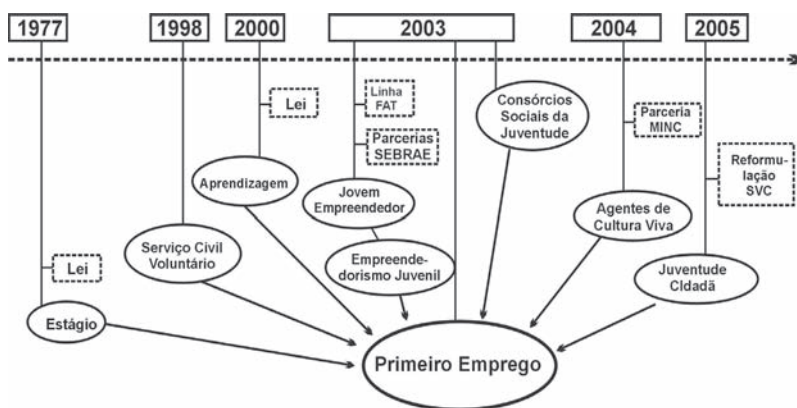
A resolução do Conselho Deliberativo do FAT que criou a linha Jovem Empreendedor em 2003 focalizou a faixa etária do programa Primeiro Emprego, mas sem a mesma delimitação de renda ou escolaridade. Paralelamente, o MTE firmou convênio com o Sebrae para a implementação de projeto de qualificação também chamado Jovem Empreendedor, com o objetivo final de que os jovens qualificados por meio do convênio elaborassem planos de negócio a fim de acessarem a

linha de crédito Jovem Empreendedor. Nesse convênio, ao contrário da linha do PROGER, há foco de renda e escolaridade, já que o público-alvo foi alterado para se encaixar no perfil do Primeiro Emprego.

Outras duas ações já existentes que focalizavam a geração de empregos para jovens eram a Aprendizagem e o Estágio, que foram trazidas para o programa Primeiro Emprego visando principalmente a reformulação de seus respectivos instrumentos normativos⁸. Nos dois casos, o público da lei é mais amplo que o do Primeiro Emprego, inclusive em termos de faixa etária, explicitando a coexistência de duas preocupações na esfera do programa: (1) uma política universal de trabalho para jovens; e (2) um programa de geração de emprego focado apenas nos jovens de baixa renda e baixa escolaridade.

Como resultado dos esforços de revisão, a Lei da Aprendizagem de 2000, foi regulamentada em dezembro de 2005. Além da fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego sobre o cumprimento da lei, a atuação dentro do Primeiro Emprego no sentido de expandir o número de aprendizes ocorreu por meio da ação não-orçamentária de incentivo às empresas para que contratasse acima da cota mínima legalmente prevista, principalmente jovens de baixa renda e de baixa escolaridade, dentro do perfil do programa. Já no caso da Lei do Estágio, de 1977, as iniciativas para atualizá-la não avançaram.

Figura 2 – Cronologia das ações que integraram o Primeiro Emprego



Em síntese, a formulação inicial do programa Primeiro Emprego reforça a concepção de que a estrutura da política foi construída a partir da reunião de ações de origens diversas (ver Figura 2) e que assumiram distintos modos de execução, embora todas direcionadas para o incentivo ao encaminhamento do jovem ao mercado de trabalho.

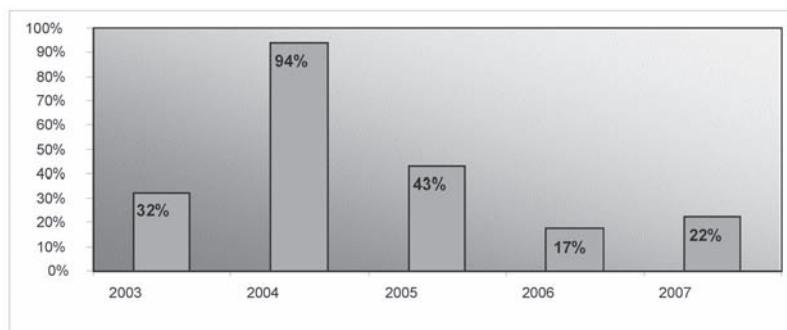
DOS PRIMEIROS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO ÀS REFORMULAÇÕES DO DESENHO

As ações previstas no desenho original do Primeiro Emprego começaram a ser implementadas ainda no ano de 2003, com recursos de outros programas também voltados à geração de emprego e renda do Ministério do Trabalho. Foi com a introdução do programa no novo Plano Plurianual (2004-2007) que a política teve seu primeiro orçamento. A considerar pelo valor aprovado na Lei Orçamentária Anual de 2004, de R\$ 188 milhões, tanto a expectativa quanto a aposta no Primeiro Emprego eram altas, explicitando que o programa constituía peça importante do Plano de Governo.

Numa comparação entre os recursos destinados ao Primeiro Emprego e aos outros programas do MTE dentro do orçamento oriundo do Tesouro, percebe-se a variação da participação do Primeiro Emprego no total das outras políticas do Ministério. Em seu primeiro ano, ainda sem orçamento próprio, o Primeiro Emprego participava em 32% dos recursos destinados ao MTE no Orçamento Geral da União, situação que toma novo formato no ano de 2004, o primeiro do programa no PPA. Nesse ano, os recursos destinados ao PNPE marcam participação de 94% em relação ao orçamento disponibilizado pelo Tesouro ao MTE. A participação foi decaindo consideravelmente nos anos subsequentes, para patamares de 43% em 2005, 17% em 2006, e 22% em 2007 (ver Gráfico 1).

Ainda em 2004, a maior parte do orçamento foi destinada à ação de subvenção econômica às empresas, modalidade estruturante do programa em seu primeiro ano de funcionamento. Percebe-se tal intenção ao se observar tanto a alocação dos recursos orçamentários quanto as metas propostas para cada modalidade do programa; no caso da

Gráfico 1 – Participação do orçamento do PNPE no orçamento total do MTE *



Fonte: SIAFI

*Apenas Tesouro Nacional, incluindo recursos ordinários e Fundo de Erradicação da Pobreza. Exclui recursos vinculados e do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

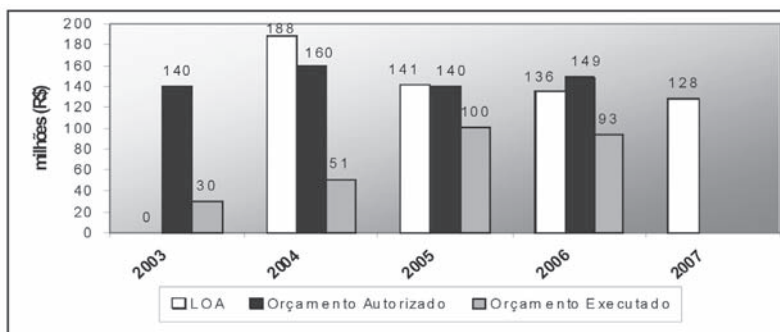
subvenção, a LOA estabeleceu que o programa deveria atender a 250 mil jovens em 2004. Entretanto, de acordo com a lógica de acompanhamento da execução orçamentário-financeira do Executivo Federal, a execução mínima dos recursos alocados para a subvenção econômica causou a posterior redução drástica do orçamento disponibilizado para o Primeiro Emprego na passagem para o exercício de 2005.

Dos R\$ 188 milhões disponibilizados em 2004, só foram executados 51% (ver Gráfico 2). No ano de 2005 esse resultado se refletiu na redução do peso destinado ao Primeiro Emprego dentro do orçamento global do MTE (fonte Tesouro), como evidencia o Gráfico 1.

Levando em consideração a execução orçamentária alcançada e a avaliação da adesão das empresas ao programa, levantou-se uma dúvida: o que seria mais restritivo para a ocupação dos postos de trabalho pelos jovens, (1) os custos para as empresas, ou (2) o perfil de qualificação profissional do jovem na escolaridade e faixa de renda definidos para o público-alvo do Primeiro Emprego?

Após diagnósticos sobre o peso da morosidade do processo e o excesso de requisitos para habilitação das empresas na avaliação da efetividade do programa, e diante dos resultados pouco expressivos da principal linha de ação do Primeiro Emprego, o Governo Federal preferiu

Gráfico 2 – Evolução da execução financeira do PNPE



Fonte: SIAFI/SIDOR

*Apenas Tesouro Nacional, incluindo recursos ordinários e Fundo de Erradicação da Pobreza. Exclui recursos vinculados e do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

atuar na tentativa de tornar o programa mais chamativo aos empresários, para que mais vagas fossem oferecidas.

A Lei nº 10.940, de outubro de 2004, alterou a lei que criou o programa, acabando com as diferenças segundo porte das empresas para percepção da subvenção econômica, e fixando o valor de R\$ 1.500,00 por ano por jovem contratado. Além disso, a fim de evitar o efeito-substituição, a exigência de manutenção do quadro de funcionários da empresa durante a participação no programa passou a ser considerada em relação ao desempenho do mercado de trabalho para o setor produtivo da empresa.

Foram também introduzidas alterações com a finalidade de facilitar o encaminhamento dos jovens às vagas captadas pelo programa, após a identificação de subaproveitamento das vagas ofertadas. Para atingir esse objetivo, as mudanças ocorridas levaram à relativização do encaminhamento dos jovens por ordem cronológica de inscrição no programa, pois introduziram critérios relativos à proximidade entre o local de trabalho e o local de residência do pleiteante à vaga, assim como em relação às habilidades profissionais apresentadas pelo jovem.

Outra mudança importante, diretamente relacionada ao perfil do público-alvo do programa, foi a elevação da escolaridade mínima para

participação, passando a ser aceita uma cota de 30% de jovens com o Ensino Médio completo no total de beneficiários do programa⁹.

No caso das outras ações do Primeiro Emprego, embora não houvesse discrepâncias tão evidentes entre as metas previstas e a efetiva execução, também ocorreram alterações. Os seis Consórcios Sociais da Juventude constituídos no final de 2003 foram executados no ABC Paulista, Belo Horizonte, Distrito Federal, Fortaleza, Rio de Janeiro e Salvador, com resultados que apontaram para a continuidade da experiência, apesar dos percalços na execução de uma política de formato inédito.

As alterações implantadas a partir da segunda edição de convênios dos Consórcios foram definidas após avaliações de pontos específicos de seu funcionamento e recomendações sugeridas pelos órgãos de controle. Passou-se a realizar uma audiência pública para indicação da entidade âncora – a entidade que firmaria o convênio com a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e que contrataria as outras entidades referendadas pela audiência. Também passou a ser obrigatória a meta de inserção de pelo menos 30% dos jovens qualificados no mercado de trabalho, uma medida de aproximação de duas das principais funções do Sistema Público de Emprego: a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra. Promoveu-se assim a almejada integração de funções que o Sistema Público de Emprego em geral não logra realizar, mas, paradoxalmente, fora do mesmo SPE e de modo desconectado de suas ações. Entretanto, a disponibilização da subvenção econômica para as empresas que tinham vagas captadas por meio das entidades executoras dos Consórcios teve sua operacionalização comprometida, pois o sistema de gestão das ações do Primeiro Emprego não previa tal funcionalidade.

Já o Serviço Civil Voluntário, após a execução das ações no mesmo modelo de seu predecessor no Ministério da Justiça, teve um de seus elementos principais incorporado aos Consórcios Sociais da Juventude, e, posteriormente, à ação Agentes de Cultura Viva, desenvolvida em parceria com o Ministério da Cultura para qualificar jovens dos Pontos de Cultura (entidades voltadas à atuação em cultura que são conveniadas com o MinC).

Os jovens participantes do Serviço Civil Voluntário recebiam auxílio financeiro, a título de contrapartida para a prestação de serviços comunitários, enquanto freqüentassem as ações de qualificação e desde

que permanecessem na escola, conforme previa a lei de 1998 (alterada pela Lei do Primeiro Emprego em 2003). O auxílio financeiro acabou se generalizando para as demais ações de qualificação no âmbito do Primeiro Emprego, sob a justificativa de que seria necessário compensar o “custo de oportunidade” para que jovens de baixa renda e baixa escolaridade permanecessem em qualificação sócio-profissional, já que poderiam ser facilmente cooptados por trabalhos precários ou mesmo por atividades criminosas.

Os Consórcios acabaram assumindo o mesmo modelo do Serviço Civil Voluntário, apesar de o público-alvo ser um pouco diferente, já que neste último declarava-se a prioridade aos jovens egressos de medidas sócio-educativas. Em 2005, o acordo de cooperação firmado com o Ministério da Cultura previa especificamente o pagamento do auxílio financeiro aos jovens qualificados pelos Pontos de Cultura como a parte do Ministério do Trabalho na parceria. E, a partir de 2006, até mesmo as ações de Empreendedorismo Juvenil passaram a prever o pagamento do auxílio financeiro aos jovens.

No caso do Empreendedorismo Juvenil, a parceria com o Sebrae no projeto Jovem Empreendedor foi a primeira ação executada pelo MTE. A entidade teve dificuldades em atender apenas os jovens com o perfil do Primeiro Emprego, um dos principais motivos que a levou a devolver ao Tesouro os recursos investidos via convênio. Novos convênios com ONGs foram sendo firmados, porém o formato adotado atendia a projetos isolados, sem necessária conexão entre si e desprovidos de padrões e diretrizes únicas, que configurassem uma linha específica de política pública.

Embora tenham ocorrido tentativas de trazer uniformidade e organicidade a estas ações, não surtiram o efeito desejado, nem verticalmente, a partir da base (matriz de pontos em comum entre as ações), nem pela articulação horizontal (a formação de rede nacional dos projetos). Apenas o Jovem Empreendedor – a parceria com o Sebrae – apresentava padrão mínimo em suas diretrizes, ainda que as unidades estaduais do órgão gozassem de relativa autonomia.

A partir de 2005, num esforço de reorganização do desenho do programa a fim de que este refletisse sua real implementação, o Primeiro

Emprego teve seu foco redirecionado para as ações de qualificação, que se mostravam mais efetivas inclusive no encaminhamento do jovem ao mercado de trabalho.

Figura 3 Programa Primeiro Emprego – Desenho reformulado



Foi com base no diagnóstico de que o perfil de qualificação profissional se apresentava como o principal empecilho para a contratação dos jovens que, a partir de maio de 2005, o Primeiro Emprego reorientou seu foco para as linhas de qualificação profissional, associada à posterior inserção no mercado de trabalho (Figura 3). Para tanto, dentre outras ações, o programa foi redesenhado – inclusive para finalidades financeiro-orçamentárias – visando atender às demandas surgidas a partir da alteração do seu foco principal. Na revisão do PPA daquele ano, as ações de qualificação social e profissional foram fundidas, passando a integrar uma só rubrica orçamentária, agora com orçamento mais vultoso em relação à subvenção econômica, que havia sido o eixo principal do programa em seus primeiros momentos de existência.

A idéia era conjugar as ações de modo processual, pois o jovem poderia passar por uma ação de qualificação e depois ser encaminhado

ao mercado de trabalho, com o pagamento ou não da subvenção à empresa ofertante da vaga. Assim, o programa atuaria de modo a encurtar a distância entre o jovem e a vaga, investindo no componente meio – a qualificação sócio-profissional – como modo de proporcionar maior empregabilidade ao jovem e realizando também a intermediação de mão-de-obra, ao encaminhá-lo à vaga captada pelo programa.

O Serviço Civil Voluntário passou também por reformulação, com o intuito de capilarizar as ações de qualificação, até então concentradas em grandes regiões metropolitanas onde atuavam os Consórcios Sociais da Juventude. A nova linha de ação, batizada de Juventude Cidadã, visava atender aos municípios (sob o formato de convênios com as prefeituras), numa tentativa de levar o programa aos jovens mais distantes do mercado de trabalho nas metrópoles onde os Consórcios Sociais da Juventude se situaram predominantemente¹⁰.

Por outro lado, ainda com a intenção de compensar o custo de oportunidade da participação dos jovens nas ações de qualificação, o pagamento do auxílio financeiro tomou vulto na parceria com o Ministério da Cultura para atender aos jovens dos Pontos de Cultura. Segundo o Acordo de Cooperação Técnica com o MinC, é deste a responsabilidade pela qualificação dos jovens Agentes de Cultura Viva, ficando o MTE como responsável apenas pelo pagamento do auxílio financeiro.

As ações de Empreendedorismo passaram por um impasse: o Sebrae qualificou jovens fora da faixa de renda do Primeiro Emprego e teve que devolver os recursos investidos. A expectativa que havia sido gerada para o acesso à linha de crédito levou a pressões, tanto no Ministério do Trabalho quanto nos bancos. Os comitês de monitoramento do Jovem Empreendedor, presentes em todas as capitais, se defrontaram com o dilema da aprovação ou não dos Planos de Negócios, devido às distorções de foco encontradas entre os jovens pleiteantes já qualificados pelo Sebrae.

Alguns jovens oriundos dos Consórcios também pretendiam organizar negócios próprios e acessar a linha de crédito. A solução encontrada foi estabelecer convênios específicos para qualificação e assistência técnica para a formação do que ficou conhecido dentro do

Primeiro Emprego como “cadeias produtivas”, a exemplo das experiências pioneiras nos Consórcios do Rio de Janeiro (moda e serigrafia) e Fortaleza (pranchas e acessórios de surfe).

Em resumo, todas as demais ações do Primeiro Emprego se voltaram para a qualificação e o pagamento de auxílio financeiro, numa valorização excessiva das “portas de entrada” para o programa, sem a garantia da respectiva vazão dos jovens qualificados, já que o orçamento para a subvenção econômica, assim como suas metas, decaíram consideravelmente. Não havia “portas de saída” fomentadas pelo programa para estes jovens, que agora tinham, teoricamente, mais empregabilidade, mas também precisava se virar sozinho na obtenção de sua vaga no mercado de trabalho. O peso acabou sendo tirado de um lado da balança, sem ser equilibrado entre os dois pratos: a balança pendeu para o outro lado.

O crescimento da importância das ações de qualificação redirecionou também o gargalo do programa. Se antes a dificuldade residia na operacionalização da subvenção econômica, a partir deste momento passou a ser o próprio acompanhamento e monitoramento das ações de qualificação. Problemas enfrentados por vários órgãos executores de políticas públicas de âmbito nacional se repetem aqui: pessoal insuficiente para acompanhar a execução; sistemas de gestão operacional pouco eficientes, o que desemboca em falta de monitoramento, e avaliação sistemática das ações, impossibilitando retroalimentação das informações necessárias para estimar minimamente sua eficácia e efetividade.

Em 2007, o Primeiro Emprego chega a seu quarto ano de existência formal como programa, tendo passado por dois modelos de funcionamento que, em alguma medida, indicam esforços no sentido de tentar estabelecer organicidade ou mesmo avançar na integração de funções tradicionais do Sistema Público de Emprego, para remeter a temas exaustivamente debatidos nos Congressos Nacionais e Regionais do SPE ao longo de 2004 e 2005 (MTE, 2005). A despeito disso, as opções tomadas a cada diferente formulação tenderam a privilegiar um ou outro momento de fluxo que, idealmente, deveria ter início (inscrição do jovem), meio (qualificação profissional) e fim (encaminhamento ao

mercado de trabalho) para atingir seus objetivos.

NOTAS PARA AVALIAÇÃO PRELIMINAR DO PROGRAMA PRIMEIRO EMPREGO

Ao longo de seus primeiros quatro anos de funcionamento (2003-2006), o programa Primeiro Emprego atendeu quase 170 mil jovens em suas linhas de qualificação e mais de 40 mil jovens foram encaminhados ao mercado de trabalho. Esses resultados, em geral, têm sido considerados muito baixos, mais ainda se comparados às metas iniciais do programa, ou mesmo aos resultados de programas mais antigos e mais estruturados do Sistema Público de Emprego, como a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra.

Sem se limitar à análise comparativa, aqui entendemos que a avaliação de resultados, seja em termos globais ou de cada uma das ações que compõem o programa, deve considerar a conjugação de fatores conjunturais e estruturais que influenciam tais resultados. No caso do Primeiro Emprego, os fatores estruturais precisaram ser levados em conta já desde os pressupostos adotados para a estruturação das ações (características dos jovens no mercado de trabalho, por exemplo) e mesmo quando se buscou a reorientação dessas linhas a partir das reações do mercado de trabalho (comportamento das empresas, por exemplo). Entre os fatores conjunturais, além daqueles dentro da governabilidade dos gestores do programa, também se deve levar em conta o modelo assumido pela gestão no Executivo Federal, o qual muitas vezes é executor direto de ações que deveriam, em última análise, fomentar, regulamentar e supervisionar.

Assim, o objetivo nesta seção final é atentar para fatores por trás dos resultados, reforçando elementos de análise já sugeridos ao longo do artigo: primeiro, enfocar os aspectos mais relevantes de cada uma das principais ações; em seguida, identificar pontos comuns para avaliação sobre o programa, que foram considerados essenciais para subsidiar no futuro um exame mais detido do que o esboçado aqui.

Sobre a subvenção econômica às empresas, uma análise mais pormenorizada sugere que, mais que desinteresse das empresas na adesão ao programa, a falta de mecanismos operacionais bem consolidados pode

ter sido decisiva para prejudicar a eficácia da ação. Isto se verificou sobretudo no caso de pequenas e médias empresas, que demonstravam interesse em aderir ao programa, ou até mesmo que já haviam contratado algum jovem e queriam contratar outros, mas encontravam grandes dificuldades.

Exemplo de obstáculos operacionais é o fato de que a subvenção econômica começou a ser executada pelas Delegacias Regionais do Trabalho, unidades descentralizadas do MTE que não tinham tradição na operação direta de programas desse tipo, já que suas principais funções eram fundamentalmente na área de fiscalização do cumprimento da legislação trabalhista e mediação de conflitos trabalhistas. A função de intermediação de mão-de-obra do Sistema Público de Emprego tem sido executada nos estados principalmente pela rede do Sistema Nacional de Emprego (Sine), que, ademais, já dispõe de um sistema de gestão para os outros programas do MTE. As DRTs, por sua vez, começaram a trabalhar com um sistema informatizado totalmente novo, desenvolvido especialmente para o Primeiro Emprego, e que apresentou problemas operacionais já no início de seu funcionamento. Portanto, teria sido necessário um período de maior ambientação de uma instância até então fundamentalmente fiscalizatória e regulatória, a fim de permitir que esta passasse a operacionalizar uma política social, inclusive com a indispensável adaptação a um sistema informatizado ainda em desenvolvimento e que começou a operar sem abranger todas as especificidades do Primeiro Emprego.

Ainda sobre a subvenção, seria importante debater se ela se configura de fato como a única política ativa de geração de postos de emprego no âmbito das ações do SPE, na medida em que a qualificação profissional e a intermediação de mão-de-obra teriam adquirido caráter de modalidades-meio na ocupação de vagas no mercado de trabalho (sem efetivamente gerá-las). Contudo, os resultados pífios da subvenção econômica – em comparação com as altas metas iniciais amplamente divulgadas – desmoralizaram a continuidade da ação, cuja previsão no início de 2007 era de ser extinta no PPA 2008-2011.

Por outro lado, as ações de qualificação mostraram resultados positivos, embora com dificuldades de universalização, já que o limite

operacional de boa parte das entidades executoras chegou quase a seu fim. Examinando-se com atenção as experiências vividas nos Consórcios Sociais da Juventude, por exemplo, é possível observar impactos em termos de crescimento profissional e pessoal entre os jovens atendidos, como demonstram alguns depoimentos. No entanto, na maior parte das vezes, essas experiências são pontuais, sem chegar a alcançar os objetivos finais de uma política pública de geração de emprego e renda. Ao mesmo tempo, os custos dessas ações foram muito questionados, principalmente por seu valor unitário¹¹. Contudo, ao se pensar nos jovens nesta faixa de renda e escolaridade, valeria a pena discutir mais detidamente se o custo unitário de ações do Estado de caráter mais formativo (e, neste sentido, até “preventivo”) não deveria antes ser comparado ao “custo de oportunidade”, para não se desembocar em situações que exigiram, no limite, ações do Estado de caráter mais repressivo.

No que diz respeito ao auxílio financeiro, entende-se a preocupação em incentivar a permanência do jovem na ação de qualificação. Contudo, ao se resgatar sua intenção original, percebe-se que sua função no Serviço Civil Voluntário, quando essa ação foi incorporada ao Primeiro Emprego, era servir de contrapartida ao serviço comunitário prestado pelo jovem egresso de medida sócio-educativa, com a finalidade de contribuir para sua ressocialização na comunidade. O pagamento do auxílio financeiro generalizou-se entre as ações de qualificação do Primeiro Emprego, chegando ao limite de ser previsto inclusive nas ações de empreendedorismo juvenil, cujo pressuposto é de que o jovem consiga manter empreendimento individual ou coletivo de modo autônomo. Assim, a despeito do Serviço Civil Voluntário não possuir a mesma lógica operacional nem conceitual das demais ações de qualificação dentro do Primeiro Emprego, seu componente acabou norteando definitivamente toda e qualquer ação de qualificação social e profissional do programa.

É possível avaliar que a perda do foco específico pode ter dado margem à introdução de caráter mais assistencialista nas outras ações de qualificação do Primeiro Emprego. Nesse sentido, há questionamentos, inclusive por parte de entidades executoras com maior tradição no trabalho com juventude, que relatam mudança na motivação de alguns jovens para participarem das ações. Para muitos deles, o serviço comunitário

acaba se tornando obrigação para receber o auxílio financeiro, desembocando na completa inversão da lógica original do benefício. Contribui para isso o fato de que o acúmulo de atividades obrigatórias (além da própria escola, também a qualificação profissional e o serviço comunitário) acaba por não fazer sentido para grande parte dos jovens atendidos nos Consórcios Sociais da Juventude ou nos Pontos de Cultura¹². Agravaram este quadro a incapacidade de adequado monitoramento para aferir se a prestação de serviço civil voluntário estaria sendo efetivamente cumprida conforme declarado nos documentos enviados ao MTE, assim como a falta de sistematização sobre quais atividades podem ser consideradas “serviço comunitário”, levando a distorções daquilo que também deveria ser treinamento do jovem para o mercado de trabalho.

No caso do Empreendedorismo Juvenil, a meta prevista de empreendimentos criados não foi alcançada. Vale lembrar que aqui o prazo para mensuração dos efeitos é maior, já que, depois de terem sido qualificados e terem formulado seus planos de negócios, os jovens deveriam ser acompanhados e assessorados durante o período inicial do empreendimento (fase de incubação). Além disso, o acesso à linha de crédito também não foi completamente desburocratizado, mesmo em relação às linhas direcionadas a pequenos empreendedores. A dificuldade na execução das ações de Empreendedorismo Juvenil levou ao questionamento da focalização do Primeiro Emprego em público tão específico quando se trata de iniciativas de geração de trabalho e renda deste tipo: a formalização de negócio próprio ou de associação ou cooperativa exige garantias mínimas de sustentabilidade, que podem se tornar empecilho mesmo aos mais motivados à abertura de um empreendimento. Além do mais, a *expertise* das instituições já acostumadas a esse tipo de trabalho não se volta exatamente ao público de baixa renda e baixa escolaridade como o do Primeiro Emprego, como pôde ser notado nas definições iniciais da parceria com o Sebrae.

De modo geral, ao se olhar para o conjunto do programa e todo o período de sua construção e implementação, emergem alguns pontos de análise importantes que mereceriam ser desdobrados. Três deles serão destacados a seguir.

Em primeiro lugar, a tônica da estruturação do programa nos remete a uma espécie de “colagem” de ações previamente existentes, com origens e finalidades diversas, e em alguns casos advindas de outros órgãos. O caso do desvio conceitual do Serviço Civil Voluntário exemplifica o caráter fragmentado do mosaico de ações que constituíram o Primeiro Emprego e que nunca foram suficientemente articuladas, até por conta dos prazos exíguos para que fossem implementadas. Mesmo quando se tentou conferir maior organicidade às ações, nunca foi possível estabelecer um ciclo completo, o que teria sido fundamental para a maturação da política.

Em segundo lugar, a grande visibilidade dada inicialmente ao programa e aos seus elevados orçamentos e metas acabou por condicionar as avaliações posteriores, de tal modo que daí em diante apenas se pôde destacar a baixa eficiência e eficácia do Primeiro Emprego. Mesmo levando em conta a relevância e a urgência do tema, é possível avaliar que, se o programa tivesse começado de modo mais modesto, talvez houvesse oportunidade de avançar em regras e critérios mais claros e bem definidos para a execução das ações, bem como de implantar os mecanismos, sistemas e fluxos necessários, ou pelo menos aqueles suficientes, para ir progressivamente expandindo as metas de execução.

Em terceiro lugar, os problemas enfrentados pelo Primeiro Emprego foram determinantes para que o tema da juventude tivesse seu peso muito reduzido na agenda das ações de trabalho e emprego no plano federal – o que ocorreu, paradoxalmente, logo após toda a mobilização para se constituir o Conselho Nacional de Juventude enquanto órgão consultivo mais importante na formulação da agenda nacional de juventude. Com o tema relegado a segundo plano, ganharam força as idéias de incorporá-lo às ações universais do Sistema Público de Emprego, ao invés do foco em um público específico; e, mais especificamente, de levá-lo para a área de qualificação do Ministério do Trabalho, redirecionando assim o foco na inserção que originalmente o caracterizava¹³.

Com quatro anos de execução (uma “primeira infância”) e ainda sem diagnósticos consolidados dos resultados, a política de trabalho e emprego para a juventude teria tido tempo suficiente para a maturação

de conteúdos e formatos sem tradição no âmbito de um Ministério que também se encontra em processo de revisão de papéis e funções e em um momento de reestruturação profunda do mercado de trabalho? Embora os impasses atuais da política sugiram que o programa Primeiro Emprego estaria cada vez mais se aproximando de um “fim melancólico”, ainda não há certezas nesse sentido. Por isso, mais do que respostas acerca dos elementos de análise levantados, o objetivo aqui era ressaltar principalmente indagações acerca dos caminhos para a maturação de uma jovem política pública, dentre os inúmeros desafios que se colocam cotidianamente ao Estado brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Alexandre; MORETTO, Amílton. *Políticas de Emprego e Proteção Social*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (Coleção ABET – Mercado de Trabalho), 1998.

CARDOSO JR.; JOSÉ CELSO. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. In: JACCOUD, Luciana (org.), *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CARDOSO JR.; JOSÉ CELSO; GONZALEZ, Roberto; STIVALI, Matheus; SANTOS, José Carlos; COSTA, Alysson. *Longa caminhada, fôlego curto: o desafio da inserção laboral juvenil por meio dos Consórcios Sociais da Juventude* (Texto para Discussão n. 1224). Brasília: IPEA, out. 2006.

CORREIO BRAZILIENSE. “Fim Melancólico”. Brasília, 26 de março 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA / MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, n. 26. Brasília, fev. 2005.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Congresso Nacional – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. São Paulo: MTE/CODEFAT/FONSET, 2005a.

_____. *Juventude cidadã: Manual de implementação do PNPE nos Estados e Municípios*. Brasília: MTE, 2005b.

_____. *Consórcios sociais da juventude: Manual de implementação do PNPE junto às entidades sociais*. Brasília: MTE, 2006.

PEPPE, Atilio Machado. Políticas públicas de trabalho e renda e pactuação federativa no Brasil. *Res Pública – Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília: vol. 5, n. 1, jan./jun. 2006.

Notas

* As autoras agradecem às várias pessoas, dentro e fora da gestão pública, que contribuíram com dados, informações e relatos. Enfatizamos, porém, que os argumentos e opiniões aqui expressos, bem como qualquer erro ou omissão, são de nossa inteira responsabilidade. Neste sentido, também vale ressaltar que esta análise não coincide, necessariamente, com a perspectiva institucional do Ministério do Trabalho e Emprego.

¹ “Quero reafirmar aqui meu compromisso com a produção, com os brasileiros e brasileiras que querem trabalhar e viver dignamente do fruto de seu trabalho. Já disse e repito, criar empregos será a minha obsessão. Vamos dar ênfase especial ao projeto Primeiro Emprego, voltado para criar oportunidades aos jovens que hoje encontram tremenda dificuldade em inserir-se no mercado de trabalho” (Discurso de posse do presidente Lula, 1º de janeiro de 2003).

² Em 2003, ano em que o programa foi implantado, a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios, do IBGE, indicava que a taxa de desemprego juvenil alcançara 18%, enquanto a taxa de desemprego total situava-se em 9%. Os dados da PNAD 2003 também mostram que, em uma década, o número de jovens desempregados passou de 13% para 23% entre jovens de 15 a 19 anos, e de 10% para 16% entre jovens de 20 e 24 anos – o que, para além do adiamento da entrada no mercado de trabalho e da maior permanência na escola, também indica o rápido crescimento do desemprego juvenil (CARDOSO JR. *et al.*, 2006).

³ Apesar do reconhecimento destes avanços, críticas chamam a atenção para o caráter tardio e reprodutivo do SPE brasileiro, uma vez que este começou a ser montado nos moldes da experiência dos países capitalistas centrais, num momento em que nesses países o modelo já dava sinais de esgotamento (Barbosa; Moretto, 1998. CARDOSO JR., 2005).

⁴ Empresas de médio e grande porte (faturamento superior a R\$ 1,2 milhão) receberiam R\$ 600,00 por ano por jovem contratado, enquanto micro e pequenas empresas receberiam R\$ 1.200,00 por ano por jovem contratado.

⁵ A idéia de “qualificação social e profissional” advém da reformulação do Plano Nacional de Qualificação, que passou a conter, além das ações de qualificação profissional propriamente ditas, também conteúdos voltados à formação para o exercício da cidadania (ver Resolução do CODEFAT n° 333, de julho de 2003, que institui o PNQ).

⁶ Ver o Manual de Implementação dos Consórcios Sociais da Juventude (MTE, 2006).

⁷ Ver Resoluções do CODEFAT n° 275 (novembro de 2001), sobre a linha Novo Empreendedor, e n° 339 (julho de 2003), sobre a linha Jovem Empreendedor.

⁸ Ver Lei n° 10.097 de 2000, sobre a Aprendizagem, regulamentada pelo Decreto n° 5.598 de 2005, e a Lei n° 6.494 de 1977, sobre o Estágio, regulamentada pelo Decreto n° 87.497 de 1982.

⁹ Outras mudanças visando estimular as contratações no âmbito do PNPE foram: as exigências quanto à regularidade das empresas foram parcialmente flexibilizadas, a fim de motivar maior participação das mesmas na criação de novas vagas para os jovens; as empresas puderam efetivar contratos por menos de 40 horas semanais, e assim receber a subvenção econômica proporcionalmente ao contrato de trabalho estabelecido; e as contratações também puderam passar a ser feitas por tempo determinado, com tempo mínimo de um ano.

¹⁰ Ver o Manual de Implementação do Juventude Cidadã(MTE, 2005b).

¹¹ No caso dos Consórcios, uma parte dos recursos se destina à estruturação dos Centros de Juventude implantados pelas ONGs. Aqui, o debate pertinente seria se os recursos federais deveriam, ao invés, ter sido destinados a projetos de equipamentos públicos administrados pelo poder local, por exemplo.

¹² A título de comparação, no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), a idéia da “jornada ampliada” é impossibilitar que a criança

a não tenha nenhuma possibilidade de utilizar seu tempo livre para voltar a trabalhar.

¹³ Ver, a respeito, matéria recente no jornal Correio Braziliense, de 26 de março de 2007.

Ana Amélia da Silva é mestre em Sociologia pela USP e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente em exercício na Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Gabriela Cavalcanti Cunha é doutoranda em Sociologia na UnB, mestre em Ciência Política pela USP, e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, atualmente em exercício na Secretaria Nacional de Economia Solidária, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

Res Publica

Dilemas da alocação de recursos do Governo Federal: o caso do Ministério do Trabalho e Emprego

André Luis Souza Galvão, Clifford Luiz de Abreu Guimarães, Luis Henrique da Silva Paiva, Marcelo Pereira de Araújo, Maurício da Cruz Gomes, Miguel Crisóstomo Brito Leite

INTRODUÇÃO

Os dilemas presentes na alocação de recursos por parte do poder público, em geral, e do Governo Federal, especificamente, têm sido tema de crescente importância política, administrativa e acadêmica. As avaliações mais gerais sobre a maneira como o Governo aloca seus recursos, entretanto, pouco podem fazer além de apontar grandes dilemas presentes no tratamento da questão. Esses dilemas precisam ser adequadamente situados em avaliações específicas, que se aprofundem nas especificidades dos gastos setoriais – suas justificativas, racionalidades, “lógicas”.

O objetivo deste trabalho é abordar a questão da alocação de recursos públicos – ou, mais especificamente, dos recursos públicos do governo central – por meio da avaliação do financiamento orçamentário das chamadas políticas públicas de emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Na seção 2, a seguir, será apresentado o quadro geral do dilema orçamentário brasileiro; na seção 3, destaca-se a importância das avaliações setoriais, como a que será feita neste trabalho; na seção 4, será examinada a alocação de recursos entre as políticas ativas e passivas de emprego do MTE ao longo dos últimos sete anos; na seção 5, será realizada uma

avaliação mais aprofundada do abono salarial e, finalmente, na seção 6, serão apresentadas algumas sugestões e conclusões.

ALGUNS DILEMAS DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS NO GOVERNO FEDERAL

A farta literatura disponível permite perceber que o tema da alocação de recursos públicos, com grande ênfase nos recursos sociais, é matéria de crescente interesse no país. Esse interesse decorre tanto de fenômeno político-econômico (como a crise fiscal decorrente do aumento da dívida e do gasto público primário, das despesas ditas “sociais” e, conseqüentemente, da carga tributária) quanto institucional (como a retomada das ações de planejamento por meio dos Planos Plurianuais e a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Do ponto de vista fiscal, deve-se primeiramente chamar a atenção para o fato da dívida líquida do setor público manter forte trajetória ascendente, em termos nominais. Com efeito, a dívida líquida do Governo Federal salta de R\$ 529,6 bilhões em dezembro de 2000 para R\$ 1,01 trilhão em dezembro de 2005, não obstante os grandes esforços feitos pelo Governo Federal para reduzir a relação dívida pública líquida e PIB (que recuou desde 2002, quando superou os 60%, até 2005, estabilizando-se ao redor de 50%). O aumento da dívida forçou o Governo a manter resultados primários acima de 3% do PIB desde 1999.

Por sua vez, a expansão do gasto público primário do Governo Central parece ter chegado ao seu limite. Giambiagi (2006), a partir dos dados da STN/MF e SPE/MF, aponta para um crescimento da ordem de 8,9 pontos percentuais do PIB entre 1991 e 2005, passando de 13,7% do PIB, em 1991, para 22,6% do PIB, em 2005. Com pequenas diferenças metodológicas¹, o trabalho de Almeida *et al.* (2006), que exclui da análise dos gastos não financeiros as despesas com investimento e as transferências obrigatórias a estados e municípios e detalha as chamadas “outras despesas de custeio e capital”, demonstra que a dinâmica de ampliação do gasto primário do governo central não apenas se manteve nos últimos cinco anos (aumento de 1,6 pp do PIB entre 2001 e 2005), como pode ser considerada, em grande medida, reflexo do aumento das despesas sociais (+ 0,8 pp do PIB, no mesmo período) e das despesas previdenciárias (+ 0,7 pp do PIB), reflexo de aumento da demanda por essas políticas.

A expansão do gasto primário e a geração de superávit para controlar o aumento da dívida pública como proporção do PIB levou a carga tributária a aproximadamente 37% do PIB em 2005. Como não poderia deixar de ser, a imposição de uma carga como essa, em um país em desenvolvimento, certamente é responsável pelo maior questionamento quanto à eficiência das ações e políticas adotadas pelo poder público, notadamente o Governo Federal.

Esse questionamento encontrou reflexos institucionais em diversas oportunidades. Pelo menos duas delas merecem destaque.

A primeira delas deu-se durante a elaboração do PPA 2000-2003. Constaram de sua orientação estratégica “diversas menções ao novo estilo de gestão das ações de governo, centrado na melhoria da qualidade do gasto público” (GARCIA, 2001). Essa preocupação está ainda presente nas prioridades estabelecidas no Macroobjetivo nº 2 do mesmo PPA (“Sanear as finanças públicas”: delas consta “melhorar a qualidade do gasto público mediante o aperfeiçoamento do Sistema de Planejamento, Orçamento, Finanças e Controle”).

Também em 2000, outro marco institucional importante surgiu: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que constitui a Lei Complementar nº 101/2000. Além de estabelecer normas que limitam gastos com o pessoal e o endividamento e forçam o estabelecimento de metas fiscais anuais e de provisão de despesas correntes, a LRF prevê mecanismos de controle de qualidade dos gastos públicos, como o disposto no seu art. 4º, que sustenta que a Lei de Diretrizes Orçamentárias irá dispor de “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”. Dessa forma, a LRF contribuiu para o aumento do espaço dado “às discussões em curso sobre a quantidade e a qualidade do gasto” ou, em outras palavras, à melhoria da alocação de recursos (AFONSO, 2005).

A IMPORTÂNCIA DE AVALIAÇÕES SETORIAIS

Embora certos dilemas e questões centrais (como “investimento x gastos sociais” ou “focalização das políticas sociais”) sejam importantes

na avaliação da alocação de recursos públicos, em geral, e na alocação de recursos da área social, em particular, eles devem servir, no máximo, como diretrizes para estudos mais específicos que se voltem para a natureza e a lógica de determinados gastos setoriais. Em outras palavras, a discussão da maior eficiência e efetividade na alocação de recursos não pode prescindir da avaliação atenta das políticas públicas por eles financiadas, razão pela qual os temas da alocação de recursos e da avaliação de políticas estão intimamente conectados.

Nas seções seguintes, será apresentada uma apreciação dos principais dilemas relativos ao financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego financiadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), nos últimos sete anos.

A escolha das políticas públicas de emprego decorre de dois fatores. O primeiro é a importância do orçamento do MTE no volume total do orçamento social: programas como o seguro-desemprego e o abono salarial envolvem montantes na casa da dezena de bilhões de reais. O segundo motivo é o fato de que o cenário dos últimos anos, em que vingou grau considerável de restrição orçamentária devido aos motivos apresentados na seção anterior, vem afetando fortemente a execução de políticas do MTE em um sentido que, em princípio, seria o oposto do tecnicamente desejável. Logo, as políticas de emprego do órgão configuram um caso paradigmático para a discussão da alocação de recursos públicos.

É preciso destacar que a abordagem aqui utilizada é a da análise orçamentária, que reflete apropriadamente a alocação de recursos, mas não se confunde com a análise do gasto público. De maneira simplificada, o orçamento estabelece os limites para o gasto, que podem ou não ser efetivados por meio de empenhos, os quais serão liquidados e finalmente pagos, fase que corresponderia mais estritamente ao gasto.

A análise orçamentária, quando se faz acompanhamento histórico (mesmo de curto prazo, como a deste trabalho), reflete satisfatoriamente a evolução do gasto e, nesse caso, traz pelo menos uma vantagem: permite que o ano de 2006 também seja considerado.

POLÍTICAS ATIVAS E PASSIVAS DE EMPREGO: ORÇAMENTO NO PERÍODO 2000-2006

A literatura divide as políticas públicas de emprego em dois tipos.

O primeiro deles é formado pelas políticas passivas, que têm como objetivo assegurar nível mínimo de renda, especialmente para o caso de desemprego, ou reduzir o excesso de oferta de trabalho. A redução da oferta de trabalho dá-se pela antecipação da aposentadoria, pela redução da jornada ou pelos desincentivos a que certos grupos participem do mercado de trabalho. O instrumento que historicamente foi considerado como a mais importante política passiva de emprego foi o seguro-desemprego (AZEREDO; RAMOS, 1995).

No caso brasileiro, dois instrumentos se sobrepõem, em grande medida, na função de assegurar um mínimo de renda para o caso de desemprego. O primeiro é o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), criado ainda na década de 60. Trata-se de um fundo, com contas individuais, em que são depositados 8% dos rendimentos do trabalhador. Os recursos acumulados podem ser sacados em determinadas situações, entre elas o desemprego não justificado. O FGTS, dada a natureza extra-orçamentária, não será examinado neste trabalho. O segundo programa, criado na segunda metade da década de 1980, é o seguro-desemprego, financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que, por sua vez, é mantido fundamentalmente com as contribuições do PIS/Pasep. O benefício varia de um até quase dois salários mínimos, pagos por período de três a cinco meses.

No país, há ainda uma ação de complementação de renda que também pode ser classificada como política passiva, o abono salarial. Trata-se de um benefício no valor de um salário mínimo, em parcela única anual, devido àqueles trabalhadores com vínculo formal (do setor público ou privado), inscritos no PIS ou no Pasep há pelo menos cinco anos, cujo rendimento médio mensal no ano anterior não tenha sido superior a dois salários mínimos.

Já as políticas ativas, o segundo tipo, têm como objetivos: aumentar a demanda por trabalho (via, por exemplo, criação de empregos públicos, frentes de trabalho, programas de apoio às micro e pequenas empresas e

outras ações), reduzir o chamado desemprego friccional (por meio de ações de intermediação de mão-de-obra), combater o desemprego estrutural (utilizando ações de qualificação profissional) e facilitar a inserção ou reinserção de grupos específicos (como o subsídio ao emprego de jovens ou desempregados de longa duração).

Os sistemas públicos de emprego combinam, via de regra, políticas ativas e passivas de emprego. Embora seja regra que as políticas passivas consumam mais recursos, nos últimos anos tem-se crescentemente chamado a atenção para a importância do investimento em políticas ativas, na medida em que elas fazem maior diferença na possibilidade de o trabalhador desempregado (ou em risco de desemprego) conseguir melhor situação no mercado de trabalho.

Nesse sentido, as Diretrizes da Estratégia Europeia de Emprego sugerem: 1) a revisão dos sistemas de proteção social, no que diz respeito aos desincentivos que criam para o trabalho, especialmente dos trabalhadores de menor rendimento; 2) ênfase nas políticas ativas de emprego, sobretudo intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional, com serviços “personalizados”, na medida do possível (EUROPEAN UNION, 2005). Da mesma maneira, as bem-sucedidas reformas ocorridas na Áustria, na Dinamarca, na Irlanda e na Holanda trataram de fazer de forma um pouco menos “generosa” o seguro-desemprego e outras formas de assistência (em termos de reposição salarial e duração) e colocaram ênfase em políticas ativas de emprego (HARASTY, 2004).

Assim, as políticas passivas, necessárias e presentes em todos os Sistemas Públicos de Emprego (SPE) bem estruturados, devem ser articuladas com as políticas ativas, de maneira a serem potencializados os pesados recursos nelas investidos.

No Brasil, as políticas ativas e passivas de emprego foram, nas últimas décadas, criadas em torno de um SPE, que, em alguma medida, ainda é incipiente e relativamente desarticulado. O tripé básico de políticas passivas e ativas de emprego (seguro-desemprego, qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra) começou a se formar ainda na década de 1940, com a criação do Senai e do Senac, primeiras entidades do que viria a ser o Sistema S. Nos anos 60, surgiu o FGTS. A década de 1970 foi marcada pela criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine),

responsável pela execução da ação de intermediação de mão-de-obra. No final dos anos 80, surgiu o seguro-desemprego, que, entretanto, só passou a ter fonte sólida de financiamento com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990. Finalmente, em 1996 surgiu a primeira ação estruturada de qualificação no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor).

Ainda no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, foram criados, na primeira metade dos anos 90, os Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger), de apoio (mediante crédito) a micros e pequenas empresas. Esses programas não serão examinados aqui, dada sua natureza extra-orçamentária.

A comparação entre os valores de orçamento destinados a essas políticas abrange, como mencionado anteriormente, o período 2000-2006, considerando as respectivas Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Não serão examinados os valores executados.

Nos últimos sete orçamentos do MTE, houve substantivo aumento dos valores destinados às políticas de emprego, que saltaram de quase R\$ 5,7 bilhões em 2000 para pouco menos de R\$ 12,4 bilhões (variação nominal de 118,8% e real de 58,8%, considerando-se o IPCA).

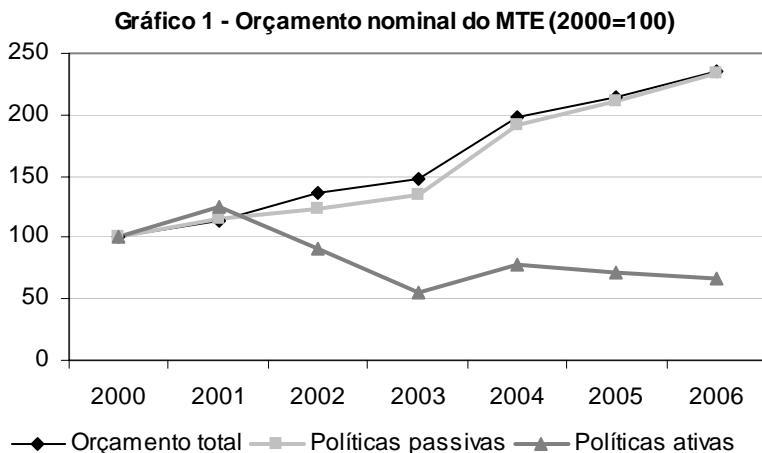
O aumento dos recursos para as políticas de emprego e renda, entretanto, encobre forte disparidade na distribuição dos valores. Assim, no período considerado, os valores reservados para o pagamento do seguro-desemprego aumentaram, em termos nominais, 102,3% e os do abono salarial, também em termos nominais, 328,8%, com variação na soma dos gastos das duas políticas de 133,6%. Na LOA 2006, estão previstos gastos superiores a R\$ 12 bilhões com abono e seguro (R\$ 8,99 bilhões para o seguro e R\$ 3,05 bilhões para o abono).

Os condicionantes do aumento de gastos dessas políticas passivas passam tanto pelo aumento do número de beneficiários (aumento de demanda) quanto pela valorização real do salário mínimo. O número de trabalhadores segurados em 2005 (5,4 milhões) foi 28,4% maior que o de segurados em 2000 (4,2 milhões); o número de trabalhadores que receberam o abono salarial saltou de 5,6 milhões em 2000 para 9,7 milhões

em 2005 (aumento de 72,9%); por sua vez, o salário mínimo aumentou em termos reais (INPC), entre abril de 2000 e abril de 2006, 42,3%.

Por sua vez, no previsto na LOA entre os anos de 2000 e 2006, os valores orçados para a intermediação de mão-de-obra variaram, sempre em termos nominais, apenas 5,5% e os voltados para a qualificação profissional, -75,7%. Mesmo com a criação do Programa Primeiro Emprego e com as ações executadas pela Secretaria de Economia Solidária, o valor total destinado às políticas ativas em 2006 (intermediação, qualificação profissional, Primeiro Emprego e economia solidária) apresentou, em termos nominais, variação nominal de -33,4% em relação ao orçamento para intermediação e qualificação em 2000. A LOA 2006 prevê recursos da ordem de R\$ 334,7 milhões para essas três políticas ativas de emprego (R\$ 85 milhões para Intermediação de Mão-de-Obra –IMO); R\$ 102,4 milhões para qualificação; R\$ 134,6 milhões para o Primeiro Emprego; R\$ 12,9 milhões para economia solidária).

Essas variações podem ser percebidas no Gráfico 1, a seguir. Embora tenha havido um pequeno aporte adicional de recursos entre 2000 e 2001, a trajetória de aplicação de recursos das políticas ativas foi de forte queda no período.

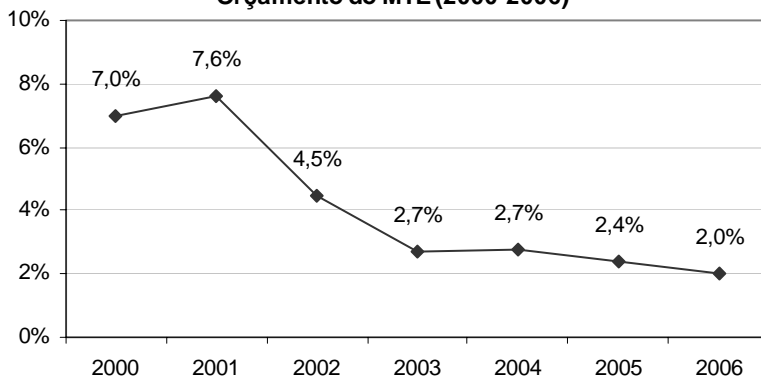


Fonte: LOA 2000-2006.

A trajetória ascendente do orçamento total do MTE e do orçamento das políticas passivas mostra claramente o peso dessas políticas no orçamento do órgão. Com efeito, se forem retirados, do orçamento total do MTE na LOA 2006 (R\$ 32,9 bilhões), a Reserva de Contingência do FAT (R\$ 8,3 bilhões) e os valores transferidos automaticamente ao BNDES para programas de desenvolvimento econômico (R\$ 7,7 bilhões), as políticas passivas aqui consideradas formam mais de 71% dos recursos do orçamento do MTE. Essa participação é relativamente estável ao longo dos anos, no período considerado.

Ao contrário, a participação das políticas ativas de emprego (também retirados os valores da Reserva de Contingência e as transferências ao BNDES), que chegou, em 2001, a 7,6%, teve trajetória cadente a partir de então, chegando em 2006 a 2% do orçamento do órgão (cf. Gráfico 2), menor valor da série.

**Gráfico 2 - Participação das Políticas Ativas
(Intermediação, Qualificação e Primeiro Emprego) no
Orçamento do MTE (2000-2006)**



Fonte: LOA 2000-2006.

Tem-se no país, dessa maneira, situação oposta à que seria tecnicamente desejável: forte alocação de recursos nas políticas passivas de emprego (com participação de mais de 70% no orçamento do MTE);

alocação de recursos pequena e cadente das políticas ativas nesse orçamento (chegando a apenas 2% em 2006). Some-se a isso a desarticulação entre políticas ativas e passivas, natural em um SPE incipiente, mas dificilmente reversível com o quadro orçamentário atual.

Em outras palavras, diante de situação fiscal delicada e a despeito da indicação técnica mais confiável, preservou-se o orçamento das políticas passivas, pelo fato de serem despesas obrigatórias (programas previstos na Constituição Federal). Por sua vez, o orçamento das políticas ativas, justamente as que deveriam ser reforçadas segundo as recomendações técnicas, foi comprometido, com impactos claros do desempenho dessas políticas, justamente por serem despesas discricionárias.

Esse quadro reflete, em larga medida, um elemento adicional do quadro político-administrativo brasileiro: o fato de que os impactos orçamentários não são guiados por uma avaliação criteriosa das políticas públicas. Como não se avaliam de maneira sistemática as políticas existentes, as restrições orçamentárias enfrentadas pelo Governo Federal são resolvidas de maneira “cega”, não necessariamente inteligente, preservando as despesas obrigatórias – que muitas vezes não são as mais apropriadas – e comprometendo as despesas discricionárias.

Para avaliar se esse é o caso do que tem ocorrido no Ministério do Trabalho e Emprego, serão feitas aqui algumas considerações sobre as políticas passivas do órgão.

A FOCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PASSIVAS DE EMPREGO E O IMPACTO NA POBREZA E NA MISÉRIA

Focalização

Um dos possíveis enfoques de avaliação das políticas passivas de emprego é o da sua focalização: trata-se de verificar qual o público que é preferencialmente atingido por essas políticas. Em um quadro de restrições orçamentárias, parece justo imaginar que essas políticas deveriam alcançar preferencialmente os trabalhadores mais pobres.

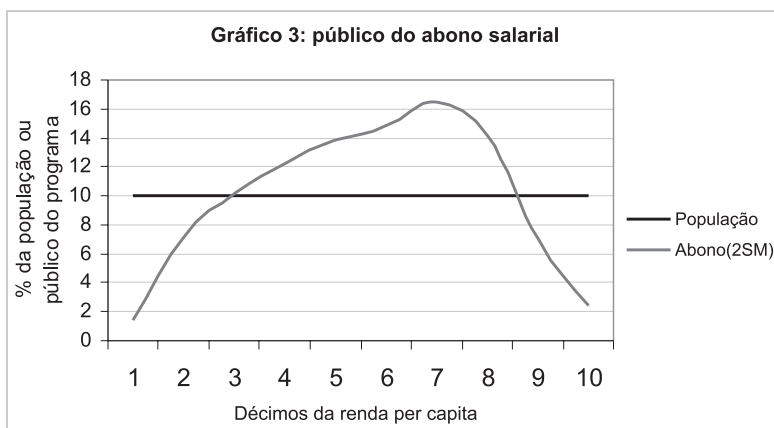
Em outras palavras, dadas as gritantes disparidades da renda do trabalho, parece ser defensável que políticas voltadas para a manutenção de determinado patamar de renda (caso do seguro-desemprego) e, mais

ainda, para a complementação de renda (caso do abono) alcancem especialmente os trabalhadores que mais precisam disso, os de menor renda.

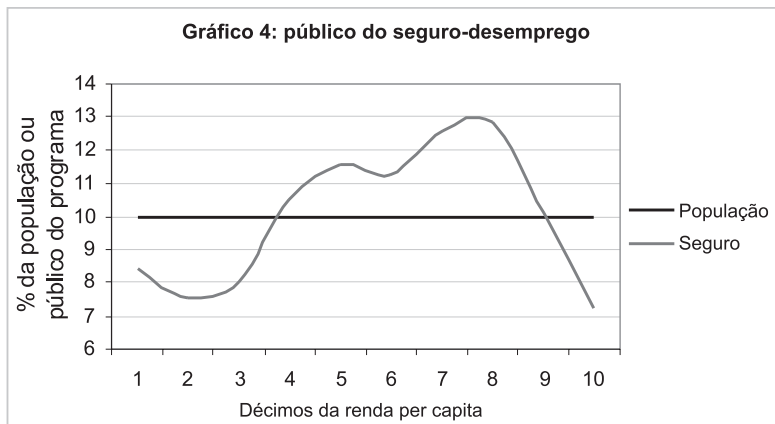
Ora, não é isso que ocorre. As políticas passivas do MTE são, graças ao seu desenho, voltadas apenas aos trabalhadores do mercado formal de trabalho. Graças a isso e apesar de constarem entre as mais dispendiosas políticas sociais do Governo Federal, com recursos previstos para 2006 de mais de R\$ 12 bilhões, elas acabam atingindo uma camada “não pobre” da sociedade brasileira e não aqueles mais necessitados (Cf. BARROS *et al.*, 2001; PASSOS *et al.*, 2002).

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), em 2004, permitem que se visualize com clareza a relativa falta de focalização das políticas passivas aqui tratadas, conforme os Gráficos 3 e 4, a seguir. Esses gráficos permitem verificar que, como regra, os benefícios do abono salarial e do seguro-desemprego atingem, preferencialmente, um grupo não pobre da população: seus beneficiários encontram-se, em comparação com o total da população, concentrados entre o quarto e o oitavo décimo da renda.(ver gráficos 3 e 4).

No caso do abono salarial, pode-se dizer que a situação é crítica. Em primeiro lugar, pelo fato de que os primeiros décimos de renda são especialmente sub-representados. A chance de encontrar um cidadão que



Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da PNAD/IBGE, 2004.



Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da PNAD/IBGE, 2004.

esteja no primeiro décimo de renda entre os beneficiários do abono salarial é 6,9 vezes menor que a chance de encontrá-lo no conjunto da população brasileira. A chance de encontrar um cidadão do segundo décimo de renda entre os beneficiários do abono é 1,4 vez menor que a de encontrá-lo no total da população.

Em segundo lugar, o abono, ao contrário do seguro, não é um programa direcionado àqueles que sofreram risco social. Os beneficiários do seguro-desemprego, ao menos, ficaram desempregados. Isso não ocorre com os beneficiários do abono salarial, eles recebem o valor do benefício a título de complementação de renda. Trata-se, portanto, de algo relativamente paradoxal: um programa de complementação de renda voltado para não pobres, ao custo de R\$ 3 bilhões/ano.

Por outro lado, há evidências sólidas, elaboradas a partir de dados administrativos do próprio MTE, de que as políticas ativas de emprego são muito bem focalizadas: em 2000, 65,7% dos intermediados e 50,5% dos qualificados (Planfor) estavam entre os três primeiros décimos de renda da População Economicamente Ativa (PASSOS *et al.*, 2002). Embora a boa focalização dessas políticas não signifique que elas não precisam ser avaliadas sob outros enfoques – especialmente seu impacto sobre a capacidade do trabalhador se inserir de maneira mais adequada no

mercado de trabalho,; seu custo por unidade de serviço (eficiência) e seu alcance, diante do tamanho do problema (eficácia) – deve-se considerar, no mínimo, que o ponto de partida (seu público) está aparentemente mais adequado do que o das políticas passivas.

Impacto do abono salarial na pobreza e miséria

Graças à má focalização, espera-se que o impacto do abono salarial na diminuição da pobreza e da miséria seja baixo, quando comparado com políticas mais bem focalizadas. Essa é a conclusão a que chega o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que vê no abono um exemplo de programa social não projetado para maximizar o impacto na redução da pobreza (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2004).

Para avaliar comparativamente o impacto do abono salarial na diminuição da pobreza e da miséria², foram realizados dois exercícios, que buscam mensurar o impacto do abono e o impacto de um tipo de política tido como efetivo para a redução da pobreza e da miséria: o dos programas de transferência de renda com condicionalidades – ou programas do tipo “bolsa” (que, no âmbito do Governo Federal, foram unificados no início de 2004, no Programa Bolsa Família). Esses exercícios utilizaram os dados da PNAD 2004 e consistiram na adição de um valor arbitrário (R\$ 20,00 por mês, valor aproximado do benefício do abono salarial em 2004, R\$ 260,00, dividido pelo número de meses) para as famílias beneficiárias: 1) do abono salarial e 2) dos programas do tipo “bolsa”³. O exercício, portanto, pretende mensurar o impacto que teria, na pobreza e na miséria, a distribuição adicional de um valor arbitrário (R\$ 20,00 por mês) aos beneficiários dos dois tipos de programa.

Para o abono, foram considerados beneficiários os trabalhadores com carteira de trabalho assinada ou servidores públicos, com renda de até dois salários mínimos. Como não há a informação dos que estão inscritos no PIS/Pasep por período mínimo de cinco anos, optou-se por considerar os trabalhadores com pelo menos seis anos de experiência no mercado de trabalho⁴.

Com essa característica, foram selecionados 12,9 milhões de trabalhadores que passariam a receber o abono salarial, com custo anual

(considerado o valor anual dos R\$ 20,00/mês, isto é R\$ 240,00/ano) de R\$ 3,1 bilhões. O exercício de acrescentar R\$ 20,00 ao rendimento mensal desses trabalhadores fez com que, entre eles e seus familiares, cerca de 757,9 mil pessoas ultrapassassem a linha da pobreza e outras 238,9 mil deixassem a miséria.

Para as “bolsas”, foram considerados os beneficiários que responderam afirmativamente às variáveis da PNAD 2004 voltadas para detectar beneficiários de programas de transferência de renda. O exercício consistiu em repassar os mesmos R\$ 20,00 para esse público e verificar quais seriam os impactos na pobreza e miséria.

Nesse exercício, cerca de 5,9 milhões de famílias seriam beneficiadas, a custo anual de R\$ 1,4 bilhão. Muito embora o número de beneficiários e o custo fossem substantivamente menores (53,8% menos do que o estimado no exercício anterior, com os beneficiários do abono salarial), os resultados, em termos de impacto na pobreza e miséria, seriam surpreendentes: aproximadamente 502,6 mil pessoas deixariam a linha da pobreza (número apenas 33,7% inferior ao resultado do abono) e 780,4 mil deixariam a linha da miséria (226,7% superior ao resultado do abono).

Em outras palavras, no exercício realizado, com apenas 46,2% dos recursos aplicados ao público do abono e com a focalização existente em 2004 nos programas do tipo “bolsa”, ter-se-ia impacto na redução da miséria substantivamente superior e um impacto na redução da pobreza apenas pouco inferior. Os resultados desses exercícios são apresentados nas Tabelas 1 e 2, a seguir.

Tabela 1: Exercício – Redução no número de pobres e miseráveis pela aplicação de R\$ 20,00/mês (adicionais) para beneficiários do abono e dos programas tipo “bolsa” (2004)

Impacto	Abono	"Bolsas"	"Bolsas"/abono
na pobreza	757.973	502.619	-33,7%
na miséria	238.912	780.416	226,7%

Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da PNAD 2004.

Tabela 2: Exercícios – Custo anual

Custo	Nº de beneficiários	Custo ind./ano (R\$)	Custo total (R\$)
Abono*	12.921.968	240	3.101.272.320
Bolsa	5.972.457	240	1.433.389.680

Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da PNAD 2004.

** No caso do abono, a estimativa feita com base nos dados da PNAD superdimensiona o número de beneficiários em relação aos números reais. No calendário que vai de julho de 2003 a junho de 2004, foram, de fato, identificados 8,3 milhões de beneficiários e pagos 7,8 milhões de benefícios.*

A PRETEXTO DE CONCLUSÃO

Há duas características marcantes no quadro geral que caracteriza a alocação de recursos no Governo Federal. A primeira delas é a restrição orçamentária, dada por uma necessidade, a um só tempo, de conter a elevação do gasto público e de gerar altos superávits, ambos nas contas primárias. É essa restrição que tem forçado o setor público como um todo alocar com mais qualidade seus recursos. A segunda é a ausência de procedimento sistemático de avaliação das políticas públicas.

Como consequência, as restrições orçamentárias acabam atingindo mais os programas executados por meio de despesas discricionárias, preservando inteiramente as despesas obrigatórias. Trata-se, assim, de uma maneira relativamente “cega” de conduzir o processo de alocação de recursos, em um cenário de restrição orçamentária.

O objetivo do trabalho foi apresentar como esse quadro geral tem afetado as políticas de emprego do MTE. O órgão parece ser um caso paradigmático. Embora tecnicamente seja aconselhável manter (ou mesmo reduzir) as despesas com políticas passivas e aumentar as despesas com políticas ativas, o comportamento do orçamento do MTE sugere movimento oposto (aumento dos recursos alocados nas políticas passivas e diminuição da alocação nas políticas ativas), exatamente pelo fato do Governo Federal operar um corte orçamentário “cego”.

A avaliação aqui feita mostra que o caso do abono salarial é particularmente problemático. Embora seja uma política de complementação da renda do trabalho e, por esse motivo, deveria estar

voltada aos trabalhadores mais pobres, percebe-se que, como consequência de seu desenho, o programa não chega a esses trabalhadores.

DUAS POSSIBILIDADES DE EQUACIONAMENTO DA SITUAÇÃO ATUAL

Uma possibilidade de reversão desse quadro consta do documento do II Congresso do Sistema Público de Emprego. Nessa possibilidade sugere-se que seja assegurado “no mínimo, 8% (oito por cento) da arrecadação primária do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para a cobertura orçamentária do conjunto das funções do Sistema Público de Emprego, exceto para as despesas obrigatórias já previstas na Constituição Federal e em legislação específica (seguro-desemprego e abono salarial)” (Brasil/MTE (2005).

Em outras palavras, propõe-se uma vinculação orçamentária para as políticas ativas de emprego.

Em um quadro marcado por fortes restrições orçamentárias, parecem ser pouco proveitosas as alternativas que, sem se aprofundarem na avaliação efetiva da qualidade da alocação de recursos, pretende-se antes assegurar, pela vinculação orçamentária, o financiamento de determinadas políticas. Além disso, novas vinculações certamente contarão com grande – e, sob certos aspectos, justificada – resistência dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. No caso do MTE, qualquer proposta de vinculação de recursos para políticas ativas de emprego e renda seria recebida, muito provavelmente, com resistência ainda maior que a habitual, já que as políticas passivas, que representam mais de 70% do orçamento do órgão, são despesas obrigatórias, fortemente influenciadas pela variação do salário mínimo e, por isso, tiveram aumento real significativo nos últimos anos.

Uma segunda possibilidade, tecnicamente consistente, mas com custos políticos potencialmente altos, é a de negociar a eliminação do abono salarial, ou sua restrição a um grupo menor de trabalhadores, em troca da vinculação do valor real de despesas com políticas ativas de emprego, realizadas pelo ministério, nos níveis atualmente gastos com o abono salarial. Trata-se, obviamente, de matéria politicamente complexa, que depende de alteração constitucional e de disposição política e forte

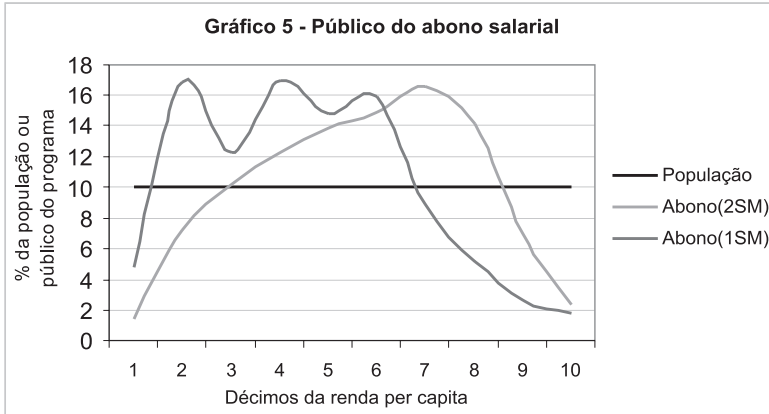
articulação legislativa de governo em início de mandato. Como bem destacam Almeida *et al.* (2006), mudanças institucionais como essas envolvem alto custo político.

Tecnicamente haveria: 1) a eliminação ou restrição de um programa de complementação de renda pouco efetivo no combate à pobreza; e 2) um brutal reforço nos investimentos em políticas ativas, que permitiria a condução de programas fortes e extremamente consistentes de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra, equilibrando a execução de políticas passivas e ativas do sistema público de emprego brasileiro. Essas políticas ativas teriam ainda a vantagem adicional de chegar a todos os trabalhadores e principalmente, a julgar pelo desempenho histórico dessas ações, àqueles situados nos primeiros décimos da distribuição de renda⁵.

A eliminação do abono permitiria o deslocamento de recursos da ordem de R\$ 3 bilhões para políticas ativas de emprego. Caso não se deseje eliminar o benefício do abono salarial, sua restrição a um número menor de trabalhadores poderia limitada àqueles que recebem até um salário mínimo de rendimento médio no ano. Essa restrição reduziria em aproximadamente 75% o número de participantes⁶, com redução equivalente na despesa, já que o benefício é fixo por participante. Tal redução deixaria, em valores da LOA 2006, um orçamento para as políticas ativas de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões.

No caso da restrição do abono aos trabalhadores que receberam em média até um salário mínimo por mês no ano anterior, além do reforço no orçamento das políticas ativas e da redução do volume orçamentário atrelado à variação do mínimo, o abono salarial estaria melhor focalizado nos trabalhadores mais pobres. No Gráfico 5, percebe-se que, com a restrição do pagamento do benefício àqueles que recebem até um salário mínimo de rendimento médio no ano, haveria claro deslocamento do público do abono salarial na direção dos primeiros décimos de renda.

Com a redução, o percentual dos beneficiários do abono entre os 40% mais pobres aumentaria de 31,2% para 50,8%. Embora os membros do primeiro décimo do rendimento *per capita* ainda continuassem sub-representados – mais uma vez em função do fato de os 10% mais pobres



Fonte: Elaboração própria sobre os microdados da PNAD/IBGE, 2004.

terem baixa participação no mercado formal de trabalho, para o qual o abono se volta—, os 40% mais pobres passariam a estar sobre-representados entre os beneficiários (seriam 50,8% dos participantes), diferentemente do que ocorre hoje.

Administrativamente, o volume adicional de recursos voltado para as políticas ativas permitiria a articulação de políticas ativas e passivas, tema que, não obstante a atenção que tem merecido da atual gestão do MTE, objetivamente vem avançando pouco⁷. Deve-se notar que a articulação entre as políticas é fundamental não apenas pelo melhor aproveitamento dos dispendiosos recursos investidos no seguro-desemprego, mas também pela sua redução à medida que trabalhadores melhor qualificados tenham menor rotatividade no trabalho, requisitando menos o benefício, e à proporção que um eficiente esforço de reinserção no mercado de trabalho, por meio da intermediação de mão-de-obra, resulte na queda do número médio de parcelas do seguro usufruídas.

Finalmente, do ponto de vista fiscal, a vinculação das despesas reais com políticas ativas de emprego, nos níveis em que se economizaria com a eliminação ou com a restrição do abono salarial, representaria uma desvinculação dessas despesas em relação às variações reais do salário mínimo. Em outras palavras, embora a vinculação do valor real de

despesas específicas crie uma compreensível resistência por parte da equipe econômica de qualquer administração do Governo Federal, deve-se destacar que o resultado final seria amplamente vantajoso em longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José R. R. *5 Anos de LRF*. Seminário Transparência e Controle Social. INESC, Brasília, 2005.

ALMEIDA, Mansueto; GIAMBIAGI, Fabio; PESSOA, Samuel. Expansão e dilemas no controle do gasto público federal. *Boletim de Conjuntura*, n. 73, 2006.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas públicas de emprego: Experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, 1995.

BARROS, Ricardo P.; CORSEIUL, Carlos Henrique; FOGUEI, Miguel. *Os incentivos adversos e a focalização dos programas de proteção ao trabalhador no Brasil*. Texto para discussão, n. 784. Brasília: IPEA, 2001.

BRASIL/MTE. *Construção de um sistema público de emprego, trabalho e renda integrado e participativo*. Guarulhos: MTE, 2005. (Texto consolidado com resoluções do II Congresso Nacional)

EUROPEAN UNION. Council Decision of 12 July 2005 on Guidelines for the employment policies of the Member States. *Official Journal of the European Union*, 6.8.2005.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Texto para discussão, n. 776. Brasília: IPEA, 2001.

GIAMBIAGI, Fabio. *A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: Qual é o limite para o aumento do gasto público?* Texto para discussão, n. 1169. Brasília: IPEA, 2006.

HARASTY, Claire (Ed.). *Successful employment and labour market policies in Europe and Asia and The Pacific*. ILO. Employment Strategy Papers 4/2004.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IADB). *Country program evaluation – Brazil* (1993-2003). Office of Evaluation and Oversight. IADB, 2004.

PASSOS, Alessandro F.; NEVES, Leonardo; PAIVA, Luis H. A focalização das políticas de emprego e renda. *Teoria & Sociedade*, n. 9, 2002.

THE WORLD BANK. *Brazil jobs report* (Report n. 24408-BR). The World Bank, 2002.

NOTAS

¹ Giambiagi (2006) trabalha com dados da STN, de valores pagos, portanto. Por sua vez, Almeida, Giambiagi e Pessoa (2006) utilizam, para a avaliação da dinâmica dos gastos sociais, os empenhos liquidados. Como os próprios autores sustentam, isso não mina a possibilidade de comparação entre esses dados.

² Pobreza foi, aqui, definida como rendimento domiciliar *per capita* inferior à metade do salário mínimo vigente. Como, nesta seção, foi utilizada a PNAD 2004, foi utilizado o valor de R\$ 130,00, metade dos R\$ 260,00 vigentes como salário mínimo nesse ano. Pelo mesmo motivo, a miséria foi definida como rendimento domiciliar *per capita* inferior ao valor de 1/4 do salário mínimo (isso é, ao valor de R\$ 65,00).

³ Foram utilizados os dados do suplemento da PNAD 2004 relativos aos programas sociais, considerando como beneficiários dos programas do tipo “bolsa” aqueles que declararam receber um dos seguintes benefícios: o bolsa família, o cartão alimentação, o bolsa alimentação, o bolsa escola.

⁴ A “experiência” foi inferida por meio da diferença entre a idade do morador e sua entrada no mercado de trabalho. Esse último critério superdimensiona o público do abono, uma vez que nem todos os trabalhadores que têm seis anos de “experiência” no mercado de trabalho (assim calculada) se mantiveram, durante todo esse período, no mercado formal. Com efeito, no calendário que vai de julho de 2003 a junho de 2004, foram identificados 8,3 milhões de trabalhadores com direito a receber o abono e pagos 7,8 milhões de benefícios, enquanto no exercício aqui realizado foram encontrados cerca de 11,5 milhões de possíveis beneficiários. Esse superdimensionamento, entretanto, não traz maiores problemas, por dois motivos: primeiramente, o objetivo não é aproximar-se do número efetivo de trabalhadores beneficiários do abono

salarial, mas ter uma idéia do impacto que determinada soma de recursos teria sobre esse público; segundo, não há risco do superdimensionamento reduzir a projeção do impacto do programa na pobreza. Ao contrário, é de se esperar que o critério aqui adotado considere um público menos bem estabelecido no mercado formal que o público do abono – o que maximizaria o impacto do programa na pobreza e na miséria.

⁵ O relatório do Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2002) ressalta o fato de que, no país, os trabalhadores estão sujeitos a excessiva insegurança. Essa é uma característica típica do mercado de trabalho brasileiro, graças ao fato de que os programas de suporte de renda no Brasil voltam-se apenas para trabalhadores formais. Assim, o fortalecimento das políticas ativas, ainda que ao custo da redução de uma política passiva como o abono, beneficiaria os trabalhadores mais pobres, justamente os que enfrentam maior insegurança no mercado de trabalho.

⁶ Estimativa feita com base na PNAD/IBGE 2003.

⁷ Uma das principais preocupações do II Congresso do Sistema Público de Emprego é, justamente, o da integração das políticas de emprego. O documento que registrou as resoluções do congresso destaca que a “redução expressiva dos recursos destinados” ao SPE vem “dificultando o processo de integração” das ações de emprego (cf. MTE, 2005).

André Luis Souza Galvão, Clifford Luiz de Abreu Guimarães, Luis Henrique da Silva Paiva, Marcelo Pereira de Araújo, Maurício da Cruz Gomes e Miguel Crisóstomo Brito Leite são Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Res Publica

Dinâmica do emprego formal no nordeste - 1985-2004

Rogério Nagamine e Vinicius Moreira Ribeiro

INTRODUÇÃO

A região Nordeste e o seu desenvolvimento são importantes para garantir a construção de um país com menor desigualdade regional. Embora o desenvolvimento da referida região dependa de avanços econômicos, ele passa, necessariamente, pela geração de empregos de boa qualidade, preferencialmente, postos de trabalho formais que contam com proteção social. Imbuído desse objetivo, o presente artigo busca fazer uma análise do mercado formal de trabalho na região Nordeste por meio dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego¹. Na primeira parte, será feita uma análise descritiva do comportamento do emprego formal e, sempre que possível, tentar-se-á analisar as causas subjacentes ao referido desempenho. A análise também será feita de forma comparativa ao país como um todo. A partir dessa análise serão feitas considerações finais, inclusive no que diz respeito aos subsídios para as políticas públicas.

A EVOLUÇÃO DO MERCADO FORMAL DE TRABALHO NO NORDESTE

No período de 1985 a 2004, o mercado formal de trabalho no Nordeste apresentou evolução melhor que a registrada no Brasil em sua

totalidade. Como pode ser visto pela tabela 1, enquanto no Nordeste o estoque de emprego formal cresceu a média anual de 2,9% a.a. no período de 1985 a 2004, no Brasil essa taxa foi de 2,3% a.a.. Como resultado desse desempenho comparativo, a participação da região Nordeste no estoque total de emprego formal no Brasil cresceu de 15,3% em 1985 para 17,2% em 2004. Do total de 10,9 milhões de empregos formais criados no Brasil, no período de 1985 a 2004, cerca de 2,3 milhões foram criados na região Nordeste, quase 20,7% do total.

Contudo, cabe destacar que o desempenho dos estados da região é muito variado. Por ordem decrescente de taxa de crescimento do emprego formal as unidades da federação são: Rio Grande do Norte (4% a.a.), Piauí (3,7% a.a.), Maranhão (3,4% a.a.), Sergipe (3,2% a.a.), Ceará (3,1% a.a.), Bahia (3,0% a.a.), Paraíba (2,8% a.a.), Alagoas (2,6% a.a.) e Pernambuco (1,9% a.a.). Claramente, os estados que tinham o menor estoque de postos de trabalho formais tenderam a ter as maiores taxas de crescimento do emprego formal, enquanto as unidades de federação com maior volume de postos de trabalho com proteção social foram as que ficaram entre aquelas com as menores taxas de crescimento: Ceará, Bahia e Pernambuco, sendo este último o que apresenta o pior desempenho. Houve, portanto, correlação negativa entre a taxa de crescimento do emprego formal e o estoque inicial de postos de trabalho formais, que foi medida em -0,556 para correlação de Pearson e -0,683 para correlação de Spearman. Tal resultado não pode ser creditado exclusivamente pelo efeito base de comparação, mas também depende dos diferenciados desempenhos econômicos das unidades da federação que compõem a região Nordeste.

Contudo, em termos absolutos, no período de 1985 a 2004, os estados que mais geraram empregos formais foram Bahia (626 mil), Ceará (380 mil) e Pernambuco (311 mil), que em conjunto responderam por 1,3 milhão dos 2,3 milhões de postos de trabalho formais criado no período, ou seja, 58,3% do total. A participação desses três estados, que era de 64,6% em 1985, caiu para 61,9% em 2004 (ver tabela 1A do anexo). Portanto, Bahia, Pernambuco e Ceará ainda respondem por quase 2/3 do estoque de emprego formal da região Nordeste.

Tabela 1 – Evolução do mercado formal de trabalho do Nordeste e do Brasil

Estoque de emprego formal RAIS Brasil e Nordeste 1985-2004					
Período	Brasil (a)	Variação anual em %	Nordeste (b)	Variação anual em %	Participação (b)/(a) em%
1985	20.492.131	---	3.134.418	---	15,3
1986	22.164.306	8,2	3.427.726	9,4	15,5
1987	22.617.787	2,0	3.656.067	6,7	16,2
1988	23.661.579	4,6	3.746.709	2,5	15,8
1989	24.486.568	3,5	3.733.092	-0,4	15,2
1990	23.198.656	-5,3	3.670.857	-1,7	15,8
1991	23.010.793	-0,8	3.663.980	-0,2	15,9
1992	22.272.843	-3,2	3.468.720	-5,3	15,6
1993	23.165.027	4,0	3.598.122	3,7	15,5
1994	23.667.241	2,2	3.662.561	1,8	15,5
1995	23.755.736	0,4	3.854.070	5,2	16,2
1996	23.830.312	0,3	3.894.643	1,1	16,3
1997	24.104.428	1,2	3.915.451	0,5	16,2
1998	24.491.635	1,6	4.059.894	3,7	16,6
1999	24.993.265	2,0	4.181.752	3,0	16,7
2000	26.228.629	4,9	4.374.850	4,6	16,7
2001	27.189.614	3,7	4.555.019	4,1	16,8
2002	28.683.913	5,5	4.859.397	6,7	16,9
2003	29.544.927	3,0	5.095.390	4,9	17,2
2004	31.407.576	6,3	5.394.730	5,9	17,2
Variação 2004/1985		53,3% (2,3%a.a.)		72,1% (2,9%a.a.)	

Fonte: RAIS – Ministério do Trabalho e Emprego

O melhor desempenho do emprego formal da Região Nordeste *vis-à-vis* o Brasil pode ser explicado por várias hipóteses: a) a região Nordeste pode ter apontado taxa de crescimento econômico superior ao

do país em sua totalidade; b) a região Nordeste pode ter apresentado elasticidade emprego formal/produto mais elevada, pois cresceu mais ou se dedicou mais a atividades mais intensivas em mão-de-obra formal do que a média do país como um todo; c) houve redução da informalidade na região Nordeste em ritmo superior a média do país. O primeiro efeito poderia ser chamado de taxa de crescimento, enquanto o segundo de composição do crescimento. A explicação pode decorrer de uma das hipóteses ou uma combinação das mesmas.

De acordo com as Contas Regionais do Brasil 2004, do IBGE, a participação da região Nordeste no Produto Interno Bruto do Brasil, a preços correntes, foi de 14,1% em 1985 e permaneceu em 2004, de tal forma que a hipótese de uma maior taxa de crescimento econômico como fator para explicar o maior incremento do emprego formal *vis-à-vis* o Brasil como um todo deve ser descartada. Portanto, o melhor desempenho deve ter sido resultado da maior elasticidade emprego formal/produto em função do aumento da produção nos setores intensivos em mão-de-obra ou de um processo de redução da informalidade.

A EVOLUÇÃO SETORIAL DO MERCADO FORMAL DE TRABALHO NO NORDESTE

Como pode ser visto na tabela 2, os setores que apresentaram maior taxa de crescimento do emprego formal no período de 1985 a 2004 e, acima da média da região como um todo (72,1% - 2,9% a.a.), foram agropecuária (340,6% - 8,1% a.a.), comércio (125,9% - 4,4 % a.a.) e serviços (77,5 % - 3,1 %) e, obviamente, aumentaram sua participação no estoque total de postos de trabalho formais da região. Os setores de comércio e serviços, em conjunto, aumentaram sua participação no estoque total de emprego formal de 37,6% em 1985 para 42,1% em 2004.

Entre os estados, aqueles que apresentaram maior taxa de crescimento do emprego formal no setor do comércio, inclusive acima da média (125,9%), foram Rio Grande do Norte (231,9%), Maranhão (204,3%), Piauí (174,1%) e Paraíba (157%). Contudo, em termos absolutos, reflexo do tamanho do mercado, a maior geração ocorreu nos estados da Bahia (134 mil), Pernambuco (81 mil) e Ceará (63 mil), que

em conjunto responderam por 60% dos postos de trabalhos formais criados no comércio no Nordeste entre os anos de 1985 a 2004.

No tocante ao setor de serviços, as unidades da federação que apresentaram a maior taxa de incremento no período de 1985 a 2004, inclusive acima da média (77,4%), foram Rio Grande do Norte (141,8%), Ceará (114,2%), Maranhão (94,9%), Sergipe (89,4%), Piauí (87,3%) e Paraíba (82,9%). Contudo, em termos absolutos, os estados da Bahia (182 mil), Ceará (132 mil) e Pernambuco (114 mil) responderam por 428 mil dos 629 mil empregos formais gerados no período de 1985 a 2004 na região Nordeste no setor de serviços (68% do total).

Embora a administração pública tenha tido desempenho ligeiramente abaixo da média de todos os setores na região Nordeste (2,8% a.a. contra 2,9% a.a.), cabe destacar que a participação do setor no emprego formal era muito elevada e permaneceu da mesma forma, tendo caído de 35,2% em 1985 para 34,6% em 2004. Mesmo em queda, a administração pública continuou a responder por mais de 1/3 dos postos de trabalhos formais da região Nordeste, acima da média nacional. Somada a importância relativa dos setores de serviços e comércio, pode-se dizer que a participação do setor terciário aumentou de 72,8% em 1985 para 76,6% em 2004, ou seja, cerca de 3/4 do emprego formal no Nordeste está no setor terciário e cerca de 1/3 está na administração pública. Em 2004, os estados da Bahia, do Pernambuco e do Ceará responderam por 54,4% do estoque total de empregos formais da região Nordeste na administração pública.

Apesar da agropecuária ter apontado maior taxa de crescimento e ter aumentado sua importância relativa, a participação no emprego formal continuou baixa, tendo crescido de 1,7% do total em 1985 para 4,2% em 2004. Do total de 177 mil empregos formais gerados no período de 1985 a 2004 na agropecuária na região Nordeste, cerca de 109 mil (61,7% do total) foram criados nos estados da Bahia (68 mil) e Pernambuco (41 mil). As unidades da federação que tiveram a maior taxa de incremento do estoque de postos de trabalhos formais foram a Paraíba (1.237,6%), o Rio Grande do Norte (613,3%) e a Bahia (579,6%). Cabe destacar a Bahia, onde o estoque de empregos formais na agropecuária cresceu de 11.690 em 1985 (22,5% do total da região Nordeste) para 79.447 em

2004 (34,7% do total da região Nordeste). Esse desempenho do emprego formal da agropecuária na Bahia reflete, entre outros fatores, o crescimento do cultivo irrigado de frutas para exportação.

O setor secundário foi o que teve o pior desempenho, em especial os setores da indústria extrativa mineral, dos serviços industriais de

Tabela 2 – Evolução do mercado formal de trabalho do Nordeste por setor de atividade econômica

Setor	Estoque em 1985	Estoque em 2004	Variação 1985/2004 em %	Variação absoluta 1985/2004	Part. total 1985 em %	Part. total em 2004 em %
Extrativa mineral	21.063	23.391	11,1 % (0,6%a.a.)	2.328	0,7	0,4
Indústria de transformação	525.255	734.227	39,8 % (1,8 %a.a.)	208.972	16,8	13,6
Serviços industriais de utilidade pública	62.708	65.702	4,8 % (0,2%a.a.)	2.994	2,0	1,2
Construção civil	178.337	209.000	17,2 % (0,8 %a.a.)	30.663	5,7	3,9
Comércio	366.353	827.756	125,9 % (4,4 %a.a.)	461.403	11,7	15,3
Serviços	812.318	1.441.667	77,5 % (3,1 % a.a.)	629.349	25,9	26,7
Administração pública	1.103.465	1.864.022	68,9 % (2,8% a.a.)	760.557	35,2	34,6
Agropecuária, extrativa vegetal, caça e pesca	51.962	228.965	340,6 % (8,1%a.a.)	177.003	1,7	4,2
Outros / Ignorado	12.957	---	---	---	0,4	---
Total	3.134.418	5.394.730	72,1 %	2.260.312	100,0	100,0

Fonte: RAIS – Ministério do Trabalho e Emprego

utilidade pública e da construção civil. O melhor desempenho foi da indústria de transformação, mas ainda abaixo da média da região Nordeste em sua totalidade (1,8% a.a. contra 2,9% a.a.).

Contudo, o desempenho da indústria de transformação foi bastante diferenciado entre os diferentes setores que a compõem e mesmo entre os diferentes estados. Como pode ser visto na tabela 3, os setores na indústria de transformação que tiveram as maiores taxas de crescimento do emprego formal no período de 1985 a 2004 foram os de calçados (1.109,3% ou 14% a.a.) e de material de transporte (170,5% ou 5,4% a.a.).

O principal destaque foi, sem dúvida nenhuma, o setor de calçados que cresceu de 6 mil empregos formais em 1985 para cerca de 78 mil em 2004, tendo a participação no emprego total da indústria da transformação crescido de 1,2% em 1985 para 10,6% em 2004. Os principais estados onde o emprego na indústria de calçados mais cresceu neste período foram Ceará (passou de um estoque de 1.420 em 1985 para 45.982 em 2004 – alta de 3.138,2%), Bahia (cresceu de 596 para 19.781 no mesmo período – alta de 3.219%) e na Paraíba (cresceu de 748 para 7.192 no período de 1985 a 2004 – alta de 861,5%) que responderam por 98,4% dos postos de trabalhos formais gerados entre 1985 e 2004 e, neste último ano, respondiam por cerca de 94% do estoque de emprego formal da indústria de calçados na região Nordeste. Devido ao forte incremento nos estados do Ceará, da Bahia e da Paraíba, houve retração da indústria de calçados de Pernambuco.

Esse resultado da indústria de calçados mostra claramente um resultado positivo das políticas de incentivo ao desenvolvimento regional e da política agressiva de incentivos tributários dos estados do Nordeste visando à atração de investimentos. Essa atração acabou resultando no deslocamento de plantas produtivas de calçados do Sul, em especial do Vale dos Sinos, e do Sudeste, como em Franca, para a região Nordeste, em especial cidades do interior do Ceará e da Bahia, onde o diferencial de salário é ainda mais favorável².

Embora tenham sido importantes os incentivos tributários – muitas vezes sob a forma da irracional guerra fiscal entre as unidades da

federação—, existe racionalidade nesse deslocamento em função dos menores custos de mão-de-obra – a baixa qualificação requerida pela mão-de-obra perante outros setores – e também da maior proximidade em relação a importantes países importadores, como os Estados Unidos, o que é essencial, já que parcela expressiva da produção do setor é destinada a exportação.

Na realidade, os incentivos tributários foram potencializados pelo processo de reestruturação do setor no Sul e Sudeste frente à abertura comercial e ao aumento da concorrência por parte de países como a China, que obrigaram o setor a buscar mão-de-obra mais barata. Apesar dos menores salários, fica sempre a dúvida se tais plantas permanecerão nas cidades onde foram implantadas quando cessarem os incentivos fiscais, podendo haver, como já ocorreu, deslocamentos de plantas dentro da região. Visivelmente, os menores salários são um atrativo, mas deve haver, ao longo do tempo, tendência de redução dos diferenciais de salário na indústria de calçados do Nordeste *vis-à-vis* o Sul e o Sudeste (ver Costanzi, 1999). Ademais, há problemas de infra-estrutura e logística que podem comprometer a sustentabilidade por longo prazo desse processo e/ou sem incentivos fiscais.

De qualquer forma, pelo menos até o presente momento, os incentivos dados às plantas industriais de calçados tiveram impacto bastante positivo sobre o emprego formal e em regiões do interior do Nordeste onde a informalidade e a precariedade do mercado de trabalho são bastante elevadas. Contudo, também é necessária uma análise custo/benefício para avaliar a eficiência desses incentivos enquanto políticas públicas de geração de emprego e renda e de desenvolvimento regional.

Quanto à expansão da indústria de material de transporte no Nordeste, o destaque fica para o estado da Bahia, onde o estoque de emprego formal no setor mencionado cresceu de 1.493 em 1985 para 6.091 em 2004 (308% ou 7,7% a.a.), como reflexo da atração de investimentos da indústria automotiva para o referido estado. Novamente, o resultado pode ser visto como benefício das políticas de desenvolvimento

regional e, principalmente, da chamada “guerra fiscal” entre as unidades da federação para a região Nordeste e do ponto de vista de geração de emprego e renda. Contudo, é preciso notar que o volume de emprego formal direto gerado foi relativamente pequeno, embora talvez existam impactos mais expressivos quando se considera a cadeia produtiva integralmente. Novamente, uma análise custo/benefício se faz necessária.

Embora a indústria de produtos alimentícios e bebidas tenha tido crescimento do emprego formal abaixo da média da indústria de transformação (1,5% a.a. contra 1,8% a.a.) o referido setor tem importância muito grande, tendo respondido, em 2004, por 39% do emprego total da indústria de transformação na região Nordeste. Além disso, em termos absolutos, dentro da indústria de transformação, o setor produtor de alimentos e bebidas industriais foi o que mais gerou empregos no período de 1985 a 2004 (71.563 empregos formais), apenas ligeiramente acima da indústria de calçados. Também na análise da geração de empregos, em termos absolutos, a indústria têxtil e do vestuário foi o terceiro setor mais importante dentro da indústria de transformação, com geração de 31.399 empregos formais no período de 1985 a 2004.

Em 2004, os setores de calçados, têxtil e vestuário e de produtos alimentícios e bebidas respondiam por 2/3 (66,6%) do emprego na indústria de transformação da região Nordeste, respondendo por 489 mil empregos dos 734 mil da indústria como um todo no Nordeste. Do total de 209 mil empregos formais gerados na indústria de transformação do Nordeste no período de 1985 a 2004, cerca de 174 mil (83,4% do total) foram gerados pelos setores de têxtil e vestuário, calçados e de produtos alimentícios e bebidas, sendo que estes dois últimos responderam, cada um, por 1/3 do total de postos de trabalho formais criados pela indústria de transformação no período citado. Dentro da indústria de transformação do Nordeste, no período de 1985 a 2004, os únicos dois setores que tiveram redução do estoque de empregos formais foram a mecânica e o setor de borracha, fumo, couros, peles, similares e indústrias diversas.

Tabela 3 – Evolução do emprego formal na indústria de transformação do Nordeste 1985-2004

Sector da indústria de transformação	Estoque 1985	Estoque 2004	Varição absoluta	Var. relativa em %	Var. média anual em %	Participação no total em % em 1985	Participação no total em % em 2004
Minerais não metálicos	35.781	48.111	12.330	34,5	1,6	6,8	6,6
Metalúrgica	28.301	32.202	3.901	13,8	0,7	5,4	4,4
Mecânica	12.894	12.481	-413	-3,2	-0,2	2,5	1,7
Material elétrico e de comunicações	8.108	9.400	1.292	15,9	0,8	1,5	1,3
Material de transporte	4.378	11.843	7.465	170,5	5,4	0,8	1,6
Madeira e do mobiliário	20.461	23.399	2.938	14,4	0,7	3,9	3,2
Papel e papelão	22.817	28.711	5.894	25,8	1,2	4,3	3,9
Borracha, fumo, couros, peles e similares	26.329	22.359	-3.970	-15,1	-0,9	5,0	3,0
Química	51.451	56.673	5.222	10,1	0,5	9,8	7,7
Têxtil e vestuário	93.422	124.821	31.399	33,6	1,5	17,8	17,0
Calçados	6.432	77.783	71.351	1.109,3	14,0	1,2	10,6
Produtos alimentícios e bebidas	214.881	286.444	71.563	33,3	1,5	40,9	39,0
Total	525.255	734.227	208.972	39,8	1,8	100,0	100,0

Fonte: RAIS – Ministério do Trabalho e Emprego

No interior do setor de serviços, aqueles segmentos que tiveram maior crescimento do emprego formal na região Nordeste, no período de 1985 a 2004, foram ensino, serviços médicos odontológicos e veterinários e comércio e administração de imóveis, valores mobiliários e serviços técnicos. No âmbito do setor de serviços, o único segmento que apresentou retração foi o setor de instituições de crédito, seguros e capitalização como reflexo, entre outros fatores, da redução de pessoal ocupado por conta da adoção de tecnologias poupadoras de mão-de-obra. No setor de comércios houve crescimento expressivo tanto do varejo quanto do atacado, mas a taxa de incremento do emprego formal foi superior no primeiro segmento do comércio relativamente ao segundo.

A EVOLUÇÃO SETORIAL COMPARATIVA DO MERCADO FORMAL DE TRABALHO NO NORDESTE VIS-À-VIS O BRASIL

Outra importante análise é a comparação da evolução setorial do mercado formal de trabalho no Nordeste com a respectiva evolução no Brasil para checar se o melhor desempenho na região Nordeste pode ou não ser explicada por um desempenho melhor em segmentos intensivos em mão-de-obra.

Como pode ser visto na tabela 4, no período de 1985 a 2004, o crescimento do emprego formal na região Nordeste foi maior que a média do Brasil em praticamente todos os setores de atividades, exceto serviços industriais de utilidade pública, construção civil e alguns segmentos da indústria de transformação.

Em vários setores intensivos em mão-de-obra – como indústria têxtil e do vestuário, indústria de calçados, comércio, serviços e administração pública–, o desempenho da ocupação formal foi bem melhor no Nordeste do que no Brasil em sua totalidade. Chama atenção o diferencial de crescimento do emprego formal no setor de calçados: enquanto na região Nordeste, no período de 1985 a 2004, houve crescimento de 1.109,3%, no Brasil, no mesmo período, o incremento foi de 28,9%. Na realidade, como foram gerados, nesse período, 71.351 empregos formais na indústria de calçados do Nordeste e 70.046 no Brasil como um todo, isso significa que nas demais regiões do Brasil houve redução do estoque no setor citado. Como resultado dessa diferença no desempenho, a participação da indústria de calçados do Nordeste no estoque total de empregos formais no setor mencionado cresceu de 2,7% em 1985 para 24,9% em 2004. Esse forte incremento da participação e a redução do estoque de empregos formais nas demais regiões deixam claro que parte do incremento dos postos de trabalho formais na região se deveu a um processo de realocização do setor de calçados do Sul e Sudeste do país para a região Nordeste (ver Costanzi, 1999).

Também chama atenção, no período de 1985 a 2004, o diferencial de desempenho da indústria têxtil e do vestuário, em que o emprego formal cresceu 33,6% na região Nordeste contra 7% no Brasil como um todo. Do total de 52.274 empregos formais gerados pelo referido

setor no Brasil no período de 1985 a 2004, no Nordeste foram 31.399 (60 % do total). Novamente, neste caso, há indícios de um processo de realocização industrial.

No setor de material de transporte, enquanto no Brasil de forma integral houve redução de 2.850 empregos formais no período de 1985 a 2004, por conta da modernização tecnológica da indústria automobilística, na região Nordeste houve geração 7.465 empregos no referido setor no mesmo período, fruto do investimento da indústria automobilística no estado da Bahia. Embora a expectativa anunciada era o investimento mencionado gerar 5 mil empregos diretos e 50 mil indiretos, o estoque de empregos formais da indústria de transformação na cidade de Camaçari na Bahia era de 18.361 em 2004.

Também cabe destacar o melhor desempenho em setores intensivos em mão-de-obra como serviços, comércio e administração pública, que gerou aumento da participação do estoque formal de trabalhadores destes setores na região Nordeste e no Brasil em sua totalidade. Na administração pública, 28,1% do total dos postos de trabalho formais gerados no período de 1985 a 2004 foram criados na região Nordeste. Enquanto na média de todos os setores, em 2004, o estoque de empregos formais na região Nordeste representava 17,2% do total, no Brasil como um todo, para alguns setores essa participação era superior a este patamar: administração pública (26,3 % do total), calçados (24,9%), produtos alimentícios e bebidas (21,6%), SIUP (20,0%), construção civil (18,7%) e agropecuária (17,5%). Por conta desses dados nota-se que de cada 4 trabalhadores formais empregados na administração pública e na indústria de calçados no Brasil, grosso modo, 1 está empregado no Nordeste. De forma semelhante, de cada 5 ocupados formais na indústria de alimentos e bebidas do Brasil, 1 está localizado no Nordeste.

Portanto os dados aqui apresentados reforçam os indícios de que o aumento da participação da região Nordeste em emprego formal no Brasil como um todo se deveu, em boa parte, não a uma maior taxa de crescimento econômico, mas ao melhor desempenho em setores intensivos em mão-de-obra como comércio, serviços, indústria de calçados, têxtil e vestuário.

Tabela 4 – Evolução setorial comparativa do emprego do Nordeste com o Brasil 1985-2004

Setor	Taxa de crescimento 2004/2985 em %		Geração de empregos – valores absolutos*		Participação da região Nordeste no total do Brasil em %	
	Nordeste	Brasil	Nordeste	Brasil	1985	2004
Extrativa mineral	11,1	-10,1	2.328	-15.795	13,5	16,6
Indústria de transformação	39,8	13,7	208.972	713.053	10,1	12,4
Minerais não metálicos**	34,5	-4,7	12.330	-14521	11,6	16,4
Metalúrgica**	13,8	-0,7	3.901	-38.55	4,8	5,5
Mecânica**	-3,2	-1,7	-413	-6.236	3,6	3,6
Material elétrico e de comunicações**	15,9	-29,7	1.292	-89.057	2,7	4,5
Material de transporte**	170,5	-0,7	7.465	-2.850	1,1	3,1
Madeira e do mobiliário**	14,4	25,7	2.938	91.977	5,7	5,2
Papel, papelão, editorial**	25,8	12,2	5.894	35.210	7,9	8,8
Borracha, fumo, couros, peles**	-15,1	-19,9	-3.970	-68.552	7,7	8,1
Química**	10,1	27,0	5.222	129.930	10,7	9,3
Têxtil e vestuário**	33,6	7,0	31.399	52.274	12,6	15,7
Calçados**	1.109,3	28,9	71.351	70.046	2,7	24,9
Produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico**	33,3	64,0	71.563	518.687	26,5	21,6
Serviços industriais de utilidade pública – SIUP	4,8	11,9	2.994	34.811	21,4	20,0
Construção civil	17,2	30,2	30.663	259.668	20,8	18,7
Comercio	125,9	113,0	461.403	2.964.096	14,0	14,8
Serviços	77,5	63,7	629.349	3.853.127	13,4	14,6
Administração pública	68,9	61,5	760.557	2.702.662	25,1	26,3
Agropecuária, extr. vegetal, caca e pesca	340,6	291,4	177.003	972.097	15,6	17,5
Total	72,1	53,3	2.260.31	10.915.4	15,3	17,2

Fonte: RAIS – Ministério do Trabalho e Emprego. *A soma dos setores não bate com o total por conta de outros setores e empregos com setor ignorado que ainda havia em 1985. ** Fazem parte da indústria de transformação.

Outra importante análise setorial comparativa (Nordeste x Brasil) é referente ao setor do turismo. Como pode ser visto na tabela 5 a seguir, o setor de turismo no Nordeste, em termos de crescimento do emprego formal, teve desempenho bem melhor que o referido segmento no Brasil em sua totalidade. Em uma classificação bastante restrita da cadeia produtiva do setor de turismo, que considera apenas o setor de alojamento, agências de viagens e aluguel de transporte – classificação esta que certamente subestima os postos de trabalho do setor –, o estoque de empregos formais do turismo, no Nordeste, cresceu de 34.415 em 1994³ para 63.226 (alta de 83,7% ou 6,3 % a.a.). No Brasil, no mesmo período, o crescimento foi de 38% ou 3,3% a.a.. Do total de 77 mil empregos formais gerados no setor de turismo no período de 1994 a 2004 no Brasil, cerca de 29 mil foram na Região Nordeste e, portanto, de cada 10 postos de trabalho formais criado pelo turismo no Brasil cerca de 4 eram no Nordeste (38% do total). Nesse critério, a participação do turismo da região Nordeste no emprego formal desse setor no Brasil como um todo cresceu de 17% em 1994 para 22,6% em 2004.

Do ponto de vista das unidades da federação, os estados que tiveram o maior crescimento do emprego formal no setor de turismo foram a Paraíba (145,4%), Piauí (136,1%)⁴, o Rio Grande do Norte (124,6%), Bahia (95,6%), Pernambuco (74,5%) e Ceará (65,4%). Em termos absolutos, contudo, os estados mais relevantes foram Bahia (11.016), Pernambuco (5.525), Rio Grande do Norte (4.035) e Ceará (3.066) que em conjunto responderam por cerca de 82% dos postos de trabalho formais gerados no período de 1994 a 2004 no turismo.

Dentro dessa classificação mais estreita do turismo, que provavelmente subestima a importância do emprego do setor, o subsetor que teve o maior crescimento de emprego formal no Nordeste foi o de aluguel de transporte (209,2% contra 94,6% no Brasil), seguido de agências de viagens (124,2% contra 41,7% no Brasil) e o setor de alojamento (71,8% contra 33,4% no Brasil). Contudo, do ponto de vista absoluto, tanto no Brasil como no Nordeste, o principal subsetor em termos de geração de empregos formais foi o de alojamento (hotéis e outras formas de alojamento). Do total de 29 mil empregos formais gerados pelo setor de turismo no Nordeste no período de 1994 a 2004, cerca de 21 mil foram criados no subsetor de alojamento.

Do ponto de vista de análise das unidades de federação, a maioria dos estados apresentou taxa de crescimento do emprego formal no setor de alojamento, no período de 1994 a 2004, acima da média nacional, exceto para os estados de Sergipe (22,3%) e de Alagoas (23,3%). Os estados que apresentaram a maior taxa de incremento no período citado foram Paraíba (143,7%), Piauí (113,3%)⁵, Rio Grande do Norte (110,3%), Bahia (82,2%), Maranhão (68,3%), Pernambuco (65,5%) e Ceará (53%). Em termos absolutos, contudo, os estados mais relevantes foram Bahia (8.171), Pernambuco (4.035), Rio Grande do Norte (3.244), Ceará (2.117) e Paraíba (1.191) que em conjunto responderam por cerca de 90% dos postos de trabalho formais gerados no período de 1994 a 2004.

Cabe destacar que, nessa classificação mais restrita do turismo, esse setor respondia por 0,86% e 0,89%, respectivamente, do estoque total de emprego formal no Brasil em 1994 e 2004, e 0,94% e 1,17% do total do estoque de postos de trabalho formais no Nordeste nos mesmos anos. Embora esses resultados estejam subestimados, eles deixam claro que a importância do setor no emprego é muitas vezes superestimada. Contudo, a presente análise se refere exclusivamente ao mercado formal e há elevado grau de informalidade no setor, em especial, nos estabelecimentos de pequeno porte. De qualquer forma, tanto no Nordeste quanto no Brasil houve crescimento da importância relativa do setor turismo no estoque de emprego formal no período de 1994 a 2004, em especial, na região Nordeste.

Existe uma classificação mais ampla que certamente superestima a importância do turismo no emprego total. Além de alojamento, agências viagem e aluguel de transporte, tal classificação considera também alimentação (restaurantes, lanchonetes e outros serviços de alimentação), transporte (transporte aéreo, marítimo e terrestre de passageiros), auxiliares de transporte, cultura e lazer. Nessa classificação mais ampla de turismo, o estoque de empregos formais no turismo no Brasil cresceu de 1,2 milhão em 1994 (5,1% do total) para 1,8 milhão em 2004 (5,8% do total e alta de cerca de 50%). No Nordeste, o emprego formal no setor de turismo teria crescido, nessa classificação mais ampla, de 162 mil em 1994 (4,4% do total) para cerca de 300 mil em 2004 (5,5% do total e alta de 84,1%). Portanto, no período de 1994 a 2004, teriam sido gerados

cerca de 136 mil empregos formais no setor de turismo no Nordeste, nessa classificação superestimada.

Deste modo, a real importância do turismo no emprego formal, tanto no Nordeste quanto no Brasil como um todo, está na faixa de cerca de 0,9% (subestimativa) a 5,8% (superestimativa) do estoque de postos de trabalho formais de todos os setores.

Tabela 5 – Evolução setorial comparativa do emprego no setor de turismo Nordeste X Brasil 1994-2004*

Setor	Estoque de emprego formal				Taxa de crescimento do emprego formal 1994/2004 em %		Participação do estoque da região Nordeste no total do Brasil em %	
	Brasil		Nordeste		Brasil	Nordeste	1994	2004
	1994	2004	1994	2004				
Alojamento	161.835	215.881	29.617	50.874	33,4	71,8	18,3	23,6
Agências de viagens	29.478	41.771	2.919	6.543	41,7	124,2	9,9	15,7
Aluguel de transporte	11.336	22.057	1.879	5.809	94,6	209,2	16,6	26,3
Total	202.649	279.709	34.415	63.226	38,0	83,7	17,0	22,6

Fonte: RAIS – Ministério do Trabalho e Emprego. *Para garantir a comparabilidade entre as classificações da RAIS foi necessário usar o período de 1994 a 2004, ao invés do período de 1985 a 2004.

A EVOLUÇÃO DO GRAU DE FORMALIDADE NO MERCADO DE TRABALHO DO NORDESTE

Outra hipótese para explicar o melhor desempenho da região Nordeste perante o Brasil como um todo é a questão da informalidade. Pode ser que um desempenho melhor da referida região em termos de redução da informalidade ajude a explicar o aumento da participação do mercado formal de trabalho do Nordeste no Brasil. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), a participação dos trabalhadores formais (empregados com carteira de trabalho assinada, militar e estatutários e trabalhadores domésticos com

carteira) na ocupação total se elevou no período de 1992 a 2004, indicando que houve aumento do grau de formalidade ou a redução da informalidade na região Nordeste. De acordo com os dados da PNAD, o grau de formalidade (trabalhadores formais/total de ocupados em %) cresceu de 21,7% em 1992 para 24,1% em 2002 (tabela 6). O período analisado foi de 1992 a 2004 e não de 1985 a 2004, tendo em vista as alterações metodológicas sofridas pela PNAD na década de 90 comparativamente a década de 80. Em 1992, de um total de 18,6 milhões de ocupados no Nordeste, havia cerca de 4 milhões de empregados e trabalhadores domésticos formais na referida região. Em 2004, do total de 22,4 milhões de ocupados no Nordeste, havia cerca de 5,4 milhões de empregados e trabalhadores domésticos formais.

Na realidade, ao contrário do que aponta o senso comum, houve ao longo da década de 90 até 2002 um processo de convergência da informalidade, com incremento da informalidade nas regiões metropolitanas concomitantemente a uma redução da informalidade nas regiões não metropolitanas com relativa estabilidade para o Brasil como um todo (Ramos; Ferreira, 2004. Passos; Ansiliero; Paiva, 2005). Contudo, o nível de formalidade nas regiões metropolitanas ainda continua em patamar superior ao das regiões não metropolitanas, razão pela qual pode se falar em convergência. Um dos fatores que pesou nesse processo foi a realocação industrial.

O aumento do grau de formalidade ocorreu em todas as unidades da federação que compõem a região Nordeste, sendo maior o incremento, no período de 1992 a 2004, nas seguintes unidades da federação: Maranhão, Paraíba, Sergipe e Ceará.

É preciso evidenciar que o grau de formalidade na região Nordeste, apesar do aumento no período de 1992 a 2004, em 2004 ainda era muito inferior ao prevalente na média do Brasil em sua totalidade. A partir dos dados da PNAD, enquanto na região Nordeste o grau de formalidade (participação dos trabalhadores formais no total de ocupados) era de 24,1% em 2004, no Brasil como um todo (inclusive Norte rural), no mesmo ano, esse mesmo indicador era de 38,9%. Em 2004, enquanto a região Nordeste respondia por 26,5% da ocupação total do país, representava apenas 16,4% dos postos de trabalho formais (empregados

e trabalhadores domésticos com carteira e militares/estatutários), de acordo com os dados da PNAD/2004 e considerando os dados da área rural do Norte.

Enquanto o grau de formalidade no Nordeste cresceu 11% de 1992 para 2004 (de 21,7% para 24,1%), para o Brasil (sem a área rural do Norte, para garantir a comparabilidade) o incremento desse mesmo indicador, no mesmo período, foi de 7,4% (de 36,8% em 1992 para 39,6% em 2004). Portanto, a melhora do grau de formalidade, em ritmo mais acelerado que a média nacional, ajuda a explicar o aumento da importância relativa do mercado de trabalho formal do Nordeste no Brasil.

Tabela 6 – Evolução do grau de formalidade (trabalhadores protegidos*/total ocupados) da região Nordeste 1992-2004 em %

Região / Estado	1992	2004
Nordeste	21,7	24,1
MA	7,1	16,5
PI	10,8	15,3
CE	15,1	23,6
RN	22,1	30,5
PB	14,8	24,6
PE	21,5	28,5
AL	23,9	29,4
SE	20,6	32,6
BA	18,7	23,9

*Fonte: PNAD/IBGE. *Foram considerados trabalhadores protegidos os empregados com carteira, militares, estatutários e trabalhadores domésticos com carteira.*

Apesar do avanço no grau de formalidade na região Nordeste, a referida região ainda apresentava grau de dificuldade na obtenção de emprego formal ou com proteção social superior a média nacional. Como pode ser visto na tabela 7, enquanto a relação entre PEA e ocupações formais no Nordeste era de 4,6 em 2004, a mesma era de 2,8 no Brasil (sem considerar Norte rural para garantir comparabilidade). De qualquer

forma, houve melhora dessa relação de 4,9 trabalhadores para cada emprego formal em 1992 para 4,6 em 2004 na região Nordeste, de acordo com os dados da PNAD/IBGE. Essa relação oscila muito entre os diferentes estados que compõem a região, variando, em 2004, de 3,4 para o estado de Sergipe, 3,6 para o Rio Grande do Norte, 3,8 para Alagoas, 3,9 para Pernambuco, 4,5 para Paraíba, 4,6 para Ceará, 4,7 para Bahia, 6,5 para o Maranhão e 6,8 para o Piauí. Portanto, a grosso modo, enquanto para um trabalhador brasileiro a probabilidade de ocupar emprego formal era de 36% em 2004, a mesma probabilidade caía para 21,9% para um trabalhador do Nordeste e para um trabalhador do Piauí caía para 14,7%.

Tabela 7 – Relação PEA/ocupações formais Brasil e Nordeste 1992 e 2004 (PNAD/IBGE)

Relação PEA/trabalhadores formais	1992	2004
Nordeste	4,9	4,6
Brasil (sem Norte rural em 1992 e 2004)	2,9	2,8

Fonte: PNAD/IBGE

A EVOLUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO DO NORDESTE POR PORTE DE ESTABELECIMENTO

Como pode ser visto na tabela 8, a evolução do emprego formal foi muito diferenciada segundo o porte de estabelecimento. Pode-se notar correlação negativa entre porte dos estabelecimentos e taxa de crescimento do emprego formal no período de 1985 a 2004, de tal sorte que os estabelecimentos de menor porte foram aqueles que tiveram a maior taxa de crescimento e quanto maior o porte dos estabelecimentos, menor o incremento relativo. Claro, contudo, que o aumento da importância relativa dos estabelecimentos de menor porte se dá pelo incremento do emprego formal dos empreendimentos que sobreviveram e do surgimento de novos estabelecimentos, de tal sorte que, sendo mais rigoroso, o ideal

seria falar em crescimento da importância relativa no emprego total dos empreendimentos de pequeno porte. Em outros termos, a suposta taxa de crescimento não é calculada por meio de painel fixo, mas sim pelo estoque dos estabelecimentos naquela faixa de empregados, independentemente de serem ou não os mesmos estabelecimentos.

Feitas essas ressalvas e observações, o estoque de emprego formal nos estabelecimentos de até 4 vínculos ativos cresceu 262,6%, taxa que vai caindo quase que continuamente até chegar a 41,3% para os estabelecimentos com 1.000 ou mais empregados na região Nordeste no período de 1985 a 2004 (tabela 8).

Apesar disso, do ponto de vista de geração de empregos, em termos absolutos, os empreendimentos de grande porte ainda mantêm sua importância, de tal sorte que a maior criação de postos de trabalho formais ocorreu para os empreendimentos de 1.000 ou mais empregados (479 mil), que responderam por 21,9% do total no período de 1985 a 2004 na região Nordeste.

De qualquer modo, entretanto, cresceu a participação dos empreendimentos de micro e pequeno porte no estoque total de empregos formais da região Nordeste, de forma que quase metade dos postos de trabalho com proteção social criados no período de 1985 a 2004 foi gerada nos estabelecimentos com até 49 empregados e os mesmos incrementaram sua participação no total de 20,2% em 1985 para 31,6% em 2004.

Esse padrão, de maior importância relativa dos estabelecimentos de pequeno porte em detrimento dos de maior porte no estoque total de emprego formal, prevaleceu também no Brasil como um todo (ver Costanzi, 2004). Esse modelo de comportamento foi predominante em quase todos os setores de atividade, embora o diferencial de desempenho entre grandes e pequenos seja muito diferente segundo o setor de atividade. Os dois únicos setores em que não fica tão evidente o caráter de redução monotônica da taxa de crescimento do emprego formal por porte de estabelecimento foram os setores de serviços industriais de utilidade pública e administração pública por particularidade dos mesmos.

Em especial, em alguns setores houve retração do emprego formal nos estabelecimentos com 1.000 ou mais empregados na região Nordeste

no período de 1985 a 2004: Indústria extrativa mineral, Serviços industriais de utilidade pública, Construção civil e comércio. O crescimento do emprego formal no mesmo período no Nordeste, para os estabelecimentos de pequeno porte, foi mais elevado principalmente nos setores de construção civil, comércio e serviços.

Tabela 8 – Evolução do mercado formal de trabalho do Nordeste por porte de estabelecimento RAIS 1985-2004

Porte	Estoque 1985	Estoque 2004	Var. 1985/2004 em %	Var. média anual em %	Var. absoluta
Até 4 vínculos ativos	110.795	401.740	262,6	7,0	290.945
De 5 a 9 vínculos ativos	124.736	377.106	202,3	6,0	252.370
De 10 a 19 vínculos ativos	151.428	408.284	169,6	5,4	256.856
De 20 a 49 vínculos ativos	249.030	517.614	107,9	3,9	268.584
De 50 a 99 vínculos ativos	235.041	369.211	57,1	2,4	134.170
De 100 a 249 vínculos ativos	373.136	535.716	43,6	1,9	162.580
De 250 a 499 vínculos ativos	356.988	535.321	50,0	2,2	178.333
De 500 a 999 vínculos ativos	373.937	611.482	63,5	2,6	237.545
1000 ou mais vínculos ativos	1.159.327	1.638.256	41,3	1,8	478.929
Total	3.134.418	5.394.730	72,1	2,9	2.260.312

Fonte: RAIS – Ministério do Trabalho e Emprego.

ESCOLARIDADE DOS TRABALHADORES DO MERCADO FORMAL DE TRABALHO DO NORDESTE

Outro importante ponto a ser analisado se refere ao perfil dos trabalhadores que estão sendo contratados no mercado formal de trabalho da região Nordeste. Como pode ser visto na tabela 9, ao longo do período de 1985 a 2004 houve um crescimento muito expressivo da importância relativa dos trabalhadores com maior escolaridade no mercado formal de trabalho da região Nordeste em detrimento daqueles de menor grau de instrução. Os trabalhadores de menor escolaridade tiveram redução do estoque no mercado formal da região Nordeste no período de 1985 a 2004: analfabetos (-42%), 4ª série incompleta (-4,2%) e 4ª série completa (-21,2%). Em conjunto, esses trabalhadores tiveram sua participação no estoque total de trabalhadores formais reduzida de 36,8% em 1985 para 17,6% em 2004.

As faixas de escolaridade que mais apresentaram crescimento do estoque de trabalhadores formais no Nordeste, no mesmo período, foram 2º grau completo (188,5%) e superior completo (174,1%). Na realidade, a participação dos trabalhadores com escolaridade igual ao 2º grau completo, ou superior a esse patamar, no estoque total de trabalhadores formais da região Nordeste foi aumentada de 33,5% em 1985 para 53,7% em 2004.

Em termos absolutos, o estoque que mais cresceu foi o de trabalhadores com 2º grau completo. Do total de 2,3 milhões de postos de trabalho formais gerados no Nordeste de 1985 a 2004, cerca de 1,3 milhão (56% do total) foram de trabalhadores cuja escolaridade era o 2º grau completo. Em 2004, um pouco mais de 1/3 (36,1%) dos trabalhadores com emprego formal eram pessoas com escolaridade de 2º grau completo.

Contudo, evidencia-se que esse movimento de aumento da importância relativa dos trabalhadores de maior escolaridade em detrimento dos de menor instrução, no mercado formal de trabalho da região Nordeste, não pode ser entendido exclusivamente como movimento do lado da demanda de trabalho, mas também reflete o próprio incremento da escolaridade da população economicamente ativa do

Tabela 9 – Evolução do mercado formal de trabalho do Nordeste por escolaridade RAIS 1985-2004

Instrução	Estoque de emprego formal no Nordeste		Var. 1985/2004 em %	Participação no estoque total de emprego formal	
	1985	2004		1985	2004
Analfabeto	221.366	128.320	-42,0	7,1	2,4
4ª série incompleta	517.765	496.094	-4,2	16,5	9,2
4ª série completa	413.359	325.808	-21,2	13,2	6,0
8ª série incompleta	307.518	494.029	60,7	9,8	9,2
8ª série completa	337.913	662.971	96,2	10,8	12,3
2º grau incompleto	207.300	395.037	90,6	6,6	7,3
2º grau completo	674.187	1.945.327	188,5	21,5	36,1
Superior incompleto	100.169	188.104	87,8	3,2	3,5
Superior completo	276.908	759.040	174,1	8,8	14,1
Ignorado	77.933	0	-100,0	2,5	0,0
Total	3.134.418	5.394.730	72,1	100,0	100,0

Fonte: RAIS – Ministério do Trabalho e Emprego.

Nordeste. O mesmo padrão ou comportamento semelhante foi observado para o mercado formal de trabalho do Brasil em sua totalidade.

Apesar desse padrão, em parte, refletir movimentos do lado da oferta de trabalho, é preciso notar que esse comportamento também deixa transparecer importantes aspectos da demanda no mercado formal de trabalho. Como pode ser visto na tabela 10, os trabalhadores de maior escolaridade (a partir da 8ª série completa) apresentaram relação PEA/estoque de postos de trabalhos formais superior a média da região Nordeste como um todo, que foi, em 2004, de 4,6. A referida relação apresenta comportamento decrescente a medida que aumenta a escolaridade. Enquanto a referida relação é 37,3 para os trabalhadores

analfabetos, ou seja, há um emprego formal para cada 37,3 trabalhadores analfabetos, a referida relação cai para 1,3 para trabalhadores com curso superior completo. Dessa forma, a probabilidade de um trabalhador com curso superior completo ter emprego formal em 2004 (74,4%) era 27,7 vezes superior a probabilidade de um trabalhador analfabeto (2,7%) tê-lo.

Portanto, esses dados demonstram a preferência dos empregadores e das empresas por trabalhadores de maior escolaridade no mercado formal de trabalho na região Nordeste e, na realidade, no Brasil como um todo.

Tabela 10 – Relação PEA/estoque de trabalhadores formais Nordeste 2004

Instrução	Estoque de trabalhadores formais em 2004 – RAIS	PEA 2004 – PNAD*	Relação PEA/estoque de trabalhadores formais
Analfabetos*	128.320	4.782.479	37,3
4ª série incompleta	496.094	4.105.044	8,3
4ª série completa	325.808	2.568.134	7,9
8ª série incompleta	494.029	3.892.848	7,9
8ª série completa	662.971	1.796.733	2,7
2º grau incompleto	395.037	1.533.174	3,9
2º grau completo	1.945.327	4.149.735	2,1
Superior incompleto	188.104	663.335	3,5
Superior completo	759.040	1.020.599	1,3
Total	5.394.730	24.614.974	4,6

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS e PNAD. O estoque de trabalhadores formais utilizado foi o da RAIS 2004 e o para PEA os dados da PNAD 2004. *Na PNAD foram considerados analfabetos aquelas sem instrução ou com menos de 1 ano de instrução, para os dados da PEA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como mostrado no presente artigo, o emprego formal na região Nordeste cresceu 72,1% (2,9%a.a.) no período de 1985 a 2004, acima da média nacional que foi de 53,3% (2,3%a.a.), no período citado, de tal sorte que a participação da referida região no estoque total de postos de trabalho formais cresceu de 15,3% em 1985 para 17,2% em 2004.

Conforme apresentado no presente artigo, esse desempenho comparativo não pode ser explicado pela melhor performance da economia do Nordeste *vis-à-vis* o Brasil como um todo, tendo em vista a estabilidade de participação do PIB do Nordeste no Brasil no período mencionado.

A análise indica que pesou no incremento da importância relativa do emprego formal do Nordeste no Brasil o melhor desempenho da economia nordestina comparativamente a média nacional em setores intensivos em mão-de-obra como serviços (inclusive turismo), comércio, administração pública e, também, segmentos do setor secundário como a indústria de calçados e a têxtil e do vestuário. No caso da indústria de calçados há indícios de um processo de realocação industrial motivado por menores salários, maior proximidade com importantes mercados que são influentes importadores de produtos domésticos/nacionais e também por incentivos fiscais no âmbito das políticas regionais de desenvolvimento, principalmente aqueles concedidos no contexto da chamada guerra fiscal. Apesar de haver fatores que garantem racionalidade a esse processo de realocação (menores salários e maior proximidade de compradores internacionais), ainda resta dúvida sobre a sustentabilidade temporal destes investimentos industriais, pois pode haver, em futuro próximo, migração para regiões que ofereçam ainda menores salários ou mesmo deslocamentos dentro da própria região Nordeste, como de fato já ocorreram. Ademais, há outros problemas, como de logística ou de infra-estrutura que podem comprometer a sustentabilidade em longo prazo dessas plantas industriais na ausência de incentivos fiscais. Nesse contexto, é fundamental investimento em fatores locais, como a infra-estrutura e a logística, para aumentar a probabilidade de permanência das novas plantas no Nordeste, mesmo depois do fim dos incentivos.

Outro importante questionamento em médio e longo prazo é que, embora naturalmente a região tenda a atrair investimento intensivos em mão-de-obra, pelos baixos salários, cabe perguntar se tal especialização não cria risco de uma dinâmica perversa em um cenário internacional onde setores como a indústria de calçados, têxtil e vestuário se vê fortemente pressionada pela concorrência de países asiáticos, como a China, que também possui baixos rendimentos por conta da oferta abundante de mão-de-obra. Nota-se que a região não pode desprezar

suas vantagens comparativas, em especial em curto prazo, em que há reduzida possibilidade de alteração da qualificação de seus trabalhadores, mas a pressão concorrencial de países asiáticos tende a gerar problemas na dinâmica de emprego formal e renda média de setores industriais intensivos em mão-de-obra que migraram para o Nordeste, em especial, em uma conjuntura como a atual de valorização da taxa de câmbio real. Tal fato fica claro, na atual conjuntura, em que se pode notar impactos negativos da valorização cambial sobre a indústria de calçados no Brasil.

Essa preocupação é ainda mais relevante tendo em vista o risco da utilização de “pseudo” cooperativas de trabalho como forma de reduzir ainda mais os custos trabalhistas as custas dos direitos e da proteção social dos trabalhadores.

Desse ponto de vista, mesmo reconhecendo a importância da indústria de calçados, têxtil e vestuário, para a geração de emprego formal no Nordeste no período de 1985 a 2004, seria importante o desenvolvimento de setores cuja competitividade não esteja calcada quase que exclusivamente nos baixos custos salariais.

Também foi mostrado que o setor de turismo na região Nordeste, igualmente intensivo em mão-de-obra, apresentou crescimento do emprego formal acima da média nacional no período de 1994 a 2004. A região do Nordeste apresenta vantagens comparativas nesse setor e esse segmento pode ser uma importante fonte de geração de ocupações, inclusive de qualidade e formais. Contudo, ao contrário do senso comum, a importância do mesmo no emprego total varia de uma subestimativa de cerca de 1% a uma superestimativa em torno de 5,5%. A mídia e os representantes do setor tendem a superestimar a importância do setor na geração de empregos, embora seja efetivamente importante e também sua participação esteja crescendo. A tendência é que com os expressivos investimentos hoteleiros que vem sendo feitos no litoral do Nordeste e também na infra-estrutura turística, como aeroportos, por exemplo, aumente a importância desse setor na ocupação total. Por outro lado, o atual processo de valorização cambial e as deficiências de infra-estrutura, como aquelas no tocante ao controle do tráfego aéreo e a precariedade das estradas, certamente, geram impacto negativo sobre a cadeia produtiva

do turismo no Nordeste. A superação desses obstáculos é importante para a geração de ocupações nessa região.

Também houve melhor desempenho em alguns setores intensivos em capital como a indústria de material de transporte basicamente pelo investimento da indústria automotiva na região de Camaçari na Bahia, também motivada pela combinação de menores salários e incentivos fiscais no âmbito da guerra fiscal. Contudo, o impacto desse investimento foi, aparentemente, limitado em termos de geração de empregos formais, em especial, no que diz respeito aos empregos diretos. Portanto, especificamente sobre a ótica do emprego, esse investimento parece ter tido alta relação custo/benefício, embora deva ser avaliado considerando todos os demais benefícios a ele associado. Da mesma forma que na indústria de calçados, têxtil e vestuário, também é muito importante analisar a questão da sustentabilidade da planta industrial após o fim dos incentivos fiscais, mesmo sabendo que a mobilidade espacial da indústria automobilística é muito menor que a de calçados, tendo em vista o maior volume de investimento fixo.

Também chama atenção o fato de que o setor que mais gerou empregos formais, em termos absolutos, na região Nordeste no período de 1985 a 2004, tenha sido a administração pública que respondia, em 2004, por cerca de 1/3 do estoque de postos de trabalho formais da referida região, acima da média nacional. Em decorrência desse fato, a dinâmica de emprego formal no Nordeste é mais dependente do setor público do que a média nacional, porque na realidade existe uma grande dependência. O atual quadro de nova regulamentação institucional por conta da Lei de Responsabilidade Fiscal, pressão por redução da carga tributária e superávit primário para arcar com os juros da dívida pública, acaba por gerar dúvidas em relação a capacidade da administração pública continuar sendo uma importante fonte de geração de empregos formais no Nordeste em curto prazo e mesmo em médio prazo. Ademais, cabe avaliar quais os motivos que levam a uma importância da administração pública no Nordeste superior a média nacional: seria reflexo da maior debilidade/informalidade do setor privado e/ou seria indicio de utilização excessiva da máquina governamental como fonte de emprego por razões políticas?

Por fim, para terminar a análise setorial, do ponto de vista da importância no emprego formal, cabe destacar na região Nordeste, além da administração pública, os setores de serviços, comércio, turismo, indústria de calçados, têxtil e de vestuário e de produtos alimentícios e bebidas. Esse perfil da estrutura produtiva e de emprego da região Nordeste tende a favorecer a geração de empregos formais no período recente em função do expressivo crescimento consumo das famílias de mais baixa renda na região. Esse comportamento auspicioso se deve, entre outros fatores, a expansão do programa Bolsa Família no Nordeste e também aos sucessivos aumentos do salário mínimo que são tão importantes para a região (ver Costanzi; Ribeiro, 2006).

Outro aspecto que favoreceu o desempenho do mercado formal de trabalho na região Nordeste *vis-à-vis* o Brasil como um todo foi o incremento do grau de formalidade na referida região em ritmo superior ao do país. No Brasil, de 1992 até 2002, predominou relativa estabilidade da formalidade decorrente do processo simultâneo, na década de 90, de aumento da informalidade nas regiões metropolitanas e diminuição da mesma nas áreas não metropolitanas. Tal fato se explica tanto pelo aumento do grau de formalidade na agropecuária como pelo processo de realocização industrial das regiões metropolitanas para as não metropolitanas, em especial, para segmentos intensivos em mão-de-obra que foram obrigados a se reestruturar frente à abertura comercial e à valorização cambial que prevaleceu na década de 90. Contudo, a informalidade nas regiões não metropolitanas ainda permanecia em patamar superior ao das metropolitanas, tendo havido convergência.

Apesar da melhora do grau de formalidade na região Nordeste, indicada pela redução da relação PEA/estoque de empregos formais no período de 1992 a 2004, cabe destacar que a referida relação no Nordeste ainda permanece em patamar superior a média nacional, indicando que na referida região ainda existe um grau de dificuldade de inserção no mercado formal de trabalho superior à média nacional. Em 2004, enquanto no Brasil havia 2,8 trabalhadores para cada emprego formal, tal relação se elevava para 4,6 na região Nordeste e chegava a atingir 6,8 no estado do Piauí.

O presente artigo mostrou desempenho do emprego formal melhor nos estabelecimentos de pequeno porte do que nos de grande porte. Também mostrou que tanto por forças do lado da oferta (aumento da escolaridade da PEA e envelhecimento da população), quanto da demanda, no período de 1985 a 2004, houve incremento da importância relativa dos trabalhadores de maior escolaridade no mercado formal de trabalho. A relação PEA/estoque de empregos formais, por faixa de escolaridade, em 2004, mostrava que a escolaridade é um importante instrumento para facilitar a inserção no mercado formal de trabalho.

Do ponto de vista de subsídios para as políticas públicas de geração de emprego e renda cabe destacar as seguintes recomendações: a) crescimento da importância relativa dos estabelecimentos de pequeno porte que justifica a adoção de medidas específicas para este segmento, embora a dinâmica dos mesmos possa estar ligada a dos grandes estabelecimentos; b) importância, em especial em curto prazo, de focar incentivos em setores intensivos em mão-de-obra e/ou em que a região tenha vantagens comparativas como indústria de calçados, têxtil e do vestuário, turismo e serviços não apenas com incentivos fiscais temporários, mas com medidas que garantam maior perenidade destes investimentos na ausência da chamada guerra fiscal, como investimentos em infraestrutura que favoreçam a logística e o fluxo de turistas; c) buscar em médio e longo prazo evitar excessiva especialização em setores de baixos salários no mercado global; d) analisar em profundidade as causas e conseqüências de ter cerca de 1/3 dos empregos formais na administração pública; e) dedicar esforços, no lado da oferta, para melhorar escolaridade e qualificação da mão-de-obra da região que são atributos atualmente fortemente demandados no mercado formal de trabalho; f) integração das políticas de geração de emprego e renda com as de desenvolvimento regional e articulação das ações dos diferentes níveis de governo e aquelas voltadas para o desenvolvimento local e sustentável; e) medidas de estímulo à formalização das relações de trabalho.

ANEXOS

Tabela 1A – Estoque de emprego formal RAIS

Estado	1985	2004	Var. absol.	Var. 2004 /1985 em %	Variação média anual em %	Participação no total da região em % em 1985	Participação no total da região em % em 2004
Maranhão	195.088	370.370	175.282	89,8	3,4	6,2	6,9
Piauí	130.866	263.183	132.317	101,1	3,7	4,2	4,9
Ceará	480.102	860.435	380.333	79,2	3,1	15,3	15,9
Rio Grande do Norte	199.709	421.109	221.400	110,9	4,0	6,4	7,8
Paraíba	232.963	396.150	163.187	70,0	2,8	7,4	7,3
Pernambuco	711.548	1.022.609	311.061	43,7	1,9	22,7	19,0
Alagoas	211.881	346.503	134.622	63,5	2,6	6,8	6,4
Sergipe	140.135	256.056	115.921	82,7	3,2	4,5	4,7
Bahia	832.126	1.458.315	626.189	75,3	3,0	26,5	27,0
TOTAL	3.134.418	5.394.730	2.260.312	72,1	2,9	100,0	100,0

Fonte: RAIS – Ministério do Trabalho e Emprego

Tabela 2A – Estoque de emprego formal no turismo Nordeste RAIS 1994/2004

Turismo*	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	Total
1994	1.570	745	4.689	3.238	966	7.418	2.707	1.565	11.517	34.415
2004	2.499	1.759	7.755	7.273	2.371	12.943	3.714	2.379	22.533	63.226
Var. absoluta	929	1.014	3.066	4.035	1.405	5.525	1.007	814	11.016	28.811
Var 1994/2004 em %	59,2	136,1	65,4	124,6	145,4	74,5	37,2	52,0	95,6	83,7
Alojamento	MA	PI	CE	RN	PB	PE	AL	SE	BA	Total
1994	1.230	691	3.998	2.942	829	6.158	2.408	1.420	9.941	29.617
2004	2.070	1.474	6.115	6.186	2.020	10.193	2.968	1.736	18.112	50.874
Var. absoluta	840	783	2.117	3.244	1.191	4.035	560	316	8.171	21.257
Var 1994/2004 em %	68,3	113,3	53,0	110,3	143,7	65,5	23,3	22,3	82,2	71,8

Fonte: RAIS – Ministério do Trabalho e Emprego *Considerando apenas alojamento, agências de viagens e aluguel de transporte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COSTANZI, Rogério Nagamine. *A distribuição espacial da indústria de calçados no Brasil no século XX*. Dissertação de Mestrado IPE/USP. São Paulo, 1999.
- COSTANZI, Rogério Nagamine. *Evolução do emprego formal no Brasil (1985-2003) e Implicações para as políticas públicas de geração de emprego e renda*. Texto para Discussão nº 1039. IPEA. Set., 2004.
- COSTANZI, Rogério Nagamine; RIBEIRO, Helio Vinicius Moreira. *Salário mínimo e distribuição de renda*. Boletim Informações FIPE. Out., 2006.
- IBGE. Contas Regionais do Brasil 2004.
- IBGE. Mapa do Mercado de Trabalho no Brasil 1992-1997.
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 1992 e 2004.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. II Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. 2005.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) 1985 a 2004.
- PASSOS, Alessandro; ANSILIERO, Graziela; PAIVA, Luis Henrique. *Mercado de trabalho: evolução recente e perspectivas*. Boletim de Mercado de Trabalho. Ministério do Trabalho e IPEA nº 26. Fev., 2005.
- RAMOS, Lauro; FERREIRA, Valéria. *Geração de empregos e realocação espacial no mercado de trabalho brasileiro 1992-2002*. Texto para Discussão. IPEA nº 1.027, Jul., 2004.

NOTAS

¹ Embora a análise pela RAIS possa apresentar algumas distorções por conta de mudança do percentual de estabelecimentos que informaram, é a única série de mercado formal de trabalho disponível que não sofreu mudança de metodologia. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), além de terem mudança de metodologia da década de 80 para 90, têm o problema de alteração dos dados absolutos por conta de alteração na projeção da população, o que dificulta seu uso em uma série mais longa.

² Para uma análise mais detalhada do deslocamento da indústria de calçados do Sul e Sudeste para o Nordeste ver Costanzi (1999).

³ Para garantir a comparabilidade entre as classificações da RAIS foi necessário usar o período de 1994 a 2004, ao invés do período de 1985 a 2004.

⁴ Pesou a baixa base de comparação.

⁵ Pesou a baixa base de comparação.

Rogério Nagamine Constanzi é mestre em Economia pelo IPE/USP e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Hélio Vinicius Moreira Ribeiro é graduando em estatística pela UnB

Normas para Publicação

I. A revista *Res Pvblica* é uma publicação, com periodicidade semestral, da Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (ANESP). Tem natureza profissional e opinativa e, por objetivo, divulgar artigos produzidos por membros da Carreira, colaboradores e estudiosos de assuntos relativos a políticas públicas, gestão governamental, organização do Estado, economia do setor público e política.

II. Os textos recebidos são submetidos à comissão editorial, que é constituída especificamente para cada número e coordenada pela editora da revista, a diretora de Estudos e Pesquisas da ANESP. As comissões são compostas por três integrantes com sólida formação.

III. A comissão selecionará os trabalhos tentativamente por consenso. As situações não consensuadas serão decididas pela editora. São critérios para seleção dos trabalhos: relevância conjuntural, originalidade, consistência, coerência, clareza e objetividade. A *Res Pvblica* aceita somente trabalhos inéditos em língua portuguesa, na forma de artigo.

IV. À editora reserva-se o direito de efetuar adaptações e alterações nos textos recebidos para adequá-los às normas editoriais da revista, respeitando o conteúdo e o estilo do autor.

V. O texto deve conter entre 25 mil e 50 mil caracteres, incluídos os espaços. Não deve conter qualquer tipo de formatação, hifenação ou tabulação, palavras em negrito ou sublinhadas. Se necessário, poderá ser utilizada fonte em itálico.

VI. O texto deve ser acompanhado de um resumo com aproximadamente 180 palavras. Deve ser enviado em arquivo de Word 7.0, ou em versão compatível, para o endereço eletrônico artigo@anesp.org.br, aos cuidados da editora. As referências do autor devem constar após o título do texto (nome, instituição, titulação).

VII. As notas devem figurar no final do texto, numeradas em ordem crescente e indicadas no corpo do texto em algarismos arábicos, nos padrões da ABNT. A citação bibliográfica deve ser completa quando o autor e a obra forem indicados pela primeira vez. Ex.: REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, p. 14, 2005.

VIII. Nos casos de repetição, utilizar: REZEK, Francisco, op. Cit., p. 21.

IX. A bibliografia é indispensável, devendo constar ao final do trabalho, em ordem alfabética, nos padrões ABNT, conforme exemplos listados abaixo:

Livro: WIEACKER, Franz. *História do direito privado moderno*. 3ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

Coletânea: MOTA, Lourenço Dantas (org.). *Introdução ao Brasil. Um banquete no trópico 1*. 3ª ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

Artigo em coletânea: ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Joaquim Nabuco. Um estadista no império. In: *Introdução ao Brasil. Um banquete no trópico 1*. 3ª ed. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

Artigo em periódico: BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador: ano I, vol. I, nº 6, set. 2001.

Tese acadêmica: SOUZA, Telma de. *A tradição autoritária brasileira e a esquerda*. Tese (Doutoramento em Ciência Política), Universidade de São Paulo, São Paulo.

X. O autor do texto publicado terá direito a dez exemplares da revista.

XI. Informações adicionais sobre a revista bem como os números publicados estão disponíveis na página www.anesp.org.br.

Res Publica