

CARTA DE CONJUNTURA

ANO 26 N.º 05
Maio de 2017



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

INDÚSTRIA

**Recessão e indústria
no Rio Grande do Sul**

INDICADORES SOCIAIS

**Cinco anos da Lei de
Acesso à Informação
no Rio Grande do Sul**

● Pensar a indústria gaúcha em um contexto adverso ●

Ruptura na relação entre os termos de troca e o crescimento econômico no Brasil, em 2016

● Reforma no ensino médio: quem são os jovens fora da escola? ●

As causas do aumento da tarifa de ônibus em Porto Alegre

Recessão e indústria no Rio Grande do Sul

Fernando Cruz

fernando.cruz@fee.tche.br

Pesquisador em Economia da FEE

Recessões são fenômenos cíclicos que se repetem com frequência irregular em todas as economias de mercado. Tais períodos são caracterizados por uma queda simultânea em diversas atividades econômicas e, em geral, envolvem um alto custo social, com aumento do desemprego e queda na produção, nas vendas e na renda. Períodos assim, no entanto, constituem a exceção e não a regra na história econômica. Em outras palavras, toda recessão, uma hora ou outra, acaba e é substituída por uma nova fase de expansão, que, em média, dura mais que os períodos recessivos. Cada recessão, contudo, apresenta características que a tornam singular, seja pelos mecanismos causais, seja pelos canais de transmissão que atuam em determinado momento histórico. Não é objetivo deste texto tratar dessas especificidades, mas tão somente analisar o comportamento da produção industrial do estado à luz dos períodos de recessão no Brasil.

No Brasil, entre 1980 e 2009, houve oito períodos recessivos, com duração média de 15,8 meses, segundo o Comitê de Datação dos Ciclos Econômicos (Codace-Ibre-FGV). As mais longas recessões do País, contudo, concentram-se na década de 80 e no início da década de 90, com duração média de 26 meses.

Em 2014, o Brasil entrou em sua mais recente — e longa — recessão desde a década de 80, sendo esta, talvez, a mais longa de sua história. E, com ela, a atividade econômica deteriorou-se rapidamente, processo que se intensificou em 2015 e 2016. As taxas de crescimento trimestrais tornaram-se negativas a partir do segundo trimestre de 2014, tanto no Brasil quanto no RS, indicando uma simultaneidade entre o início da fase recessiva de ambos. Com isto, nos últimos três anos, a queda acumulada no Produto Interno Bruto (PIB) foi de 6,8% no Brasil e de 6,6% no RS.

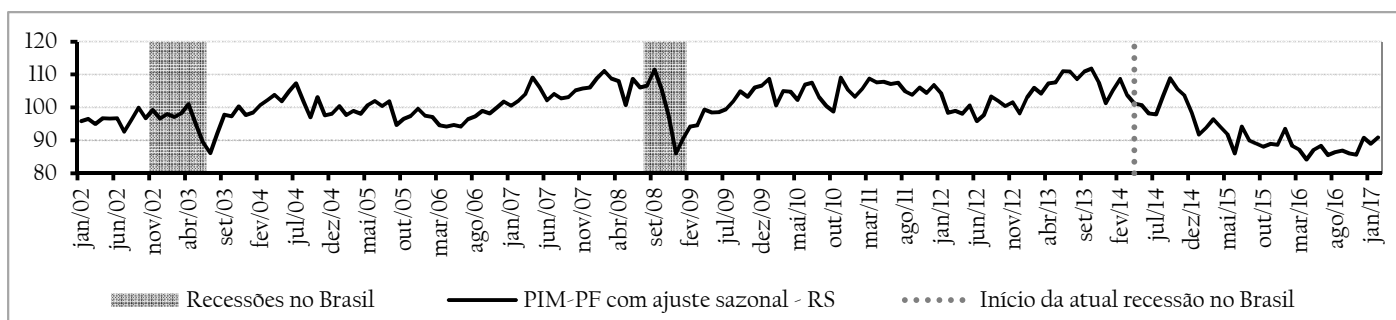
Diante dessa conjuntura, a indústria foi um dos setores que mais sofreu no Estado. O Valor Adicionado Bruto (VAB) da indústria gaúcha, nos últimos três anos, sofreu queda de aproximadamente 18%, sendo a maior parte relativa à indústria de transformação. Contudo é justamente nessa atividade onde começam a aparecer os primeiros sinais de arrefecimento na contração do setor, talvez na própria recessão no Rio Grande do Sul.

Para avaliar o cenário recessivo no qual está inserida a economia do Rio Grande do Sul, é interessante observar o comportamento da produção da indústria gaúcha. Existem dois motivos principais pelos quais o índice de produção industrial pode ser utilizado nesse contexto. Primeiramente, é um indicador historicamente utilizado como *proxy* mensal da atividade econômica de um país. No entanto, com o aumento considerável da participação dos serviços no produto, foi substituído por outras *proxies* mais adequadas para esse fim. Contudo a produção física da indústria ainda pode ser entendida como um indicador *coincidente* da atividade econômica. Isto é, os movimentos cíclicos na indústria tendem a acompanhar conjuntamente os ciclos econômicos e, portanto, podem dar algumas pistas sobre o comportamento da economia com uma frequência mais alta que o PIB, uma vez que os dados de produção industrial estão disponíveis mensalmente, enquanto o PIB é divulgado somente a cada trimestre.

A figura a seguir mostra o comportamento do índice de produção física do Rio Grande do Sul da Pesquisa Industrial Mensal (PIM-PF) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no período de janeiro

de 2002 a fevereiro de 2017, juntamente com a datação das recessões no Brasil realizadas pelo Codace. Nesse período, o País entrou em recessão três vezes. A primeira foi iniciada em novembro de 2002 e findada em junho de 2003; a segunda começou em agosto de 2008 e teve término em janeiro de 2009. Mais recentemente, no segundo trimestre de 2014, o país entrou em sua primeira recessão nesta década.

Produção industrial do Rio Grande do Sul e recessões no Brasil — jan./2002-fev./2017



FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE e FGV.

NOTA: As barras em cinza referem-se à cronologia mensal das recessões brasileiras do Codace, enquanto a linha vertical em 2014 indica o início da última recessão, datada pelo mesmo órgão, disponível apenas na cronologia trimestral. Como o último pico — o qual marca o fim do último período de expansão no país sinalizado pelo órgão — foi no primeiro trimestre de 2014, optou-se por considerar o primeiro mês do segundo trimestre (abril) como data de início da recessão, não havendo ainda uma datação para o seu término. A última reunião do comitê ocorreu em 30 de julho de 2015.

Ao longo desse período, é possível observar alguns momentos de queda na produção industrial. Nota-se que há épocas de retração mais branda da atividade, associados a períodos de seca no Estado, como nos anos de 2004-05 e 2012. Contudo as contrações mais intensas nesse indicador estão associadas a períodos de recessão nacional, indicando uma alta correlação entre a queda cíclica da atividade econômica no País e a produção da indústria gaúcha.

Percebe-se também que o comportamento do indicador não é homogêneo entre os períodos recessivos nacionais. Nas duas primeiras recessões, nota-se uma rápida e profunda queda da série, seguida de uma recuperação igualmente veloz e intensa. Tais características, contudo, não parecem estar presentes na atual recessão. Alguns meses antes do início da terceira recessão, a produção industrial já vinha demonstrando tendência de queda. Após o início do período recessivo, essa tendência aprofundou-se, havendo pequenas oscilações entre crescimento positivo e negativo em torno da tendência contracionista.

Todavia, ao final do período em análise, os primeiros sinais de “trégua” na recessão começaram a aparecer na produção industrial do Rio Grande do Sul. Em primeiro lugar, o menor nível de produção da série histórica foi atingido em abril de 2016. Desse ponto até fevereiro de 2017, o indicador já acumula quase 8% de crescimento. Em segundo lugar, a frequência com que ocorreram taxas positivas de crescimento em seis meses (i.e., $t/t-6$) — entre as atividades da indústria de transformação gaúcha (alimentos, bebidas, fumo, couro, celulose, derivados de petróleo, químicos, borracha e plástico, metalurgia, produtos de metal, máquinas e equipamentos, veículos e móveis) — aumentou.¹ Contudo, como explicado anteriormente, toda recessão tem seu fim. Salvo alguma mudança estrutural na economia que inverta para baixo a tendência de longo prazo do setor, o mesmo vale para quedas cíclicas setoriais. E quanto mais tempo dura a contração, mais aumentam as chances de a mesma se encerrar. Na produção industrial do Rio Grande do Sul, essa queda iniciou em outubro de 2013, havendo chances de ter findado ainda em 2016, caso a trajetória positiva da série se mantenha nos próximos meses. Poderia esse ser um indicativo de que a recessão no Estado está com os dias contados?

¹ As séries foram dessazonalizadas utilizando o método X13-ARIMA-SEATS.

Cinco anos da Lei de Acesso à Informação no Rio Grande do Sul

Ana Júlia Possamai

ana.possamai@fee.tche.br

Pesquisadora em Ciência

Política da FEE

Em 16 de maio de 2012, entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação (LAI) — Lei n.º 12.527/2011 —, que regulamentou o direito de acesso à informação pública previsto na Constituição Federal de 1988. A LAI vai além das obrigações de publicação de dados orçamentários e financeiros, já exigida na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar n.º 101/2000) e suas alterações. Estabelece a divulgação de informações mínimas sobre as atividades dos órgãos públicos (transparência ativa), bem como cria mecanismos para o atendimento de pedidos de acesso à informação (transparência passiva). Dessa forma, a LAI visa assegurar prerrogativa fundamental ao exercício do controle social da administração pública. Após cinco anos completos desde o início de sua vigência, portanto, interessa analisar-se a implementação dessa norma no Rio Grande do Sul.

Em 2015 e 2016, o Ranking Nacional da Transparência (RNT), coordenado pelo Ministério Público Federal (MPF), avaliou 5.568 municípios e 27 estados brasileiros no tocante à implementação de requisitos de transparência exigidos pela LAI, bem como pela LRF e pelo decreto que a regulamenta (Decreto n.º 7.185/2010). Foram avaliados também itens não obrigatórios, mas recomendados como “boas práticas” de transparência, quais sejam: a publicação da remuneração individualizada e a divulgação de informações completas sobre diárias e passagens. Com base nesses requisitos, os governos foram classificados em uma escala de 0 a 10 pontos.

Em 2016, o Índice Nacional de Transparência, que representa a nota média geral obtida pelos municípios brasileiros, foi de 5,21 pontos. No que se refere aos governos estaduais, despontaram na primeira colocação, com 10 pontos, os governos do Espírito Santo, do Ceará e de Rondônia. O **Rio Grande do Sul** apareceu em nono lugar, com a quarta maior nota (9,2 pontos), atrás também de Mato Grosso, Tocantins, Alagoas, Goiás e São Paulo. Na Central de Informação² do Governo gaúcho, além de protocolar os pedidos de acesso, é possível denunciar irregularidades e enviar mensagens à Ouvidoria Geral do Estado. Há também *link* para o portal Transparência RS³ e para o DadosRS⁴, portal de dados abertos, cuja nova versão acaba ser lançada pelo Governo do Estado, em parceria com a Fundação de Economia e Estatística (FEE) e outros órgãos. Na avaliação do MPF, porém, o Governo gaúcho perde pontos por disponibilizar apenas parcialmente alguns requisitos de transparência ativa na *internet*, quais sejam: íntegra dos contratos firmados; relatório de gestão do ano anterior; possibilidade de gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos (inclusive abertos); endereços, telefones e horários de atendimento dos órgãos públicos. A boa prática de divulgação de informações completas sobre diárias e passagens também não foi identificada no RS.

Dentre as capitais, o Portal da Transparência e Acesso à Informação⁵ de **Porto Alegre** figura na primeira colocação, tendo recebido a nota máxima nas duas edições do RNT. No portal, é possível acessar os dados fiscais e orçamentários pormenorizadas, protocolar pedidos de acesso à informação, visualizar dados de gestão dos projetos estratégicos, bem como acessar o portal de dados abertos da Prefeitura: o DataPOA⁶.

² Disponível em: <www.acessoainformacao.rs.gov.br>.

³ Disponível em: <<http://www.transparencia.rs.gov.br/>>.

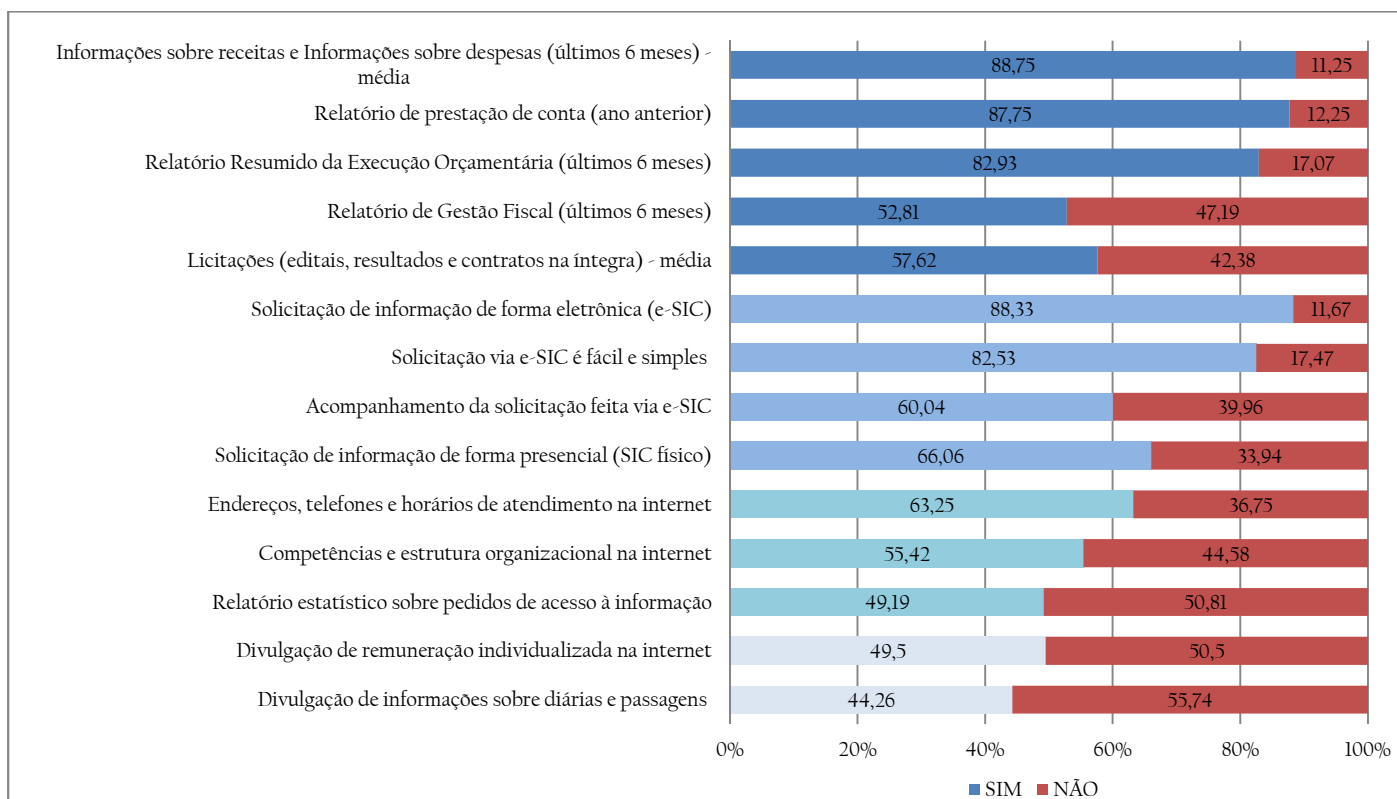
⁴ Disponível em: <www.dados.rs.gov.br>.

⁵ Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>>.

⁶ Disponível em: <<http://datapoa.com.br/>>.

Por sua vez, em relação aos **municípios gaúchos**, além de Porto Alegre, 46 receberam nota 10 em 2016. Apenas dois municípios zeraram (Brochier e Terra de Areia), e outros seis receberam menos de 1 ponto: Xangri-lá, André da Rocha, Chapada, Silveira Martins, Três Forquilhas e Itati. A média geral dos municípios gaúchos foi de 7,37 pontos. Dos itens analisados pelos MPF nos municípios gaúchos (figura), identificou-se maior presença de requisitos de **transparência fiscal e orçamentária**, especialmente informações sobre receitas, despesas, execução orçamentárias e relatório de gestão do ano anterior. Importantes instrumentos de prestação de contas à sociedade, tais como informações sobre licitações (editais, resultados e contratos) e relatórios de gestão fiscal, contudo, aparecem com menor frequência. Requisitos de **transparência passiva**, como possibilidades de realização de pedidos de acesso de forma eletrônica (eSIC), de maneira fácil e simples, foram identificados em boa parte dos casos. O acompanhamento desses pedidos eletrônicos ou a possibilidade de solicitação presencialmente, porém, apareceram com menor frequência. Já requisitos de **transparência ativa e boas práticas** de transparência recomendadas pelo MPF foram identificados em pouco mais da metade das prefeituras gaúchas. Mesmo informações básicas, como estrutura organizacional e competência dos órgãos ou endereços, telefones e horários de atendimento, ainda carecem de ser disponibilizadas *online* em um número significativo de municípios.

Requisitos de transparência nos governos municipais gaúchos — 2016



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL-MPF. Ranking Nacional da Transparência. [on line]. Brasília: Ministério Público Federal, 2016.

De maneira geral, identificou-se o maior cumprimento dos requisitos de transparência fiscal e orçamentária exigidos pela LRF do que das demais dimensões de transparência avaliadas pelo MPF. Cabe observar que a LRF não só é anterior à LAI, mas apresenta previsão de sanções de cunho monetário, com impactos diretos sobre a gestão. Segundo a Lei Complementar n.º 131/2009, qualquer cidadão pode denunciar o descumprimento das prescrições da LRF por qualquer órgão público, o qual fica sujeito à interrupção de transferências voluntárias da União. No caso da LAI, as sanções previstas são de natureza administrativa e recaem antes sobre o agente público. Ademais, limitam-se a aspectos da transparência passiva e de segurança da informação — o que poderia explicar, em parte, a maior implementação da primeira *vis-à-vis* os requisitos de transparência ativa. Conclusões sobre esse aspecto institucional, porém, ensejam novos estudos.

Pensar a indústria gaúcha em um contexto adverso

Clarisse Chiappini Castilhos
castilhos@fee.tche.br
Pesquisadora em Economia da FEE

A atual recessão que enfrentam as indústrias de transformação brasileira e sul-rio-grandense iniciou em 2013 e, aparentemente, registrou as menores taxas em dezembro de 2015 e janeiro de 2016. Em dez./2015, o Brasil registrou uma taxa de crescimento anualizada da produção industrial de -9,8%, e o RS, de -11,5%. A partir do primeiro trimestre de 2016, ambas as curvas parecem ter encontrado seu ponto de inflexão, ainda que tenham permanecido com taxas acumuladas negativas até fevereiro de 2017 (última informação disponível). Essa desaceleração trouxe consigo uma ampliação do desemprego, sendo que os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), para o ano 2016, revelam saldo negativo em praticamente todas as atividades industriais no RS, com exceção de couro e calçados, de celulose e papel e de produtos químicos.

Diversos argumentos, alguns divergentes entre si, vêm sendo utilizados para explicar essa situação. Alguns apontam para uma administração inadequada das variáveis macroeconômicas e do controle da dívida interna que limitaria os investimentos públicos e privados. Outras abordagens recorrem à desaceleração da economia mundial e a seus reflexos sobre as exportações, tanto de *commodities* industriais quanto de outros segmentos menos intensivos em tecnologia. Também é ressaltada a crise política que envolveu o processo de *impeachment* como um fator limitante da formulação de uma política industrial consistente. É evidente que medidas voltadas para a redução da máquina pública, assim como as reformas trabalhistas e da Previdência, tal como estão propostas, poderão estabelecer sérios limites à capacidade de crescimento industrial sustentável.

A despeito das explicações enumeradas, é importante destacar as particularidades relacionadas à indústria gaúcha a partir dos resultados acumulados em 12 meses, obtidos por seus diversos segmentos, até fevereiro de 2017 (IBGE). Esses mostram que o pior desempenho foi registrado pela indústria do fumo (-32%), resultado decorrente da redução da área plantada e agravado pela queda da rentabilidade provocada pelo clima desfavorável. Além dessa, as indústrias que também sofreram redução foram respectivamente: fabricação de coque, derivados do petróleo e biocombustíveis (-13,3%); produtos de minerais não metálicos (-10,9%); bebidas (-9,6%); mobiliário (-8%); produtos de borracha e material plástico (-5,8%); produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos (-4,5%); veículos automotores, reboques e carrocerias (-3,6%); produtos químicos (-1,3%); couros, artefatos de couro e calçados (-0,8%); e máquinas e equipamentos (-0,3%). Ressalte-se que alguns segmentos poderão melhorar seu desempenho em consequência da esperada maior colheita de soja da história do Estado. A indústria fumageira, por sua vez, poderá recuperar-se um pouco, visto que a quebra de safra de 2016 foi maior do que o esperado.

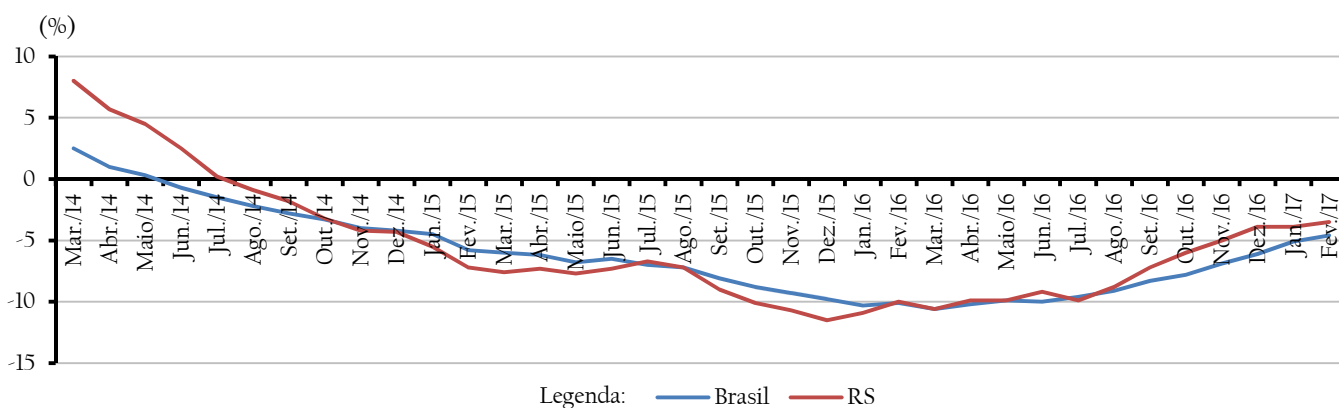
A desaceleração da produção da indústria petroquímica vincula-se sobretudo à redução do preço internacional desse insumo. Vale lembrar que o complexo petroquímico vem sendo afetado pela crise institucional da Petrobrás, levando consigo importantes fornecedores gaúchos, como os produtores de plataformas marítimas, inibindo, por conseguinte, a perspectiva de criação do esperado polo naval. O desperdício do acúmulo tecnológico e a perda de empregos qualificados decorrentes do efeito do desmante-

lamento dessa estatal ainda não foram suficientemente avaliados. Essa empresa, profundamente enraizada na atividade industrial e nos serviços, é uma das principais companhias mundiais em termos de desenvolvimento tecnológico na exploração de petróleo em águas profundas, sendo um importante *player* do comércio internacional. Levando-se em conta a classificação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) quanto aos indicadores de intensidade tecnológica, o complexo químico-petroquímico é um dos poucos da indústria estadual que se enquadra como de média-alta tecnologia.

De fato, é urgente traçar um horizonte de médio prazo com base no potencial da indústria gaúcha em segmentos que apresentam melhores chances competitivas e capacidade de gerar efeitos multiplicadores sobre a matriz industrial. A definição de um programa que vise ao avanço da indústria gaúcha em termos competitivos passa pelo apoio ao seu desenvolvimento científico e tecnológico. É o caso de apostar em núcleos de alta intensidade tecnológica em que o Estado apresenta um potencial a ser desenvolvido (indústria naval e de instrumentos médicos e odontológicos), bem como estimular a expansão dos setores de média-alta intensidade já existentes (indústria de material elétrico; material de transporte, em particular de máquinas agrícolas e de máquinas-ferramenta).

Em que pese às vicissitudes da política macroeconômica, é mais do que nunca fundamental retomar alguns elementos necessários à elaboração de uma política industrial para o RS. Nesse sentido, é importante referir que uma das principais vantagens estaduais reside no existente aparato institucional de suporte à produção de ciência e tecnologia, capaz de garantir a expansão dos segmentos industriais referidos, cuja continuidade encontra-se ameaçada.

Taxa de crescimento da produção física industrial, acumulada em 12 meses, no Brasil e no RS — mar./2014-fev./2017



FORNE DOS DADOS BRUTOS: IBGE - Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física.

Ruptura na relação entre os termos de troca e o crescimento econômico no Brasil, em 2016

Clarissa Black

clarissa@fee.tche.br

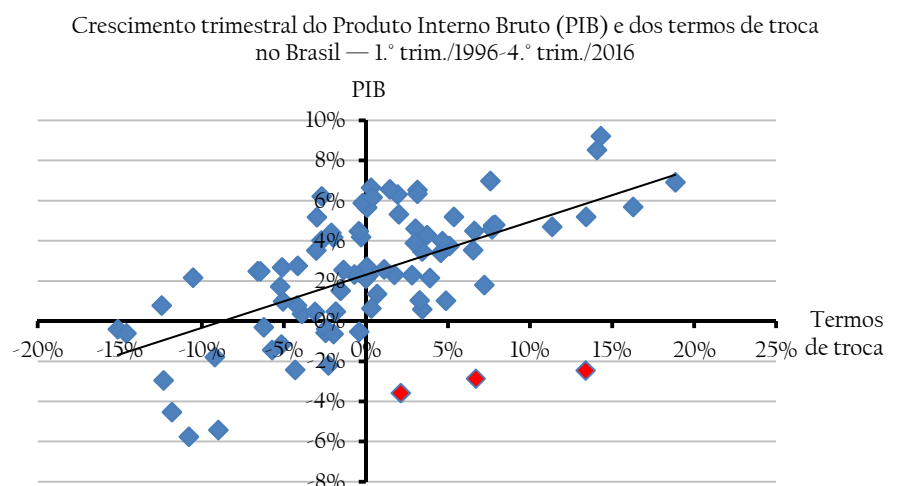
Pesquisadora em Economia da FEE

O ano de 2016 foi marcado por uma retomada no crescimento dos termos de troca de comércio do Brasil — os quais medem a razão entre os preços dos produtos exportados em relação aos produtos importados —, que tiveram uma valorização média de 3,04% no ano. A tendência de crescimento desse indicador pode ser verificada a partir do mês de maio, e, em dezembro, a valorização em relação ao mesmo mês do ano anterior atingiu 16,4%.

Em geral, períodos de melhoria nos termos de troca estão associados à valorização dos preços das *commodities* para países exportadores desses produtos, como o Brasil. Dentre as principais *commodities* exportadas pelo País, destacam-se a soja e o minério de ferro, cujos preços internacionais em dólares, em 2016, se elevaram, em média, 8,1% e 8,9% respectivamente, em relação à média de preços de 2015. Já em dezembro de 2016, a elevação atingiu 12,9% para o preço da soja e quase dobrou (95,1%) para o minério de ferro, em comparação com as cotações de dezembro de 2015.

Evidências empíricas sinalizam uma relação positiva entre o crescimento econômico e as variações nos preços de *commodities* para os países exportadores desses produtos, cuja relação é permeada pelo crescimento dos termos de troca. O último período de notável crescimento dos preços de *commodities* — em magnitude, abrangência e duração — foi 2003-11, com breve intervalo na crise financeira internacional de 2008-09. Nesse período, os termos de troca do Brasil valorizaram-se, em média, 1,9% a.a. entre 2003 e 2008 e, após a crise financeira, 11,8% a.a. no intervalo 2010-11. Esse movimento esteve relacionado a um crescimento robusto da economia brasileira, em média 4,0% a.a., no intervalo 2003-11.

Entretanto, em 2016, foi observada uma ruptura na relação positiva entre variações nos termos de troca e no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, o qual teve uma queda de 3,6%, após uma retração de 3,8% no ano anterior. Essa dissociação entre as variáveis pode ser verificada nos pontos em destaque (em vermelho) no gráfico abaixo.



FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE.
Funcex.

Esses três pontos referem-se ao segundo, ao terceiro e ao quarto trimestre de 2016. Desde o início da série histórica das contas nacionais trimestrais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estessão os únicos pontos situados no quadrante sudeste, no qual o crescimento dos termos de troca está relacionado a uma variação negativa no PIB. Esse resultado ocorre no contexto das crises gêmeas — econômica e política — no País e remete a outra indagação: por que o crescimento dos termos de troca não resultou em um crescimento econômico positivo no Brasil, em 2016?

A primeira hipótese é a de que, mesmo com uma variação importante dos termos de troca e dos preços das principais *commodities* exportadas pelo Brasil, eles estariam ainda em um nível muito aquém dos anos anteriores, e, por isso, os preços e os termos de troca não teriam um impacto positivo no crescimento. Por outro lado, estudos do Fundo Monetário Internacional (FMI) demonstram que é mais relevante para o crescimento econômico não o nível dos preços de *commodities* e dos termos de troca, mas sim a sua variação. Diante disso, torna-se importante buscar outras explicações.

Uma segunda proposição é a de que não apenas mudam as condições externas, mas também o seu impacto sobre determinada economia ao longo do tempo. Esse assunto é tratado no último World Economic Outlook⁷ do FMI, o qual demonstra que não apenas as condições externas variam, mas também a sua importância. O estudo aponta para uma variação na magnitude dos coeficientes ao longo do tempo — conforme alterações no grau de integração comercial e financeira de determinada economia, por exemplo —, mas não no seu sentido. Em outras palavras, mesmo que se altere o grau de impacto dos termos de troca no crescimento econômico, espera-se que a relação entre as variáveis permaneça positiva.

Por sua vez, a hipótese adotada neste texto para a inversão da relação entre os termos de troca e o crescimento econômico do Brasil em 2016 é a interrupção dos canais de transmissão das *commodities* e dos termos de troca para o crescimento econômico, uma vez que essa relação não é automática. Essa ausência de automatismo reforça a importância das políticas de estímulo à renda, as quais foram fundamentais para o crescimento brasileiro em 2003-11 e estiveram ausentes em 2016. Portanto, a ruptura a que se refere o título deste texto é dada, por hipótese, pela redução da renda e pela inexistência de qualquer medida de estímulo ao crescimento econômico, especialmente políticas de incentivo ao investimento.

⁷ Disponível em: <<http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>>.

Reforma no ensino médio: quem são os jovens fora da escola?

Marcos Vinício Wink Junior
marcos@fee.tche.br
Pesquisador em Economia da FEE

No dia 16 de fevereiro de 2017, foi sancionada a lei que reforma a estrutura do ensino médio no Brasil. Em linhas gerais, as modificações ocorridas visam flexibilizar a grade curricular, dividindo os conteúdos lecionados em (1) obrigatórios, que ainda devem ser definidos pela nova Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e (2) eletivos, que também podem englobar a formação em cursos técnicos. Dessa forma, o estudante poderia dedicar-se a uma área de concentração específica, reduzindo o tempo para obtenção de um curso técnico.

A proposta de reforma surgiu do diagnóstico do Governo Federal de que essa etapa da educação é atualmente pouco atrativa para os estudantes dessa faixa etária (15 a 17 anos). A partir dos microdados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), verifica-se que apenas 61% dos jovens entre 15 e 17 anos frequentavam ou já haviam concluído o ensino médio em 2015. No RS, esse percentual é ainda inferior, 59%. Como mostra a tabela abaixo, aproximadamente 1,3 milhão (ou 12%) de brasileiros que deveriam estar cursando essa etapa de ensino estão fora da escola. No RS, esse problema é proporcionalmente ainda mais grave, são 71,6 mil jovens, representando 14% da faixa etária. Chama atenção também a proporção de alunos com idade para estar cursando o ensino médio que ainda estão no ensino fundamental, 27% e 28% no Brasil e no RS, respectivamente.

População de 15 a 17 anos, por etapa de ensino, no Brasil e no RS — 2015

ETAPAS DE ENSINO	BRASIL		RIO GRANDE DO SUL	
	População	Proporção (%)	População	Proporção (%)
Ensino médio	6.163.298	58	298,113	57
Ensino fundamental	2.881.171	27	144,000	28
Concluiu o ensino médio ...	310.336	3	9436	2
Fora da escola	1.282.807	12	71,638	14
TOTAL	10.637.612	100	523,187	100

FONTE: PNAD (2015).

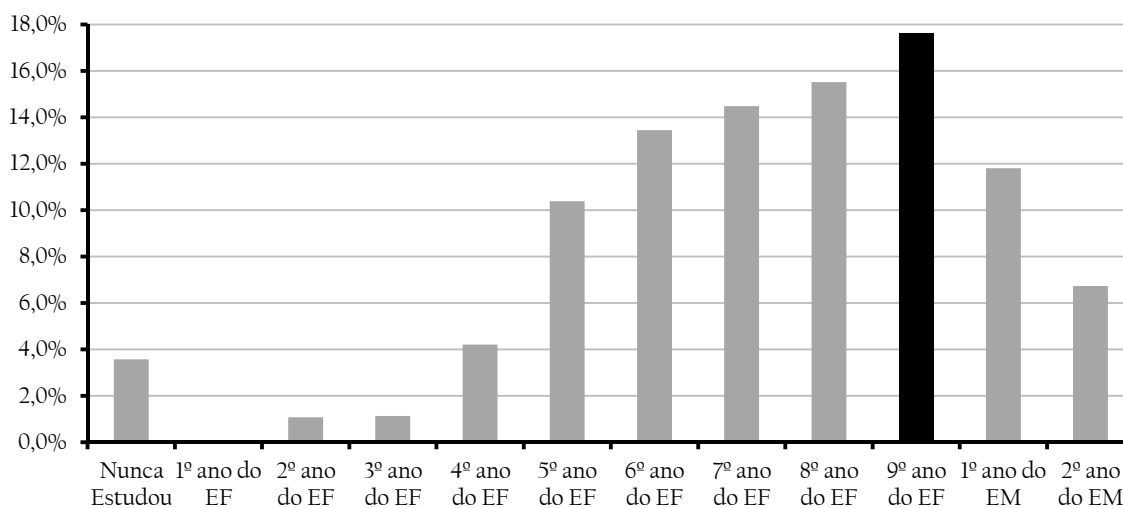
Os microdados da PNAD também possibilitam verificar algumas características socioeconômicas desses jovens de 15 a 17 anos que deveriam estar cursando o ensino médio, mas estão fora da escola. A renda domiciliar *per capita* média desse grupo é de R\$ 465 no Brasil e R\$ 626 no RS, inferior à dos jovens que estudam, R\$ 745 e R\$ 943 respectivamente. No Brasil, a proporção de jovens não estudantes que estão trabalhando é de 33% (44% no RS), superior à parcela dos jovens que estão na escola e trabalham, que é de 17% (24% no RS). Essas informações podem dar indícios de que realmente os jovens não são atraídos pelo ensino médio, seja pelas características dessa etapa escolar, seja por necessidades econômicas.

Outra informação que pode ser relevante na análise é saber em qual etapa ou série de ensino esses jovens abandonaram a escola. O gráfico abaixo apresenta a frequência da última série concluída pelos jovens de 15 a 17 anos fora do sistema de ensino do Brasil. Observa-se que a última série concluída mais frequente é o 9.º ano, ou seja, quando os alunos concluem o ensino fundamental. Dessa forma, os indícios são de que há uma descontinuidade na transição do ensino fundamental para o médio. Os dados mostram, inclusive, que o abandono é maior nos anos finais do ensino fundamental do

que durante o ensino médio. Algumas hipóteses podem ser levantadas para tal fenômeno. A primeira é o próprio desinteresse dos jovens em cursarem o ensino médio. A segunda estaria relacionada ao “efeito diploma”. Nesse caso, como mostram alguns estudos, o jovem espera concluir o ensino fundamental e ingressar de imediato no mercado de trabalho. Por fim, a terceira hipótese que pode ser levantada é a de que a transição de etapa de ensino está geralmente associada à mudança de endereço da escola, o que pode ampliar o deslocamento dos jovens, afetando, principalmente, os de mais baixa renda.

Fica claro, a partir dos dados apresentados, que há um elevado número de jovens que deveriam estar cursando o ensino médio, mas estão fora do sistema escolar. Esses jovens, em geral, são de baixa renda e buscam trabalho de maneira prematura. Uma reforma no ensino que permita que o jovem aprenda uma profissão durante a escola pode contribuir para a redução da taxa de abandono desse grupo. É importante, no entanto, verificar outros possíveis fatores relacionados ao abandono escolar e, a partir daí, propor políticas públicas específicas.

Frequência da última série concluída por jovens de 15 a 17 anos que abandonaram a escola no Brasil — 2015



FONTE: PNAD (2015).

As causas do aumento da tarifa de ônibus em Porto Alegre

André Coutinho Augustin
andre@fee.tche.br
Pesquisador em Economia
da FEE

Recentemente, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre anunciou que a passagem de ônibus na cidade passaria a custar R\$ 4,05, uma das tarifas mais altas do País. Esse reajuste só reafirmou a tendência que já se verifica há algum tempo: desde a implantação do Plano Real (julho/1994), a passagem já aumentou mais de 1.200%, enquanto a inflação do mesmo período, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), foi de cerca de 420%.

Na maioria das grandes cidades do mundo, há subsídios para o transporte público. Isso ocorre tanto por motivos sociais — já que a população de menor renda é a que mais depende do transporte público para se deslocar — quanto por seus impactos no trânsito, pois o incentivo ao transporte coletivo diminui o número de carros circulando na cidade. Consequentemente, há menos engarrafamentos e uma redução do tempo médio de deslocamento, da emissão de gases poluentes e do número de acidentes. No Brasil, entretanto, costuma acontecer o contrário, e a maioria dos subsídios existentes são para o transporte individual, enquanto o transporte público é pouco subsidiado e precisa cobrir os seus custos com a receita tarifária. Assim sendo, a passagem é calculada dividindo-se os custos das empresas de ônibus pelo número de passageiros pagantes. Para entender a evolução da tarifa, portanto, há que se olhar para essas duas variáveis.

Em relação aos custos, a Prefeitura e os empresários costumam enfatizar o salário dos rodoviários, que é o principal item de despesa das empresas de ônibus. Embora seja verdade que os rodoviários de Porto Alegre recebem uma das maiores remunerações da categoria no Brasil, esse salário não teve aumentos significativos recentemente. Depois de um breve período de recuperação salarial após o Plano Real, os rodoviários estão com o salário praticamente constante desde agosto de 1997 (tiveram um aumento real de 7,7% nesses quase 20 anos, contra um incremento de cerca de 130% do salário mínimo).

Mais do que a variação dos salários ou do preço dos insumos, o que tem impactado no aumento do custo estimado do sistema de ônibus de Porto Alegre são as mudanças na forma de cálculo desse custo. Essas mudanças levaram o Ministério Público de Contas a ingressar, em março deste ano, com uma representação junto ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) para que fosse verificada uma possível “elevação indevida da tarifa”. Após essa representação, o TCE decidiu abrir uma inspeção especial para verificar os critérios de reajuste da tarifa. Ao contrário do que havia anunciado inicialmente, a Prefeitura optou por não esperar o parecer final do TCE para aumentar a passagem. A representação, que foi baseada em estudos realizados pela Fundação de Economia e Estatística, analisou os seguintes aspectos da composição tarifária:

- 1) até 2014, a cotação do preço do óleo *diesel* era feita a partir da pesquisa de preços da Agência Nacional do Petróleo (ANP). Em 2015, a Prefeitura determinou que as próprias empresas deveriam informar a cotação, e, desde então, elas indicam preços acima do valor de mercado do óleo diesel;
- 2) as receitas extratarifárias previstas no edital da licitação dos ônibus, com destaque para os rendimentos líquidos da aplicação financeira advindos da comercialização de créditos antecipados, deveriam ir para uma conta da Prefeitura e ser revertidas em modalidade tarifária. Hoje, vão para a Associação dos Transportadores de Passageiros (ATP);

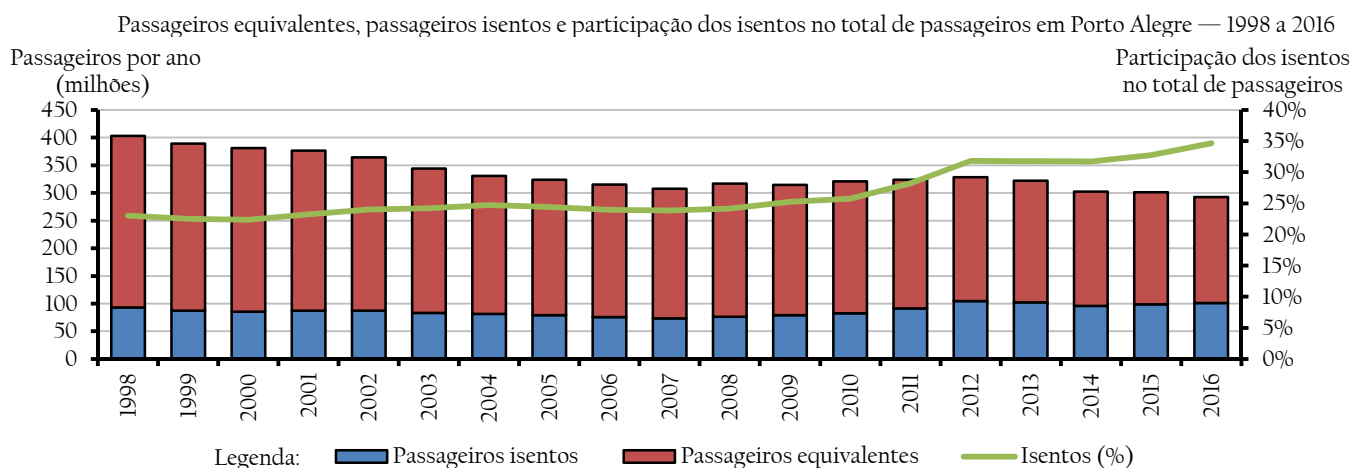
- 3) o cálculo da tarifa, após a licitação de 2015, deveria ser feito com base na média dos custos apresentados pelos diferentes consórcios que venceram a licitação. Ao alterar a forma de cálculo da média prevista no edital, a Prefeitura chegou a um custo total do sistema de ônibus que é maior do que a soma dos custos de cada empresa;
- 4) não se considera, na planilha de custos, a redução na frequência dos ônibus que ocorre todo ano durante o verão, implicando uma estimativa equivocada do fator de utilização de pessoal;
- 5) houve aumento na estimativa de consumo de combustível por quilômetro para a maioria dos modelos de ônibus, sem apresentação de explicações técnicas, chegando, em alguns casos, a um incremento de mais de 80% em apenas dois anos;
- 6) houve redução na estimativa de vida útil dos pneus.

Entretanto, se todos os fatores acima mencionados podem ter levado a um aumento artificial dos custos, eles, sozinhos, não explicam a elevação da tarifa: o principal motivo do aumento nas últimas duas décadas foi a queda do número de passageiros pagantes. Segundo a Prefeitura, essa queda ocorreu devido às isenções previstas em lei. O percentual de isentos realmente vem aumentando, mas isso não se dá devido ao crescimento dos passageiros isentos, mas à redução dos outros passageiros. Para justificar uma possível redução das isenções, a Prefeitura divulgou estimativas de quanto a passagem poderia ser diminuída se elas fossem extintas. Essas estimativas, entretanto, supõem que um passageiro que hoje é isento continuaria fazendo exatamente o mesmo número de viagens se precisasse pagar por elas, um pressuposto que não condiz com a realidade nem com a teoria econômica.

Na verdade, a queda do número de passageiros pode ser explicada principalmente por dois fatores, um conjuntural e outro mais estrutural. O primeiro é o aumento do desemprego causado pela crise econômica. De 2014 a 2016, a taxa de desemprego no Município de Porto Alegre passou de 4,9% para 9,1%, de acordo com a Pesquisa de Emprego e Desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre (PED-RMPA). Como o deslocamento de casa para o trabalho é o principal motivo de viagens na cidade, uma redução no emprego diminui o número de passageiros de ônibus. O surgimento de aplicativos como o Uber no mesmo período pode ter contribuído para essa queda, embora não existam dados disponíveis para medir tal impacto.

O segundo fator é a substituição que está ocorrendo, nas últimas décadas, do transporte público pelo transporte individual. Como dito anteriormente, isso é incentivado por políticas públicas nos três níveis de governo, através, por exemplo, de isenções fiscais e de construção de novas vias. Contrariando a tendência mundial de restringir o uso do carro nas grandes cidades, principalmente nas áreas centrais, Porto Alegre abre cada vez mais espaço para o automóvel. Exemplos disso são a abertura da rua José Montauray para o tráfego de veículos e o projeto de “revitalização” do Cais Mauá, que prevê a demolição de armazéns históricos para a construção de mais de 4.000 vagas de estacionamento no Centro da cidade.

Enquanto a política de mobilidade urbana no Brasil for a redução dos direitos dos usuários do transporte coletivo (caso da restrição à segunda viagem gratuita, como proposto recentemente pela Prefeitura) e o aumento do espaço para os carros, o número de passageiros de ônibus vai continuar caindo. Com isso, o sistema poderá entrar em colapso, prejudicando principalmente a população mais pobre, que não tem outras alternativas de transporte.



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC).

www.fee.rs.gov.br

 /fundação.rs |  @fee_rs
 @fundação.rs

CARTA DE CONJUNTURA FEE (elaborada com informações até 04.05.17).

A Carta de Conjuntura FEE é uma publicação mensal de responsabilidade dos editorialistas. As opiniões não exprimem um posicionamento oficial da FEE ou da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão. É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1517-7262

FEE
Fundação de
Economia e
Estatística

Presidente: José Reovaldo Oltramari
Diretor Técnico: Martinho Roberto Lazzari
Diretora Administrativa: Daniella Baldasso

Conselho Editorial: Martinho Roberto Lazzari (Editor), Bruno Paim, Iracema Keila Castelo Branco, Jefferson Augusto Colombo, Marcos Vinício Wink Junior e Vanceli Zanin
Revisão e editoração: Susana Kerschner