

# CARTA DE CONJUNTURA

ANO 26 N.º 08  
Agosto de 2017



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL

## INDÚSTRIA

**As barreiras  
e os novos desafios  
para inovar**

## ECONOMIA

**Principais atividades no  
Valor Adicionado dos  
municípios do RS**

● As barreiras e os novos desafios para inovar ●

Principais atividades no Valor Adicionado dos municípios do RS

● A previsão do resultado primário estadual de 2002 a 2016 ●

A transição dos jovens para a idade adulta e sua inserção no mercado de trabalho

● Uma ponte para o futuro: balanço e crítica ●

Mudanças climáticas: uma verdade inconveniente

# As barreiras e os novos desafios para inovar

**Fernanda Queiroz Sperotto**  
**[fsperotto@fee.tche.br](mailto:fsperotto@fee.tche.br)**  
**Pesquisadora em Economia da FEE**

Conforme abordado na Carta de Conjuntura de fevereiro<sup>1</sup> deste ano, a análise dos dados da Pesquisa de Inovação (Pintec), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o triênio 2012-14, sinalizou a estagnação dos principais indicadores de inovação no Brasil e no Rio Grande do Sul. Os dados, divulgados em dezembro de 2016, foram coletados entre julho de 2015 e agosto de 2016. Nas empresas industriais, maior grupo da amostra, as taxas de inovação (produto e processo) e a taxa de intensidade inovativa (razão entre os gastos em atividades de inovação e a receita líquida de vendas) praticamente se mantiveram nos níveis do triênio anterior (2009-11).

Entre as empresas industriais gaúchas que não desenvolveram projetos de inovação em 2012-14, 60,0% delas declararam não necessitá-los devido às condições de mercado e 17,4% afirmaram não precisar desses projetos em virtude das inovações prévias. Entretanto, 22,6% não o fizeram por dificuldades que impediram sua execução. A pesquisa também averiguou os entraves nas empresas que inovaram. Em termos gerais, os problemas e obstáculos enfrentados podem ser sintetizados em três tipos de barreira: econômica (custos envolvidos e fontes de recursos monetários disponíveis), técnica (qualificação de mão de obra, variedade e oferta de insumos, conhecimento tecnológico, estrutura organizacional e acesso à informação) e institucional (redes públicas e privadas de apoio, arcabouço legal de proteção de conhecimento, instituições de ciência e tecnologia (C&T), cooperação e relação empresa-consumidores).

Para ambos os grupos de empresas — as que não inovaram por complicações na execução de projetos e as que inovaram — os principais obstáculos foram os de natureza econômica. Para as empresas do primeiro grupo, no Brasil e no Rio Grande do Sul, os custos da inovação, os riscos econômicos excessivos e a escassez de fontes apropriadas de financiamento foram os mais destacados. Em particular, no RS, esses impedimentos foram observados em 78,9%, (altos custos da inovação), 66,7% (carência de fontes apropriadas de financiamento) e 66,3% (riscos econômicos elevados) das empresas industriais. Depois da barreira econômica, a segunda que mais obstaculizou a implementação de projetos de inovação foi a técnica. No País e no Estado, os problemas mais evidenciados foram: falta de pessoal qualificado; dificuldade para se adequar a padrões, normas e regulamentações; e rigidez organizacional. Com menor ênfase foram também mencionadas as carências de serviços técnicos externos adequados e de informações sobre mercados e tecnologia. As escassas possibilidades de cooperação com outras empresas ou instituições e a fraca resposta dos consumidores quanto a novos produtos foram as duas questões de cunho institucional.

Como salientado, para as empresas industriais que inovaram, os obstáculos econômicos foram os mais críticos: elevados custos da inovação (86,0% no País e 82,2% no RS) e os riscos econômicos excessivos (82,1% no Brasil e no RS), inclusive com percentuais superiores aos do grupo que não inovou. No que tange à barreira técnica, a escassez de pessoal qualificado, no País (53,1%) e no RS (66,1%), além de ter sido o principal obstáculo

<sup>1</sup> SPEROTTO, F.Q. Inovação nas indústrias brasileira e gaúcha: há o que celebrar? Carta de Conjuntura, ano 26, n.2, p.7-8. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/inovacao-nas-industrias-brasileira-e-gaucha-ha-o-que-celebrar/>>. Acesso em ago. 2017.

técnico na classificação geral dos impedimentos, foi o quarto mais valorado. Outra dificuldade técnica apontada foi a falta de informações tecnológicas e de mercados. A rigidez organizacional, a dificuldade para se adequar a padrões, normas e regulamentações e a escassez de serviços técnicos externos adequados também foram questões referenciadas por um pouco mais de um terço das empresas inovadoras gaúchas. No Brasil, a manifestação desses problemas técnicos foi um pouco mais expressiva. É válido observar que as empresas que inovaram se ressentem mais da baixa perspectiva de cooperação com outras empresas e instituições (41,3% no RS e 43,3% no Brasil) do que aquelas que não inovaram. Isso também se verifica na resistência dos consumidores aos novos produtos, que também foi mais enfatizada no conjunto de empresas inovadoras.

Percentuais de empresas das indústrias extrativa e de transformação que inovaram e não inovaram, por tipo de barreira de problemas e obstáculos apontados, no Brasil e RS — 2012-14

PROBLEMAS E OBSTÁCULOS APONTADOS	EMPRESAS QUE NÃO INOVARAM				EMPRESAS QUE INOVARAM	
	BRASIL		RS		BRASIL	RS
	BRASIL	RS	BRASIL	RS	BRASIL	RS
<b>Barreira econômica</b>						
Elevados custos da inovação .....	82,5	78,9	86,0	82,2	86,0	82,2
Riscos econômicos excessivos .....	75,6	66,3	82,1	82,1	82,1	82,1
Escassez de fontes apropriadas de financiamento .....	64,5	66,7	68,8	58,4	68,8	58,4
<b>Barreira técnica</b>						
Falta de pessoal qualificado .....	54,6	46,8	66,1	53,1	66,1	53,1
Falta de informação sobre tecnologia .....	42,4	26,5	51,3	41,9	51,3	41,9
Falta de informação sobre mercados .....	37,2	27,6	42,3	38,0	42,3	38,0
Rigidez organizacional .....	45,2	36,0	42,6	35,1	42,6	35,1
Dificuldade para se adequar a padrões, normas e regulamentações .....	42,9	38,8	44,3	34,3	44,3	34,3
Escassez de serviços técnicos externos adequados .....	42,8	25,6	41,6	34,1	41,6	34,1
Centralização da atividade inovativa em outra empresa do grupo .....	1,6	0,7	1,7	1,6	1,7	1,6
<b>Barreira institucional</b>						
Escassas possibilidades de cooperação com outras empresas/instituições .....	38,1	30,2	43,3	41,7	43,3	41,7
Fraca resposta dos consumidores quanto a novos produtos .....	43,4	31,7	39,9	35,0	39,9	35,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Pintec-IBGE (2014).

NOTA: A Pintec capta problemas e obstáculos das empresas que inovaram e das que não inovaram por dificuldades na execução dos projetos de inovação.

Além das dificuldades destacadas pelas empresas no último triênio da Pintec (2012-14), num plano mais geral, as perspectivas de avanço da inovação no Brasil e no Estado não são nada animadoras. Existe pelo menos um aspecto que é inerente ao processo de inovação e que impacta em todas as empresas: a incerteza. Disso resulta a enorme preocupação acerca do retorno dos recursos investidos, principalmente daqueles empregados em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Portanto, para a maioria das empresas, a decisão de aplicar mais recursos em projetos de inovação invariavelmente ficará condicionada às suas expectativas de expansão, como a entrada em novos mercados e o aumento de suas vendas. Uma forma muito utilizada por vários países para fomentar e, no mínimo, preservar as atividades de P&D é colocar em prática um rol de políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) que contemplem, entre os seus instrumentos, subvenções e linhas de financiamento próprias para a inovação.

Em 1985, com a criação do Ministério de Ciência e Tecnologia, investiu-se na construção de um sistema nacional de inovação, priorizando áreas de CT&I. Mais recentemente, foi concedido um conjunto de medidas para as empresas, incluindo incentivos fiscais (como a Lei do Bem) e linhas de financiamento próprias para a inovação, como os recursos da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Entretanto, a defesa do ajuste fiscal, mais acirrada a partir de 2015, vem solapando as políticas de incentivo à CT&I e pondo em risco os avanços de inovação até então obtidos no Estado e no País (por exemplo, a Finep, que concedeu, em 2013, R\$ 6,3 bilhões e, em 2014, R\$ 8,6 bilhões, reduziu consideravelmente os aportes nos últimos dois anos: R\$ 1,5 bilhão em 2015 e R\$ 1,75 bilhão em 2016). Essa redução, no montante dos recursos (que atinge diretamente universidades, institutos de pesquisa e órgãos de fomento à CT&I, e, indiretamente, empresas com projetos de inovação) não prevê critérios ou orientações que atenuem seus impactos. Sem dúvida, o cenário é bastante desanimador. Como se não bastassem essas dificuldades, não se pode deixar de mencionar outras duas questões: a intensificação da *comoditização* produtiva acoplada às atividades com menor intensidade tecnológica e os desdobramentos da crise política e econômica brasileira que interrompem relevantes investimentos em C&T.

# Principais atividades no Valor Adicionado dos municípios do RS

**Guilherme Risco**  
[guilherme@fee.tche.br](mailto:guilherme@fee.tche.br)  
Pesquisador em Economia da FEE

A partir da nova série de dados do Produto Interno Bruto dos municípios, é possível analisar o desempenho das atividades econômicas dos municípios gaúchos desde 2002 até o dado mais recente, de 2014. Neste trabalho, identifica-se qual foi a atividade de maior participação no Valor Adicionado em cada um dos 497 municípios, e, a partir disso, quais mudanças ocorreram nesse período. As atividades foram classificadas em 36 diferentes grupos, tendo sido a agropecuária aberta em 14; a indústria, em 12 (sendo nove na transformação) e os serviços foram abertos em 10. Optou-se por excluir a administração pública da análise.

Em todos os anos, as atividades da **agropecuária** aparecem como a atividade principal no maior número de municípios. Em 2014, foi um total de 283 municípios. Desses, 134 têm a soja como principal atividade, seguida de bovinos (45), fumo (38) e cereais (24), especialmente as culturas de milho, arroz e trigo.

Dessas atividades, a que apresentou a maior mudança nos últimos anos foi a produção de soja. Em 2014, ela foi a principal atividade para 134 municípios do Estado (27% do total do RS), contra 103 em 2002. Boa parte desse avanço da soja se deu sobre outras atividades da agropecuária. Dos 50 novos municípios que passaram a ter a soja como a maior atividade, 21 deles tinham a produção de cereais (milho) como atividade principal em 2002 e, em 13, a produção de bovinos era a principal. O crescimento do número de municípios que teve a soja como atividade principal só não foi maior, basicamente, porque, em 15 municípios, ela deixou de ser a atividade principal, ou seja, mesmo tendo crescido, ela foi ultrapassada pelo comércio.

Os quatro Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) que tinham a soja como principal atividade em 2002 mantiveram essa característica em 2014 (Alto da Serra do Botucaraí, Celeiro, Nordeste e Rio da Várzea). A soja passou a ser a principal atividade em dois Coredes: Jacuí-Centro e Vale do Jaguari. A produção de soja também se destaca nos Coredes Central e Missões, que são as duas regiões com a maior parcela da produção total do Estado. Porém, a soja não é a principal de suas atividades por conta da predominância do comércio. A cultura do fumo é a principal atividade para 38 municípios, sendo que, boa parte deles está no Corede Vale do Rio Pardo, onde 12 municípios têm o fumo como principal atividade (eram 14 em 2002). Além desses, há sete municípios no Corede Centro-Sul, nos quais prevalece o fumo (eram três em 2002).

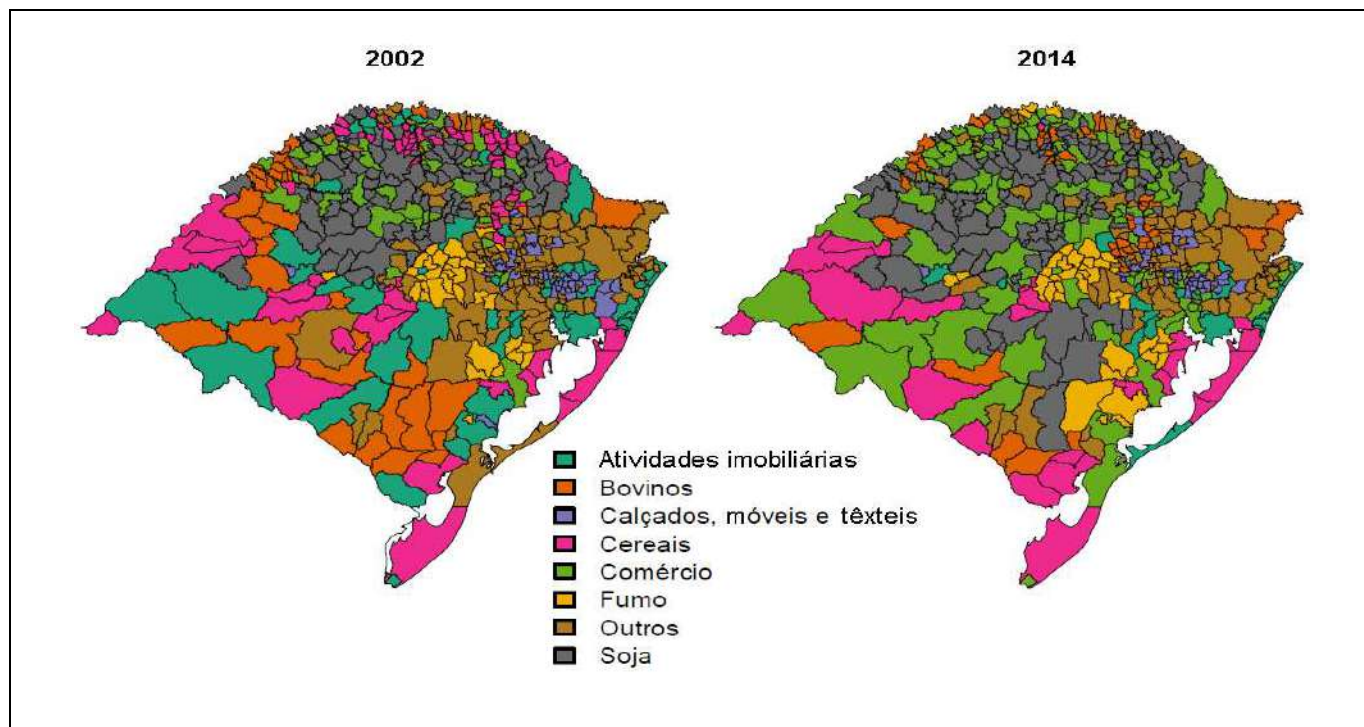
No setor de **serviços**, apenas três das 10 atividades aparecem como atividade principal nos municípios: comércio, atividades imobiliárias e alojamento e alimentação. O comércio foi o principal setor em 102 municípios (21%), em 2014, sendo o que mais ganhou municípios no período (64). Esse resultado, nos municípios, acompanha o desempenho do setor no Estado, pois o comércio foi a atividade que mais ganhou participação no total do Valor Adicionado Bruto (VAB) do Estado, passando de 9,4% (2002) para 15,0% (2014). Já o setor referente às atividades imobiliárias é o destaque em 22 municípios. Ela é a principal atividade em duas regiões com peso turístico: os Coredes Litoral e Hortênsias. No Litoral, ela é a principal atividade de oito dos seus 22 municípios, por conta dos imóveis destinados aos veranistas. Na região das Hortênsias, apenas Canela tem essa atividade como principal, porém, ela também tem participação significativa (mesmo que não

seja a maior) nos municípios de Gramado e Nova Petrópolis, onde se sobressaem as atividades de alojamento e alimentação e a de comércio respectivamente.

Olhando a presença da **indústria** nos municípios, 89 deles apresentam como principal atividade algum grupo de atividade industrial em 2014. O setor de máquinas e equipamentos, que era o principal em três municípios em 2002, passou para sete em 2014. Na mesma direção, o setor de alimentos e bebidas também aumentou, passando de 14 para 18 municípios nos quais esse setor lidera. No Corede Vale do Taquari, essa indústria passou a ser a principal em cinco municípios (eram dois em 2002), principalmente por conta da presença de frigoríficos. Nesse Corede também se destaca a presença de oito municípios, onde a criação de bovinos foi a principal atividade em 2014, sendo que não havia nenhum com essa predominância em 2002. Por fim, em apenas quatro Coredes, alguma atividade industrial é a atividade de maior Valor Adicionado: Fronteira Noroeste (máquinas e equipamentos), Vale do Rio Pardo (indústria do fumo), Vale do Caí (fabricação de móveis) e Paranhana-Encosta da Serra (coureiro-calçadista).

Nesse período, em 46% dos municípios, houve mudança na atividade principal (Figura). Além das mudanças já destacadas no comércio e na soja, chama atenção que a produção de bovinos, apesar de ter perdido municípios para a soja, acabou ganhando em outros, principalmente onde antes o principal era a produção de cereais ou aves.

Principais Atividades no Valor Adicionado dos municípios do RS — 2002 e 2014



FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE.  
FEE.

# A previsão do resultado primário estadual de 2002 a 2016

Liderau dos Santos

Marques Junior

[liderau@fee.tche.br](mailto:liderau@fee.tche.br)

Pesquisador em Economia da FEE

A fim de avaliar a previsão fiscal do Estado do Rio Grande do Sul é necessário considerar, entre outras variáveis, os dados previstos e realizados do resultado primário. Lembra-se que o resultado primário é a diferença entre as receitas não financeiras e as despesas não financeiras. Quando o resultado é positivo, ou seja, quando as receitas não financeiras superam as despesas, significa que o Estado está gerando poupança para honrar os seus compromissos financeiros (juros e amortização da dívida).

O Gráfico apresenta os valores realizados (linha sólida) e as previsões do resultado primário (colunas) contidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias do período anterior (LDO t-1), na Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Em relação ao realizado, entre 2002 e 2004, tem-se dois anos de déficits primários pequenos seguidos de um superávit de R\$ 36 milhões em 2004. A tendência foi de crescimento do superávit primário entre 2005 e 2008, quando se atingiu o ponto máximo da série no montante de R\$ 2,1 bilhões. De 2009 a 2011, o superávit manteve-se acima de R\$ 1 bilhão. Já nos anos 2012 e 2013, os superávits são cada vez menores e se transformaram em déficits em 2014 e 2015. A deterioração fiscal no período 2011-15 decorre de medidas discricionárias, como a concessão de reajustes salariais a diversas categorias de servidores públicos, que se estenderá até 2018, os reajustes anuais com base nas negociações coletivas, além do crescimento vegetativo da despesa de pessoal (ativos e inativos). Outro fator é a recessão econômica que teve início em 2014 (queda de 0,3% do PIB gaúcho) e se aprofundou em 2015 (diminuição de 3,4% do PIB estadual), gerando efeitos negativos sobre a arrecadação tributária estadual. Em 2016, apesar da continuidade da recessão (o PIB teve redução de 3,1%) o Estado volta a ter superávit primário no total de R\$ 988 milhões. Basicamente, do lado da receita primária, a razão reside na entrada em vigor da medida discricionária que elevou diversas alíquotas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) estadual.

As metas fiscais (ou as previsões de superávit primário) são estabelecidas com base nas projeções das variáveis macroeconômicas (PIB nacional, PIB estadual, Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e taxa de câmbio). Em relação às

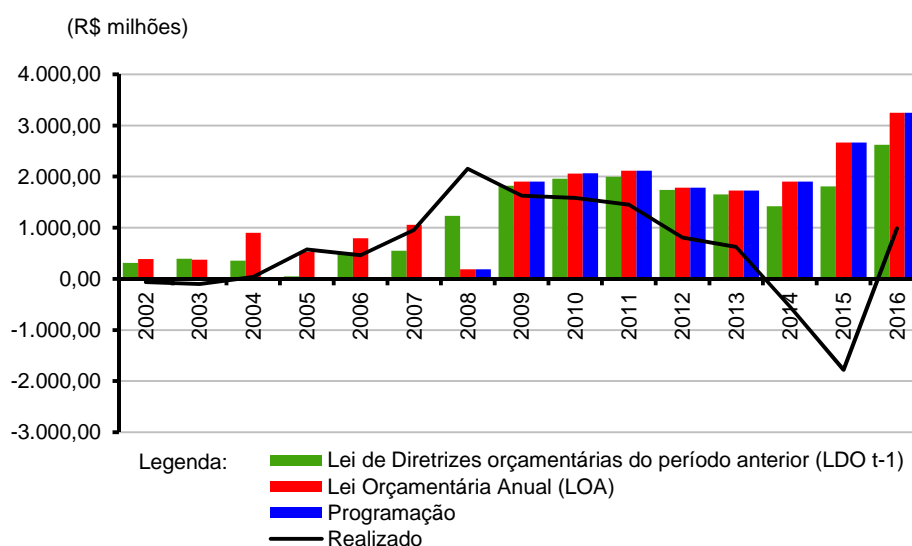
previsões do resultado primário, destacam-se dois períodos: entre 2002 e 2007, os superávits primários previstos ficaram ao redor de R\$ 300 milhões; a partir de 2009, o nível do superávit saltou para R\$ 2 bilhões nos três documentos consultados. O ano de 2008 é exceção por ter apresentado um superávit previsto médio de R\$ 700 milhões nos três documentos oficiais analisados. Além disso, observe que, a partir de 2009, houve uma mudança de patamar do superávit primário previsto na LOA e no Decreto, sinalizando um aumento do esforço fiscal. As previsões contidas na LDO, a partir do ano 2009, ficaram abaixo das demais previsões. Portanto, há uma majoração do superávit primário na LOA e no Decreto em relação à proposta na LDO referente ao período anterior.

O desvio de execução do resultado primário pode ser medido pelo diferencial entre o valor realizado e o previsto nas leis orçamentárias. Observando-se o Gráfico, têm-se dois momentos distintos: o primeiro subperíodo é de 2002 a 2007; e o segundo é de 2009 em diante. A exceção é o ano de 2008, quando o superávit primário ficou bem acima do previsto na LDO, na LOA e no Decreto de Programação Financeira. Até 2007, os desvios de execução são menores e negativos, isto é, o superávit primário realizado ficou abaixo do previsto. A partir de 2009, os desvios tornam-se maiores e predominantemente negativos, indicando uma crescente deterioração da previsão do resultado fiscal. Os três últimos anos (2014-16) apresentaram os maiores desvios de execução em relação ao previsto nas leis orçamentárias.

Os desvios de execução do orçamento podem ser atribuídos a diversos fatores. No caso do RS, colocam-se duas hipóteses para explicar os diferenciais entre os valores previstos e os realizados do resultado primário: o excesso de otimismo em relação às variáveis macroeconômicas na fase de elaboração do orçamento e a não observância das metas fiscais por parte dos Poderes na fase de execução do orçamento. Aperfeiçoar a previsão da situação econômica e, por conseguinte, estimar a receita de modo mais realista é uma das condições para se reduzirem os desvios de execução do resultado primário. Contudo, a principal condição é os Poderes assumirem a responsabilidade fiscal como um dos princípios a serem seguidos pela administração pública.

Gráfico

Valores previstos e realizados do resultado primário do RS — 2002-16



FORNE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.  
Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

NOTA: Valores nominais.

# A transição dos jovens para a idade adulta e sua inserção no mercado de trabalho

**André Luiz Leite Chaves**  
[chaves@fee.tche.br](mailto:chaves@fee.tche.br)  
Pesquisador em Economia  
da FEE

A inserção dos jovens com idades entre 15 e 24 anos no mercado de trabalho ocorre em um período no qual o indivíduo se encontra em uma situação particular do ciclo de vida. Nessa etapa, uma parcela dos indivíduos tem que assumir responsabilidades novas em sua vida, como decidir sobre seu futuro profissional, deixar a família de origem e construir a sua própria. Nessa faixa etária existe uma incapacidade de controlar ou suportar forças que atuam sobre o bem-estar, ou seja, a aptidão que um jovem possui para fazer frente a situações e eventos que possam afetar sua qualidade de vida. Uma maneira de as pessoas dessa faixa etária se socializarem é alcançada na educação formal e na inserção no mercado de trabalho.

Utilizando-se os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015 para o Rio Grande do Sul, observa-se que a participação dos jovens na População em Idade Ativa (PIA) — indivíduos com 15 anos ou mais de idade — foi de 18,0%; 17,3% deles participam da População Economicamente Ativa (PEA); 15,0% é o contingente de ocupados; e 48,4%, o percentual de desempregados. A taxa de desemprego para os jovens foi de 20,8%, e a do total da PEA foi de 7,3%. A grande participação dos jovens no total dos desempregados, no Estado e a sua alta taxa de desemprego evidenciam a inserção vulnerável dos jovens no mercado de trabalho.

Sem entrar em questões relativas à qualidade do ensino e ao atraso escolar, procura-se mostrar a transição da escola para o mundo do trabalho na faixa etária dos 15 aos 24 anos. Dessa maneira, este estudo fornece um pano de fundo para as questões relativas à qualificação dos jovens para o mercado de trabalho. Os dados da PNAD permitem traçar um panorama geral do posicionamento dos jovens em relação à escola e ao trabalho. Podem ser feitas algumas considerações básicas a partir dos resultados agregados para o Rio Grande do Sul baseadas no gráfico abaixo. Dividiu-se a faixa etária de 15 a 24 anos em cinco faixas menores, a saber: de 15 e 16 anos, de 17 e 18, de 19 e 20, de 21 e 22, e de 23 e 24 anos. No gráfico observa-se que o percentual de **jovens que somente estudam**, sobre a totalidade dos demais, passou de 64,2% (faixa de 15 e 17 anos) para 12,3% (faixa de 19 e 20 anos), caindo para 4,1% (faixa de 23 e 24 anos). Já as participações dos que **estudam e participam da PEA** intercalaram acréscimos e decréscimos, com uma redução de 11 pontos percentuais entre a primeira e a última faixa. A participação para os indivíduos com 15 e 16 anos era de 26,3% e passou para 15,2% para os com 23 e 24 anos. Para os que **somente participam da PEA**, os jovens de 15 e 16 anos possuíam uma participação baixa, de 4,4%, percentual que alcançou os 67,8% dos jovens com 23 e 24 anos.

O destaque fica para os jovens que não estudam e nem participam do mercado de trabalho. Nesse grupo, quanto maior for a faixa etária, maior o aumento da participação. No contingente de 15 e 16 anos e no de 17 e 18 anos, a participação passou de 5,2% para 9,3%. No de 23 e 24 anos, a participação foi de 12,7%. O total dos **que não estudam e nem participam da PEA** representa 10,0% do total dos jovens, um contingente de aproximadamente 160 mil indivíduos no Rio Grande do Sul. Essa categoria também chamada de “nem nem” fica sujeita ao desemprego e à impossibilidade de acesso à educação. Nesse contexto, é possível notar que no atual sistema socioeconômico, diferentes dispositivos de marginalização podem ser identificados, entre eles, as condições de produção com mais tecnologia, que

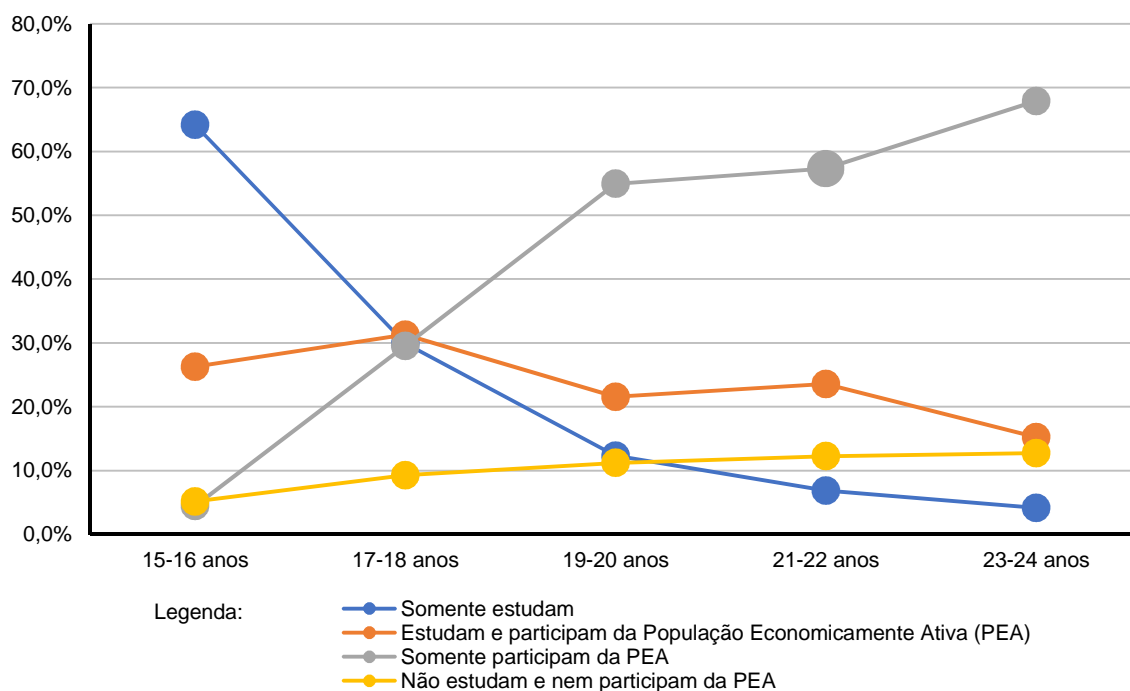


distanciam cada vez mais o jovem das condições de acesso ao mercado de trabalho e de obtenção de um emprego formal.

A preocupação com esse segmento, dada a carência de políticas públicas eficazes que possam guiar o jovem na transição para a vida adulta, dificulta a passagem de sua condição de completa inatividade para a de maturidade da idade adulta com as inerentes responsabilidades sociais. Além disso, ressalta-se a importância de se entender o processo de inserção dos jovens na força de trabalho, para que se possam visualizar as mudanças na composição da PEA, visto que representam a força de trabalho futura.

Gráfico

Repartição dos indivíduos de 15 a 24 anos, segundo situação no mercado de trabalho e de frequência escolar, no Rio Grande do Sul — 2015



FONTE: IBGE (2015).

# Uma ponte para o futuro: balanço e crítica

**Ricardo Fagundes Leães**  
[ricardo.leaes@fee.tche.br](mailto:ricardo.leaes@fee.tche.br)  
**Pesquisador em Relações Internacionais**

Já passado mais de um ano do governo *de facto* de Michel Temer, faz-se imprescindível um balanço de suas principais realizações à luz da análise realizada na Carta de Conjuntura<sup>2</sup> sobre *Uma ponte para o futuro*. Nesse sentido, à primeira vista, ressalta-se a relativa coerência entre os princípios elencados no programa de governo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), divulgado ainda sob o mandato de Dilma Rousseff, e as medidas efetivamente tentadas pelo Executivo federal, tanto em âmbito administrativo quanto legislativo.

Em *Uma ponte para o futuro*, afirmava-se que as causas para as mazelas econômicas por que passava o Brasil se encontravam no desequilíbrio fiscal ensejado pela presença de dispositivos constitucionais que estruturalmente forçariam o Estado a despender demasiadamente, o que o impediria de realizar superávits fiscais. Embora os dados relativos às duas décadas anteriores não confirmassem esse diagnóstico, o texto ancorava-se nessa tese e derivava seus pressupostos normativos em função dessa premissa.

Resumidamente, as soluções apresentadas pelo PMDB dividem-se em cinco pontos: (a) estabelecimento de um regime constitucional de limitação dos gastos públicos; (b) reforma da Previdência Social; (c) redução das obrigações e vinculações constitucionais; (d) adoção de um orçamento impositivo, com base zero, e de um comitê de avaliação de políticas públicas; (e) diminuição do papel do Estado na economia e ressignificação de programas sociais e dos bancos públicos.

A instauração de um regime constitucional de limitação de gastos públicos, consubstancializado pela Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/55, é a matéria na qual o governo logrou maior sucesso em relação às propostas de *Uma ponte para o futuro*. A PEC 241/55, vulgo “PEC do teto dos gastos”, estabelece que os gastos reais do Governo Federal fiquem congelados por 20 anos. Nessas circunstâncias, as pastas apenas receberão aumentos reais se houver reduções concretas em outros setores. Essa medida, porém, foi percebida como um instrumento para forçar a aprovação da reforma previdenciária, uma vez que os gastos da Previdência Social vêm tomando um percentual cada vez maior do orçamento do governo.

Apesar da aprovação da PEC 241/55, a reforma previdenciária tem enfrentado uma oposição ferrenha, sendo questionada até mesmo por integrantes da base aliada do governo. Conquanto, oficialmente, o projeto para votar a reforma siga no horizonte, há a expectativa de que o governo terá de encerrar o mandato sem entregá-la, frustrando os setores que apoiaram a ascensão de Temer. No entanto, dada a vigência da PEC 241/55, é possível especular uma série de conflitos políticos que advirão da necessidade de redução de investimentos em algumas pastas para compensar os aumentos de despesas previdenciárias.

<sup>2</sup> LEÃES, R.F. Uma ponte para o futuro: o que está por vir? Carta de Conjuntura, ano 25, n.6, p. 9. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/wp-content/uploads/2016/06/20160615carta-de-conjuntura-fee-ano-25-n.-6-jun.-16.pdf>>. Acesso em jul. 2017.

Em relação às vinculações constitucionais e indexações previdenciárias, nota-se um resultado misto: por um lado, a PEC dos Gastos retirará, a partir de 2018, a obrigatoriedade de investimento mínimo em proporção ao Produto Interno Bruto (PIB) para educação e saúde, por exemplo, assegurando apenas aumentos em função da inflação do ano anterior; por outro lado, as despesas previdenciárias permanecerão sendo ajustadas em função da regra de elevação do salário mínimo, ainda que o governo sempre manifeste seu desacordo em relação a essa situação.

As prometidas alterações no regime orçamentário ainda não aconteceram conforme estipulado em **Uma ponte para o Futuro**. De fato, ainda em março de 2015, foi aprovada a PEC 358/13, conhecida como PEC do Orçamento Impositivo. Apesar do nome, o projeto não impossibilitou o jogo de barganha entre Executivo e Legislativo na aprovação de emendas parlamentares, como observado recentemente durante votações na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara Federal. Esse fato não causa espanto na medida em que dificilmente um governo abdicaria de um instrumento de pressão para impor sua agenda, sobretudo em um contexto de aguda crise política. Ademais, a proposta de criação de um orçamento base zero tampouco saiu do papel.

A despeito do recente aumento de impostos, a propalada redução do papel do Estado na economia também vem avançando a passos largos. Além de propor a realização de privatizações, concessões e parcerias público-privadas com regras pró-mercado, o governo vem reduzindo as atribuições e prerrogativas de empresas estatais e bancos públicos, notadamente a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Esses, vistos até recentemente como motores do crescimento econômico, tiveram suas funções revisadas e reduzidas sob o argumento de que causavam distorções e impediam investimentos privados. Na mesma linha, programas sociais como: Minha Casa Minha Vida, Programa Universidade Para Todos (Prouni), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e Ciência sem Fronteiras ou tiveram seu escopo diminuído ou foram extintos.

Malgrado o relativo êxito do Executivo em aprovar uma série de medidas contidas em seu *impromptu* programa de governo, deve-se salientar que a gravidade da situação econômica do País permanece: desemprego elevado, estagnação e diminuição dos salários reais. Ademais, os pontos que costumam ser exaltados pela equipe econômica, como a queda brusca da inflação, já eram esperados desde antes do processo de *impeachment*, em decorrência dos impactos da recessão e da mitigação dos efeitos dos ajustes tarifários e cambiais de 2015. Dessa forma, importa menos saber se o governo logrará aprovar as outras medidas de **Uma ponte para o Futuro** do que observar que a agenda de transformações até agora praticada não se desdobrou nos benefícios econômicos que adviriam das medidas já aprovadas.

# Mudanças climáticas: uma verdade inconveniente

**Túlio Antônio de Amorim  
Carvalho**  
[tulio@fee.tche.br](mailto:tulio@fee.tche.br)  
**Engenheiro Agrônomo,  
Técnico da FEE**

A questão ambiental, com uma visão mais centrada na sustentabilidade do desenvolvimento, firmou raízes na Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em junho de 1992, no Rio de Janeiro. Conhecida como Eco-92, a conferência teve a presença de inúmeros chefes de Estado, podendo-se identificar, a partir disso, uma real preocupação sobre essa importante pauta. Contou, também, com uma grande participação de organizações não governamentais (ONGs), que, de forma paralela, realizaram o Fórum Global, no qual foi elaborada a Declaração do Rio, mais conhecida como Carta da Terra.

A ECO-92 teve dois pontos estratégicos de política internacional de meio ambiente aprovados na forma de convenções: biodiversidade e mudanças climáticas. Outro ponto que se destacou foi a assinatura da Agenda 21, um plano de ações para a melhoria das condições ambientais do planeta. O Protocolo de Kyoto (1997), entretanto, promoveu o aprofundamento da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima, estabelecendo metas para a redução da emissão de gases de efeito estufa. Em virtude do modelo de produção e consumo estabelecido, muitos signatários não colocaram em prática as políticas ambientais elaboradas, intensificando o aquecimento global.

A 21.ª Conferência das Partes (COP 21), da Convenção das Nações Unidas, ocorrida em Paris, em 2015, com a participação de 190 países, reafirmou o entendimento de que as mudanças climáticas são provocadas pela emissão de gases de efeito estufa, bem como o aquecimento da temperatura do planeta. Nesse fértil debate científico, destacaram-se as informações do Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas (IPCC) da ONU, em que mais de 29 mil séries de dados mostraram alterações significativas em inúmeros sistemas físicos e biológicos. Diversos fenômenos são atribuídos a essas mudanças climáticas: do derretimento de geleiras continentais e aumento do nível do mar às degradações de biomas e ameaças de extinção de fauna e flora.

Apesar de toda essa massa de informações científicas e da sinalização de que países tradicionalmente poluidores, como é o caso da China, começaram a se pronunciar a favor das medidas protetoras do meio ambiente e a ingressar no esforço mundial para reduzir o aquecimento global, Trump anunciou a saída do Acordo de Paris, alinhado com seu posicionamento expresso no “*America First*”. Com isso, o Presidente estadunidense afirma suas políticas sob a égide do crescimento interno norte-americano em primeiro lugar, sendo cético quanto aos efeitos prejudiciais da atividade humana sobre o clima global.

Já no Brasil, o Governo Temer promove, também, na contramão mundial, um desmanche de importantes normativas que vão desde a flexibilização do licenciamento ambiental até a regularização de terras invadidas na Amazônia.

Por outro lado, um grupo de apoiadores da hipótese de que as mudanças climáticas são cíclicas e não o resultado da atividade humana passa a imagem de que os cientistas estão divididos. Para contestar essa tese, cita-se uma pesquisa realizada em 2012 pelo cientista James L. Powell, membro do Conselho Nacional de Ciência dos Estados Unidos. Nesse trabalho, foram analisados artigos científicos sobre o tema, buscando a resposta para a

seguinte questão: “os cientistas estão divididos quanto à existência de mudanças climáticas causadas pela humanidade?”.

Segundo Powell, apesar de muitas enquetes evidenciarem a crença popular de que os cientistas estão divididos quanto à existência do aquecimento global causado pelo homem, sua investigação ilustra, claramente, que a maioria dos pesquisadores defende que as emissões antrópicas de gases são responsáveis pelo aquecimento da Terra. Sua análise abrangeu 13.950 artigos científicos, sendo que 99,83% deles apontam para um real aquecimento global de origem humana. Desses, apenas 24 trabalhos contestam essa tese, ou seja, 0,17%. Corroborando a análise, inúmeras organizações científicas de 80 países, que representam uma maioria indiscutível da massa científica mundial, endossam a posição da Carta de Paris, de que uma das causas do aquecimento global, nas décadas recentes, pode ser atribuída às atividades humanas.

Diversos estudos mostram que pessoas que percebem o aquecimento global como de causa antrópica têm mais tendência a apoiar políticas públicas para combater as emissões de gases de efeito estufa. Isso foi mostrado, também, em artigo publicado por McCright *et al.* (2013), no jornal *Climatic Change*. Segundo o texto, a maioria das pessoas espera pelo julgamento de especialistas e acredita nos cientistas. Pesquisas apontam que o público, por ser mal informado, é induzido a uma divisão de opiniões entre os cientistas sobre o aquecimento global. Em um estudo de 2012, do Pew Research Center, dos Estados Unidos, foi constatado que menos da metade dos norte-americanos sabiam que os cientistas concordavam que os humanos são responsáveis por parte do aquecimento global.

Segundo análise da publicação, essa percepção é induzida pela tentativa de a mídia permear as informações, principalmente nos Estados Unidos, com uma perspectiva cética. Assim, ao tentar equilibrar, a mídia acaba desequilibrando. Como resultado, as pessoas acreditam que os cientistas ainda estão discutindo sobre o que causa o aquecimento global, prejudicando as motivações e as tomadas de decisão para resolver o problema.

Dessa forma, no debate sobre políticas públicas de desenvolvimento sustentável, a variável ambiental perde importância, fortalecendo as ações ancoradas apenas na variável econômica e cria um cenário fértil para a reforma de importantes legislações, tais como o Código Florestal e o licenciamento ambiental. A sociedade, entretanto, ainda tem tempo e espaço para revisar essas políticas e buscar um modelo sustentável, estruturado em tecnologias mais limpas, que respeite o limite da capacidade suporte dos recursos naturais, com justiça social e viabilidade econômica.

Assim, é imprescindível aprofundar o debate para delinear políticas públicas que visem à construção de um caminho mais sólido e que promovam o tão aclamado desenvolvimento sustentável. Para tanto, faz-se necessário investir em conhecimento, em informação e em instituições capazes de pensar uma política a serviço do bem-estar social e da qualidade de vida. Por fim, é preciso quebrar o poderoso paradigma de que o meio ambiente é problema e introjetar no imaginário social que, na verdade, ele é a solução para os nossos problemas. Nesse contexto, é importante destacar o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Rio Grande do Sul (ZEE/RS), que é uma ação governamental centrada na construção de uma poderosa ferramenta de gestão pública.

**[www.fee.rs.gov.br](http://www.fee.rs.gov.br)**

** /fundação.rs |  @fee\_rs**

** @fundação.rs**

CARTA DE CONJUNTURA FEE (elaborada com informações até 02.08.17).

ISSN 1517-7262

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 de Planejamento, Governança e Gestão. É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**FEE** **Fundação de**  
**Economia e**  
**Estatística**

Presidente: José Reovaldo Oltramari  
Diretor Técnico: Martinho Roberto Lazzari

**Conselho Editorial:** Martinho Roberto Lazzari (Editor), Bruno Paim, Iracema Keila Castelo Branco, Jefferson Augusto Colombo, Marcos Vinício Wink Junior e Vanceli Zanin  
Revisão: Tatiana Zismann      Edição: Tatiana Zismann