

CARTA DE CONJUNTURA

ANO 26 N.º 11
Novembro de 2017



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

ECONOMIA

**Comportamento das
atividades econômicas no RS
a partir da crise de 2008**

AGROPECUÁRIA

**Evolução da produção e da
ocupação na agropecuária
gaúcha 2006-15**

● Consumo e investimento: avaliando as previsões do Banco Central do Brasil para o ano de 2017 ●

— O novo Federal Reserve de Trump e a indicação de Jerome Powell —

● Expansão de matrículas e massificação do ensino superior no Brasil ●

— Existência de plano diretor nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul —

● Zoneamento Ambiental da Silvicultura gaúcha: uma década de aprendizado ●

Comportamento das atividades econômicas no RS a partir da crise de 2008

Roberto Rocha
robertorocha@fee.tche.br
Pesquisador em Economia da FEE

Passados nove anos da eclosão da crise em 2008, seus efeitos ainda são sentidos na economia mundial. Iniciada no setor financeiro dos Estados Unidos ainda em 2007, difundiu-se pelo mundo, afetando o crescimento das economias, retraindo o comércio, provocando recessões e aumento do desemprego em diversos países. A forte queda atividade, que parecia estar desvanecendo-se em 2010, voltou a recrudescer, na Europa, em 2011, passando a impactar mais fortemente os países em desenvolvimento, através de uma redução ainda mais significativa dos fluxos de comércio internacional.

O papel do cenário internacional no desempenho econômico do Brasil a partir de 2008 é matéria controversa. Entretanto, independentemente do maior ou menor peso atribuído aos erros de política para explicar a atividade econômica nos últimos anos, é inegável que as próprias políticas surgiram como resposta ao seu impacto e aos seus desdobramentos no País. Nesse sentido, a ideia deste artigo é descrever o comportamento das principais atividades econômicas no Rio Grande do Sul a partir da eclosão da crise, cotejando-as com o desempenho no Brasil, e apresentar algumas sugestões de interpretação para os fenômenos observados.

Será analisada a produção das atividades da agropecuária, das indústrias de transformação, da construção e do comércio. A indústria extrativa, apesar de importante no plano nacional, é pouco expressiva no Estado e não possui encadeamentos produtivos significativos, e por isso não será analisada. As duas primeiras atividades, sendo fortemente *tradables* (comercializáveis), são a base exportadora do Estado, e as últimas, sendo tipicamente *no tradables* (não comercializáveis), respondem às condições do mercado local.

A produção da agropecuária, tanto a nacional quanto a do Estado, não foi atingida pela crise de 2008. A demanda, principalmente a chinesa por soja, continuou crescendo durante todo o período. Os preços em dólares da soja continuaram elevados, tendo alcançado seu ápice em 2013 e retraindo-se a partir daí. As condições para a expansão do setor propiciaram crescimento da produtividade e expansão de área plantada, o que, no caso do Estado, resultou em um crescimento em volume maior que o do País, o maior entre todas as atividades econômicas no RS.

O volume do Valor Adicionado Bruto (VAB) da indústria de transformação brasileira não voltou a recuperar o nível anterior à sua queda, passando, nos últimos três anos, a recuar fortemente, estando atualmente em um nível 20% inferior ao do pico em 2008. A indústria gaúcha apresentou um movimento similar. O volume exportado pela indústria de transformação mantém o mesmo nível nos últimos 10 anos, tanto no Estado quanto no País. Já no plano internacional, considerando-se as economias industriais mais importantes, a produção industrial nos EUA vem recuperando-se lentamente desde 2009, a da Europa estabilizou-se em um nível inferior ao anterior da crise, e a China, depois de uma recuperação rápida, passou a ter taxas de crescimento inferiores às alcançadas antes da crise.

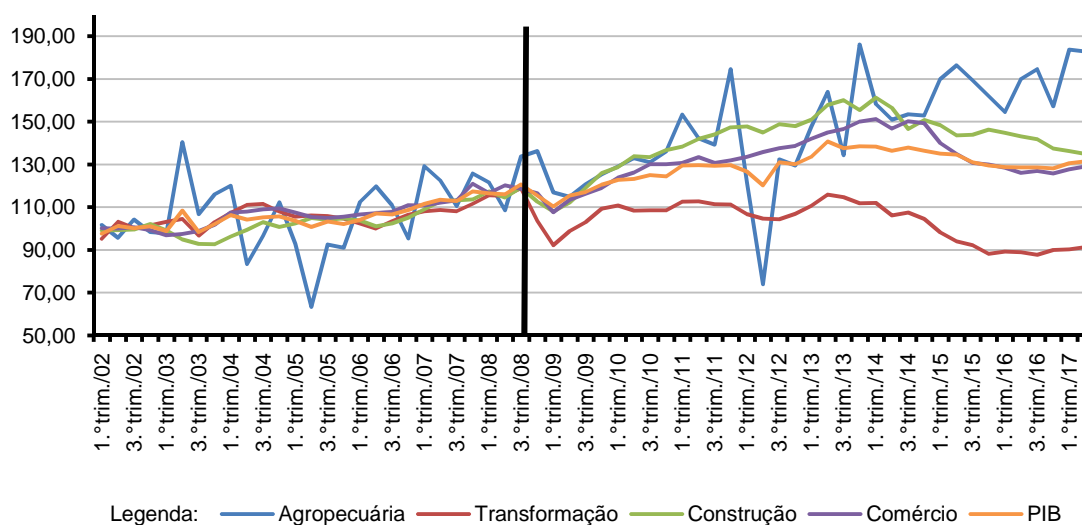
A construção é a atividade que liderou o crescimento nacional no período imediatamente pós-crise, crescendo mais que o Produto Interno Bruto (PIB) em quase todo o período que vai até o terceiro trimestre de 2014. A expansão do crédito imobiliário e o crescimento do investimento público, principalmente no período imediatamente após 2009 e em 2013, são

as principais explicações para esse desempenho do setor. Contribuíram para a expansão do crédito o crescimento dos rendimentos reais e a queda da taxa de juros. No Rio Grande do Sul, a construção ficou atrás da agropecuária na liderança do crescimento pós 2008. No Estado, o desempenho da construção foi influenciado por fatores similares ao nacional, mas com uma menor participação das obras públicas.

O comércio seguiu de perto o crescimento da construção no País, mantendo-se no período pós-crise acima do nível PIB até o primeiro trimestre de 2015. Contribuíram para o desempenho da atividade o crescimento da renda familiar (incluindo as transferências governamentais), impulsionada pela elevação do salário mínimo, a redução do desemprego e os reajustes reais, um mercado de crédito mais acessível e a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens duráveis. O comércio no Estado cresceu mais que no País inteiro, provavelmente beneficiado pelo melhor desempenho de seu mercado de trabalho e pela renda agrícola.

Pelo gráfico abaixo, que apresenta as séries dessazonalizadas das atividades analisadas e do PIB no RS, a partir de 2008 observa-se uma maior dispersão. O desempenho do PIB no RS foi sustentado pela construção e o comércio até 2014. A transformação ficou estagnada em um nível inferior ao pico pré-crise até 2014, caindo a partir daí. A agropecuária manteve tendência de crescimento. A deterioração do saldo de transações correntes em 2013, fruto principalmente da queda dos preços das *commodities* e do aumento das importações, e as respostas de política a partir disso podem explicar a reversão dos fatores que sustentaram o PIB até 2014, tanto no Brasil quanto no Estado. Fica claro que, independentemente das políticas adotadas no período, o comportamento da indústria de transformação nacional e os determinantes da formação dos preços internacionais são elementos estruturais para o entendimento dos impactos da crise no Brasil e no RS.

Séries com ajuste sazonal do índice de volume trimestral do RS — 1.º trim./2002-2.º trim./2017



FONTE: FEE/NCR.

NOTA: Os índices têm como base 100 = média 2002.

Evolução da produção e da ocupação na agropecuária gaúcha 2006-15

Vanclei Zanin

vanclei@fee.tche.br

Pesquisador em Economia da FEE

A importância da agropecuária no Produto Interno Bruto (PIB) gaúcho já ensejou trabalhos nesta Carta de Conjuntura¹, os quais indicam que o Setor Primário dita o diferencial do comportamento do PIB estadual em torno da média nacional. Ademais, observa-se um desempenho relativamente superior da agropecuária (36%) em relação à indústria (16%), aos serviços (29%) e ao produto estadual total (26%), no período 2006-14. No período mais recente, biênio 2015-16, a agropecuária descolou-se ainda mais dos demais setores, enquanto ela cresceu (6,99%) os outros setores decresceram (indústria, -14,56%; serviços, -3,8%; e VAB total, -5,32%) devido à forte crise.

Esse crescimento ocorreu, sobretudo, pelo aumento de produtividade, haja vista a fronteira agrícola estar consolidada há algumas décadas no Estado. Nesse contexto, compreender como a utilização do fator trabalho no setor vem evoluindo é algo relevante e nada trivial. A escassez de pesquisas censitárias faz com que se utilizem dados, sobretudo do emprego formal ou celetista, advindos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do Ministério do Trabalho e Emprego, a fim de acompanhar o desempenho mais atual do setor. No entanto, isso tem limitações. Para se ter ideia, o último Censo Agropecuário realizado no Brasil ocorreu em 2006. Por meio dele, observou-se que o Rio Grande do Sul tinha 1,231 milhão de pessoas ocupadas na agropecuária, sendo 991,660 mil na agricultura familiar e 72.261 empregados permanentes (5,87% do total). Esta última categoria censitária (emprego permanente) seria, ainda que de forma incompleta, a mais apropriada para se verificar a magnitude do emprego formal dentro do Censo. De fato, sua magnitude mostrou-se bastante similar ao que os dados da RAIS indicavam (73.870) como empregos formais, em 2006, na agropecuária gaúcha. Proporção similar do emprego formal dentro do total das ocupações da agropecuária também é obtida por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que indicou, em 2006, um total de 1,352 milhão de pessoas na agropecuária gaúcha, contando com 78.003 empregos com carteira assinada, ou, 5,77% do total ocupado.

De posse da fotografia para o ano de 2006, utilizamos os dados da RAIS e da PNAD para inferir a evolução da ocupação na agropecuária gaúcha e nacional (tabela). Essas fontes (RAIS e PNAD) mostram tendências divergentes para o emprego formal: enquanto a RAIS indica crescimento, a PNAD mostra queda deste no conjunto da agropecuária gaúcha. Apesar da redução absoluta, a PNAD indica um aumento relativo do emprego formal no RS, que tem sua participação aumentada de 5,77% para 6,97% entre 2006 e 2015. A partir dessas participações, se forem utilizados os dados da RAIS de 2015 para o emprego formal, chegaremos a um total de ocupação na

¹ FOCHEZATTO, A. Por que a agropecuária continua sendo determinante do crescimento da economia gaúcha. *Carta de Conjuntura FEE*, Porto Alegre, ano 17, n. 2, 2008. Disponível em: <http://carta.fee.tche.br/article/por-que-a-agropecuaria-continua-sendo-determinante-do-crescimento-da-economia-gaucha/>. Acesso em: 16 nov. 2017.

LAZZARI, M. R. Economia gaúcha dependente da agropecuária. *Carta de Conjuntura FEE*, Porto Alegre, ano 21, n. 1, 2012. Disponível em: <http://carta.fee.tche.br/article/economia-gaucha-dependente-da-agropecuaria/>. Acesso em: 16 nov. 2017.

agropecuária gaúcha de 1,2 milhão (83.914/6.97), superior aos 932.000 ocupados indicados pela PNAD de 2015. Assim, seja pela amostra da PNAD, seja pela extrapolação das informações da RAIS de 2015 — mesmo que de maneira menos intensa —, observamos uma redução do emprego total na agropecuária gaúcha. Essa mesma tendência ocorre no País, onde parece haver uma maior formalização das ocupações (11,87%) e onde é maior a redução do total de ocupados na agropecuária — de um total de 16,5 milhões de ocupações na agropecuária nacional pelo Censo de 2006, a evolução seria para um total de 13,4 milhões de acordo com a PNAD ou de 12,5 milhões pela extrapolação das informações da RAIS, em 2015.

Os dados da PNAD contínua também reforçam o aumento relativo do emprego formal e a redução no contingente ocupacional total nas agropecuárias gaúcha e brasileira, no período 2016-17. Todo esse processo — de redução do emprego total com aumento (ainda que relativo) da ocupação formal — é algo a se esperar pelo contínuo processo de modernização da agropecuária, com aumento do uso de máquinas, sementes e pacotes tecnológicos, que, se, por um lado, reduzem a mão de obra empregada por unidade de área cultivada, por outro também acentuam a demanda por mão de obra mais qualificada (e, em geral, formalizada) para desempenhar a atividade. Outros fatores, como a redução do tamanho das famílias e o êxodo rural, sobretudo dos mais jovens em busca de oportunidades de estudo, também podem estar contribuindo para a queda no total de ocupação da agropecuária. Cabe ressaltar, porém, que a produção da agropecuária não diminuiu nesse período. Assim, essa provável redução da mão de obra empregada do setor seria mais um indício do aumento da produtividade, que permite gerar uma produção crescente, mesmo liberando mão de obra para outros setores. Nesse contexto, estratégias que favoreçam o beneficiamento da produção pelos próprios produtores, como, por exemplo, a facilitação do desenvolvimento de agroindústrias familiares, podem ajudar a conter o êxodo rural e a internalizar ainda mais os ganhos do aumento da produtividade do Setor Primário. Por fim, destaca-se que, com a divulgação do Censo Agropecuário Nacional pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no próximo ano, se espera que seja possível avaliar se essas tendências de fato se confirmam e em que magnitude.

Emprego formal e ocupação total da agropecuária no Brasil e no Rio Grande do Sul — 2006-15

ANOS	RIO GRANDE DO SUL				BRASIL			
	RAIS	PNAD			RAIS	PNAD		
	Com Carteira	Com Carteira	Total	% do Emprego Formal no Total	Com Carteira	Com Carteira	Total	% do Emprego Formal no Total
2006	73.870	78.003	1.352.215	5,77	1.396.085	1.605.610	17.525.960	9,16
2007	75.144	78.019	1.280.016	6,10	1.380.089	1.685.392	16.842.129	10,01
2008	76.193	80.479	1.207.713	6,66	1.399.615	1.852.683	16.405.447	11,29
2009	76.609	78.019	1.139.200	6,85	1.408.605	1.687.422	15.865.281	10,64
2011	79.814	75.575	1.101.900	6,86	1.487.505	1.687.744	14.888.151	11,34
2012	80.170	70.075	1.065.781	6,57	1.489.970	1.680.220	13.987.371	12,01
2013	81.651	68.065	1.091.417	6,24	1.478.608	1.647.023	13.981.907	11,78
2014	82.977	68.798	1.076.936	6,39	1.479.102	1.714.217	14.466.415	11,85
2015	83.914	64.994	932.550	6,97	1.487.680	1.597.568	13.464.212	11,87

FONTE: Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Consumo e investimento: avaliando as previsões do Banco Central do Brasil para o ano de 2017

Fernando Maccari Lara
fernando@fee.tche.br
Pesquisador em Economia da FEE

Em artigo recente publicado nesta [Carta de Conjuntura](#)², foi observado que nem a rápida queda da taxa de inflação nem o ritmo lento da recuperação do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) podem ser considerados movimentos razoavelmente previstos pelo Banco Central do Brasil (BCB). De modo geral, tem sido recorrente, pelo menos desde o segundo semestre de 2015, um estado geral de frustração das expectativas positivas que foram formadas sobre o comportamento da atividade econômica, seja porque a recessão foi mais severa do que antes se anunciava, seja pela fraca intensidade da recuperação que até agora se apresenta, comparada à que havia sido projetada.

Considerando os dados já disponíveis para o ano de 2017, uma sequência de dois trimestres de crescimento positivo do PIB foi finalmente registrada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elementos completamente distintos explicam, entretanto, o resultado de cada trimestre. Entre janeiro e março, registrou-se um expressivo crescimento de 1,02% na produção comparado ao trimestre anterior, mas sem contrapartida nos componentes da demanda efetiva confirmada (conforme [Summa, Lara e Serrano \(2017\)](#)³), razão pela qual o resultado foi interpretado como um movimento de variação indesejada de estoques, associado a aspectos conjunturais dos setores produtores de *commodities*. Com relação ao segundo trimestre, o crescimento de apenas 0,25% registrado na produção foi efetivamente acompanhado de crescimento dos componentes da demanda agregada. Foi bastante positivo, em especial, o crescimento de 1,36% no consumo das famílias. Dessa forma, embora haja uma contração de 1,38%, ao considerar a variação acumulada do PIB dos últimos quatro trimestres, já não se repetiu no primeiro semestre de 2017 o quadro recessivo de grande intensidade do biênio 2015-16.

Para uma análise objetiva a respeito das oscilações da atividade econômica, não é suficiente avaliar apenas os resultados agregados. Explicitar a lógica interna da projetada recuperação exige considerar o comportamento dos componentes mais importantes envolvidos. Nesse particular, também fica clara a dificuldade do BCB em avaliar prospectivamente a conjuntura brasileira. Na tabela a seguir, apresentam-se as taxas previstas de crescimento para 2017, relativas ao consumo das famílias, à formação bruta de capital fixo (FBKF) e ao PIB, conforme foram divulgadas nos sucessivos Relatórios de Inflação, começando pelo de setembro de 2016 até o mais recente, de setembro de 2017.

Algumas observações importantes podem ser feitas a partir destas informações. No que diz respeito ao consumo das famílias, a projeção de crescimento de 0,8% de setembro de 2016 foi revisada para baixo até junho de 2017, quando passou a ser zero. No último relatório divulgado, houve uma revisão para cima, e o crescimento projetado passou a ser de 0,4%.

² PAIM, B. Taxa de juros: entre a efetiva e a esperada. *Carta de Conjuntura FEE*, Porto Alegre, ano 26, n. 10, 2017. Disponível em: <http://carta.fee.tche.br/article/taxa-de-juros-entre-a-efetiva-e-a-esperada/>. Acesso em: 16 nov. 2017.

³ SUMMA, R.; LARA, F. M.; SERRANO, F. PIB, demanda efetiva e variação de estoques: uma visão pessimista do que já ocorreu em 2017. In: DEBATE BRASIL. [2017]. Disponível em: <http://brasildebate.com.br/pib-demanda-efetiva-e-variacao-de-estoques-uma-visao-pessimista-do-que-ja-ocorreu-em-2017/>. Acesso em: 16 nov. 2017.

Com relação às projeções para a FBKF, que reflete o comportamento do investimento, a revisão para baixo foi contínua e muito contundente. No último registro, o BCB prevê uma contração de 3,2% para o ano de 2017, ao passo que, em setembro de 2016, projetava crescimento de 4% para esta variável.

Avaliado apenas sob o prisma da consistência interna entre o consumo e o investimento, o movimento de revisão das previsões realizado pelo BCB entre setembro de 2016 e junho de 2017 faz certo sentido. Assumindo-se que o investimento seja, em larga medida, induzido pela necessidade de ajustar a capacidade produtiva à demanda existente e projetada, a revisão para baixo do crescimento do consumo das famílias sinaliza um menor ritmo de crescimento do PIB e dos mercados para o setor privado. Esse cenário implica menor disposição das empresas para realizar investimentos, coerente, portanto, com a revisão para baixo também do crescimento da FBKF. Essa aparente consistência foi rompida, entretanto, na última revisão realizada. Ao mesmo tempo em que elevou o crescimento projetado do consumo e do PIB, o BCB intensificou a previsão de queda dos gastos de investimento.

Em virtude da ainda elevada ociosidade da capacidade produtiva e das perspectivas ainda frágeis do crescimento futuro da demanda agregada em geral, não parece realmente algo fora do razoável esperar por uma queda expressiva da FBKF em 2017, conforme consta da última previsão do BCB. Esse mesmo critério tem sido utilizado em análises independentes publicadas nesta Carta de Conjuntura (como em [Lara \(2016\)](#)⁴ e [Lara \(2017\)](#)⁵), apontando que era, de fato, muito improvável esperar por qualquer recuperação do investimento ao longo do ano. Mas vale aqui ressaltar também que, ao revisar para cima a previsão do consumo das famílias, o Banco Central passa agora a sinalizar a possibilidade de alguma redução daquela ociosidade, bem como de alguma elevação da expectativa de crescimento dos mercados para o setor privado. Com base na lógica de que o investimento é induzido pela necessidade de ajustar a capacidade produtiva à demanda corrente e esperada, seria mais coerente esperar por um resultado ao menos um pouco melhor da FBKF, comparado com a previsão que havia sido realizada anteriormente.

Com raras exceções, tem sido recorrente no debate público brasileiro essa dificuldade de análise sobre a composição da demanda agregada entre consumo e investimento. Ainda que sem qualquer sustentação empírica, parece popular certo senso comum de que não pode haver crescimento consistente dos gastos de consumo simultaneamente ao crescimento dos gastos de investimento. Somente nos meses mais recentes, parece ter ficado mais claro, conforme demonstram parcialmente as revisões de projeção do próprio BCB, que o investimento não teria porque voltar a crescer sem uma prévia retomada do crescimento dos gastos que não criam capacidade produtiva. Foi nesse contexto que, passando a apostar em medidas pontuais e aparentemente bem-sucedidas de estímulo ao consumo (como a liberação dos saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)), o atual Governo pôde finalmente comemorar um crescimento positivo do PIB. Seria excelente se essas lições da realidade fossem efetivamente incorporadas aos modelos de previsão do Banco Central. Ainda que, no contexto de uma ciência social como a economia, a exatidão numérica das previsões deva sempre ser avaliada com certa complacência, desvios tão significativos de previsão em variáveis tão centrais, como é o caso da FBKF, não parecem decorrer de meros detalhes técnicos, mas, sim, da própria concepção subjacente ao modelo de previsão.

Previsão das taxas anuais de crescimento pelo Banco Central do Brasil para 2017

PERÍODOS	CONSUMO DAS FAMÍLIAS	FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO	PRODUTO INTERNO BRUTO
Setembro de 2016	0,8	4,0	1,3
Dezembro de 2016	0,4	0,5	0,8
Março de 2017	0,5	-0,3	0,5
Junho de 2017	0,0	-0,6	0,5
Setembro de 2017	0,4	-3,2	0,7

FONTE: BANCO CENTRAL DO BRASIL. 2017. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

⁴ LARA, F. M. Política econômica e perspectivas para a economia brasileira. Carta de Conjuntura FEE, Porto Alegre, ano 25, n. 11, 2016. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/politica-economica-e-perspectivas-para-a-economia-brasileira/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

⁵ LARA, F. M. A recessão brasileira pelo retrovisor. Carta de Conjuntura FEE, Porto Alegre, ano 26, n. 4, 2017. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/a-recessao-brasileira-pelo-retrovisor/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

O novo Federal Reserve de Trump e a indicação de Jerome Powell

André Luís Forti Scherer

scherer@fee.tche.br

Pesquisador em Economia
da FEE

O Presidente Donald Trump tem cumprido um mandato controverso até o momento. Ainda que, por ora, nem todas suas polêmicas promessas de campanha tenham sido levadas a efeito, seu estilo pouco afeito às formalidades inerentes ao cargo que ocupa, a presença constante de familiares na tomada de decisões e suas dificuldades na escolha de assessores têm feito de Trump e sua presidência elementos estranhos ao *etos* político tradicional dos EUA. Afora a política doméstica e suas dificuldades com o Congresso — apesar da maioria republicana nas duas casas legislativas —, Trump tem tido, na política externa e em suas tentativas de afastar os EUA de acordos previamente acertados (como no caso dos rompimentos do Acordo Transpacífico e do Protocolo de Paris), os movimentos com maior grau de controvérsia, embora ainda não tenha concretizado suas ameaças protecionistas mais importantes, as quais atingiriam as relações comerciais com a China e o México.

Nessa virada de ano em direção a 2018, Trump tem a possibilidade de vir a tomar para si as rédeas do Federal Reserve (Fed), o banco central dos EUA, incontestavelmente a instituição mais poderosa do planeta no que tange às finanças. O potencial de estragos de uma política monetária norte-americana realizada de forma isolada e que não leve em conta a interconexão entre os sistemas financeiros e o papel do dólar como unidade de conta e de reserva de valor globais é praticamente imensurável. Assim, chama atenção a oportunidade aberta para que Trump influencie diretamente os rumos do Fed. A decisão do vice-Presidente Stanley Fischer de deixar seu assento no *board* de diretores oito meses antes da expiração do seu mandato deixou o comitê diretivo com apenas quatro das sete cadeiras preenchidas. Randal Quarles, atual encarregado da diretoria de supervisão financeira, deve também deixar o cargo em direção ao Senado. Conjuntamente a esse grande número de indicações de diretores, Trump tem a chance de apontar o próximo *chairman* do Fed, uma vez que o mandato da atual presidente, Janet Yellen, terminará em fevereiro de 2018. O fato de o presidente ter possibilidade de apontar até cinco novos membros em cadeiras vagas na diretoria do Fed, incluindo seu novo presidente, poderá dar à política monetária norte-americana as feições de Trump, a partir de meados de 2018.

Essa conjunção de fatores colocou os holofotes midiáticos sobre a forma da condução que o Presidente dará a essas indicações e os próprios nomes a serem indicados. Trump deu sinais de estar consciente dos riscos envolvidos, além da necessidade política de preservar aquilo que vai bem em seu mandato, que é a situação da economia. O fato de Janet Yellen ter cumprido um mandato sem sobressaltos, com baixa inflação, queda no desemprego e relativo crescimento econômico, orientou Trump a tomar cuidados durante o processo sucessório que ele, provavelmente, não teria caso o percurso dela tivesse se mostrado mais acidentado. Ainda que os ritos de indicação do novo presidente do Fed tenham seguido procedimentos pouco convencionais da parte de Trump, o Presidente realizou longo e cuidadoso processo de escuta aos políticos do Partido Republicano e aos possíveis candidatos ao posto, o que incluía a própria possibilidade de recondução da atual presidente. Pesaram contra Yellen sua indicação inicial por Obama, sua afinidade ao Partido Democrata e sua inflexibilidade na defesa da regulação financeira mais estreita adotada pelo Fed após a crise de 2007-08.

Trump foi crítico contumaz das regulações que exigem maior reserva em capital próprio de parte das instituições financeiras, as quais, supostamente, estariam limitando a concorrência, em especial no setor bancário. De outra parte, o Presidente apoiava a condução de Yellen quanto à política monetária, que, ao preservar os juros reais negativos e promover lenta e cuidadosamente o retono à normalidade, estaria possibilitando o gradual aquecimento que caracteriza a economia norte-americana atual.

Ao final de outubro, Trump decidiu-se pelo nome de Jerome Powell como o próximo *chairman*. Frente ao exposto anteriormente como os critérios para a escolha de Trump, é perfeitamente compreensível que esse tenha sido o nome escolhido. Powell tem ligações históricas com o Partido Republicano e é diretor do Fed desde 2012. Sua atuação na determinação dos juros tem sido a de suportar a atual condução da política monetária capitaneada por Yellen. Nesse sentido, representa uma continuidade da atual política. De outro lado, é favorável a um maior relaxamento das imposições regulatórias sobre o sistema financeiro. Ou seja, é uma escolha em consonância com as preocupações de Trump, que agrada seu partido e que não suscita críticas maiores da oposição. A única restrição ao seu nome adviria do fato de não ser um teórico com trabalhos reconhecidos em política monetária, sendo o primeiro não Phd em economia a ocupar o cargo na contemporaneidade.

Uma primeira avaliação dá conta de que isso poderia ser importante no caso de uma crise mais profunda, que exigisse soluções criativas e não convencionais, como ocorreu na crise de 2007-08. Os dilemas da política monetária do momento nos EUA dizem respeito ao ritmo de aumento da taxa de juros que possa, ao mesmo tempo, impedir a explosão das novas bolhas que se formam nos mercados acionário e imobiliário norte-americanos e manter o aquecimento da economia sem recrudescimento da inflação. Outra questão mais recente no debate sobre a política monetária dos EUA, mas que recrudescer sob a gestão de Yellen, diz respeito ao fato de o Fed considerar ou não o impacto global de suas decisões. Além disso, os críticos apontam a inexistência de um modelo explicativo para a situação atual, de relativo crescimento e de baixo desemprego, sem aceleração inflacionária. A essa conjuntura, Trump tenta acrescentar um estímulo fiscal importante, com a redução dos impostos sobre lucros empresariais. Powell representa a manutenção do atual *status quo*, com uma condução empirista e cautelosa das altas dos juros. Ao mesmo tempo, um possível laxismo regulatório pode implicar crescimento do risco sistêmico, caso a inflação avance e seja necessária uma reversão mais rápida da política de juros baixos, com repercussões sobre os preços dos ativos financeiros. De todo modo, Powell assumirá a presidência do Fed, após o referendo de seu nome pelo Senado dos EUA, em situação bastante menos turbulenta que sua antecessora. Resta acompanhar sua influência no preenchimento dos demais cargos vagos na diretoria da principal instituição de governança da economia mundial.

Expansão de matrículas e massificação do ensino superior no Brasil

Lívio Oliveira

livio@fee.tche.br

Pesquisador em Economia da FEE

O Plano Nacional de Educação (PNE) mais recente, aprovado como Lei n.º 13.005, em 25 de junho de 2014, que abrange o período 2014-24, tem como principais metas para a educação superior: (a) alcançar um patamar de 50% para a taxa bruta e de 33% para a taxa líquida de matrícula de jovens na faixa de 18 a 24 anos; e (b) elevar a oferta, no segmento público, para 40% das novas matrículas (Meta 12 do PNE). A taxa bruta de matrícula relaciona o total de matriculados no ensino superior, sem exceção de idade, com a população total de jovens entre 18 e 24 anos. Já a taxa líquida de matrícula relaciona o total de jovens de 18 a 24 anos matriculados no ensino superior com o total de jovens nessa faixa etária na população.

Segundo dados do Ministério da Educação (MEC), entre 2001 e 2014, a taxa bruta de matrícula no ensino superior mais do que dobrou, passando de 15,1% para 32,1%, enquanto a taxa líquida passou de 8,9% para 17,4%. No período citado, o crescimento médio anual da taxa bruta de matrícula foi de 5,5%, e o da taxa líquida de matrícula foi de 4,9%. Caso o ritmo de crescimento verificado no período 2001-14 se mantenha, em 2024 a taxa bruta de matrícula poderá alcançar um percentual de 55,1%, e a taxa líquida de matrícula, 28,0%. Mantendo-se essas condições, a meta estipulada pelo PNE 2014-24 para a taxa bruta de matrícula, de 50%, seria atingida, mas a meta para a taxa líquida de matrícula, de 33%, não o seria. Para isso, seria preciso que o crescimento médio anual da taxa líquida de matrícula aumentasse, em relação ao verificado nos últimos anos, para, pelo menos, 6,6% ao ano.

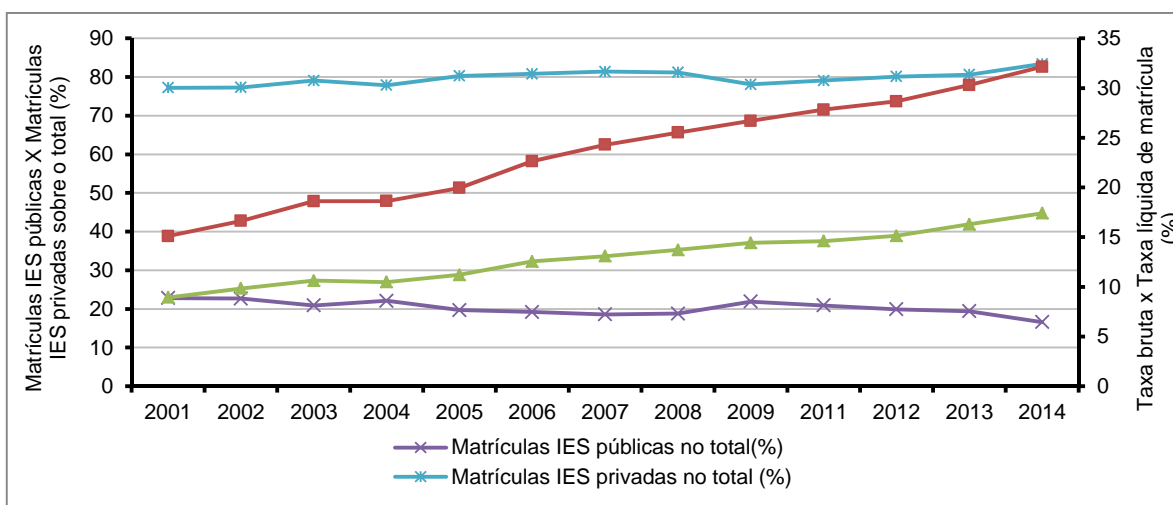
A meta de elevação da oferta, no segmento público, para 40% do total de matrículas no ensino superior poderia ser avaliada à luz da situação dos anos recentes. Em 2012, o crescimento percentual das matrículas no sistema de ensino superior atingiu o maior valor da série: 22,5%. Esse fato está relacionado às mudanças do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), introduzidas pela Lei n.º 12.202, de 14 de janeiro de 2010, com a correspondente diminuição, nesse ano, das taxas de juros de financiamento do ensino superior privado, o que facilitou, aos candidatos, o acesso aos créditos do programa. Além disso, entre 1991 e 2014, o crescimento no número de matrículas foi mais acelerado nas instituições de ensino superior (IES) privadas, relativamente às IES públicas. Com isso, houve queda de participação do setor público no total de matrículas, que passou de 38,7% em 1991 para 23,9% em 2014. Contudo, desde 2004, o ritmo de crescimento de matrículas nas IES privadas tem-se reduzido sensivelmente em relação ao pico ocorrido no período 1998-2003, com a exceção do ano de 2012, em decorrência da saturação do mercado de ensino superior privado e da adoção de critérios mais rigorosos, por parte do MEC, por meio da implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), em 2004, para avaliar instituições, cursos e o desempenho dos estudantes. Com a implantação desse sistema, a taxa de crescimento das matrículas nas IES privadas caiu de 13,3% em 2003 para 8,5% em 2004. Por outro lado, houve uma transitória reversão na tendência de queda de participação de matrículas nas IES públicas no total de matrículas, entre 2009 e 2011. Tal fato decorreu da implantação do Programa de Apoio aos Planos de Expansão e Reestruturação das Universidades Federais (Reuni), em 2007, que foi determinante para expandir o número de matrículas nas IES federais. Assim, a participação relativa de matrículas das IES públicas passou a crescer gradativamente, alcançando 27,0% em 2012,

quando a meta estabelecida no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de atingir um milhão de matrículas nas IES públicas, foi superada.

Apesar da significativa expansão que ocorreu no sistema de ensino superior no Brasil, nas duas últimas décadas, principalmente no número de matrículas, que passaram de 1,868 milhão em 1996, ano de lançamento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB)/96, para 7,961 milhões em 2015, o acesso às IES no Brasil ainda é relativamente elitizado, caso sejam aplicados os critérios de classificação propostos por Martin Trow (2005)⁶. Segundo esse autor, com base nos percentuais de taxa líquida de matrícula de jovens de 18 a 24 anos, os sistemas de ensino superior apresentam três fases em seus processos de evolução: (a) sistema de elite, para taxas de até 15%; (b) sistema de massas, em que as taxas estão compreendidas em um intervalo entre 16% e 50%, estando consolidado esse tipo de sistema apenas quando as taxas alcançam 30%; e (c) sistema de acesso universal, nos quais as taxas são superiores a 50%. De acordo com os dados do MEC relativos ao ensino superior no Brasil, somente em 2012 é que as taxas líquidas de matrícula para jovens de 18 a 24 anos superaram o limiar de 15%, passando, assim, a migrar para um sistema de massas, em estágio “embrionário”, ainda distante de um sistema de massas plenamente consolidado pelo critério de Trow. Para isso ocorrer, é fundamental que as metas previstas no PNE 2014 sejam atingidas. Só assim poderá ser dito que o acesso ao ensino superior no Brasil estará relativamente massificado, tendo superado a fase de acesso restrito à elite.

Quanto à meta de 40% do total de novas matrículas em IES públicas, para alcançá-la, seria necessário que novos e significativos investimentos fossem realizados na expansão do ensino superior público. No entanto, diante da crise econômica vigente e das restrições orçamentárias e fiscais cada vez maiores com que se deparam os governos, tal meta teria remotas possibilidades de ser concretizada no prazo previsto no PNE.

Taxas de matrícula bruta e líquida nas instituições de ensino superior (IES) e participação de matrículas das IES privadas e públicas no total de matrículas do Brasil — 2001-14



FONTE DOS DADOS BRUTOS: MEC/INEP.

⁶ TROW, M. A. Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. Berkeley: University of California, 2005.

Existência de plano diretor nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul

Ricardo César Gadelha de Oliveira Júnior

ricardo@fee.tche.br

Pesquisador em Sociologia da FEE

Um dos efeitos da promulgação da Constituição Federal de 1988 foi o fortalecimento do papel dos municípios na definição da política urbana. Essa atribuição foi impulsionada com o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001), cujo principal objetivo é o desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Essa legislação estipula que, por meio de leis municipais, sejam criados planos diretores para o planejamento da política de desenvolvimento urbano. A elaboração de tais planos é compulsória para municípios que se enquadrem em alguma das seguintes condições: sejam integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; tenham população com mais de 20.000 habitantes; e sejam parte de área de interesse turístico, de zona de influência de empreendimentos ou de atividades com impacto ambiental. Além disso, é imprescindível que esses planos sejam elaborados com a participação dos diferentes segmentos da população e revistos a cada 10 anos.

No Estado do Rio Grande do Sul, há duas regiões metropolitanas, a de Porto Alegre e a da Serra, e duas aglomerações urbanas, a do Litoral Norte e a de Pelotas. A região metropolitana é definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como uma área urbana formada por um núcleo de povoação densa e circunvizinhada por áreas menos povoadas, de tal forma inter-relacionadas que os limites entre eles perdem seu efeito prático. E a aglomeração urbana é uma região metropolitana de menor porte, em que a soma das populações das cidades que a formam não atinge um milhão de habitantes. Assim, para cumprir as exigências do Estatuto das Cidades, todos os 72 municípios componentes desses quatro agregados obrigatoriamente devem ter seus planos diretores elaborados e atualizados a cada 10 anos. Para verificar se há efetivação dessas exigências, foram utilizados os dados da 13.ª edição da [Pesquisa de Informações Básicas Municipais](#) (MUNIC 2015), lançada em abril de 2016, construída a partir de dados e informações fornecidos pelas próprias prefeituras e seus diversos setores.

A Região Metropolitana de Porto Alegre foi criada em 8 de junho de 1973 e, com as incorporações de novos integrantes, atualmente conta com 34 municípios, todos com um plano diretor elaborado. No entanto, um deles, Glorinha, não fez a atualização decenal de seu plano (criado em 2004) até a divulgação dos dados. Chama atenção a existência de primeiras versões de planos bem antigas, anteriores à obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto das Cidades, como de Campo Bom (1977), Estância Velha (1955) e Montenegro (1978).

A Região Metropolitana da Serra, composta por 13 municípios, foi criada em 29 de agosto de 2013. No entanto, até o momento, dois municípios ainda não cumprem essa obrigatoriedade, Ipê e Pinto Bandeira. Os demais constituíram suas legislações antes mesmo da criação dessa região metropolitana, e Antônio Prado, Bento Gonçalves, Carlos Barbosa e Nova Pádua ainda não realizaram a atualização decenal necessária.

Criada em 27 de maio de 2004, a Aglomeração Urbana do Litoral Norte é formada por 20 municípios (composição de quase todo o Corede Litoral, menos o Município de Mostardas), e todos eles cumprem a exigência legal de que os integrantes de aglomerações urbanas tenham um plano diretor constituído. Torres e Arroio do Sal já o tinham elaborado antes mesmo da promulgação do Estatuto das Cidades, respectivamente em

1995 e 1996, enquanto o restante elaborou suas legislações específicas após a instituição dessa aglomeração urbana. No entanto, em cinco municípios (Capão da Canoa, Caraá, Palmares do Sul, Torres e Três Forquilhas) os planos estavam desatualizados no momento da divulgação dos dados.

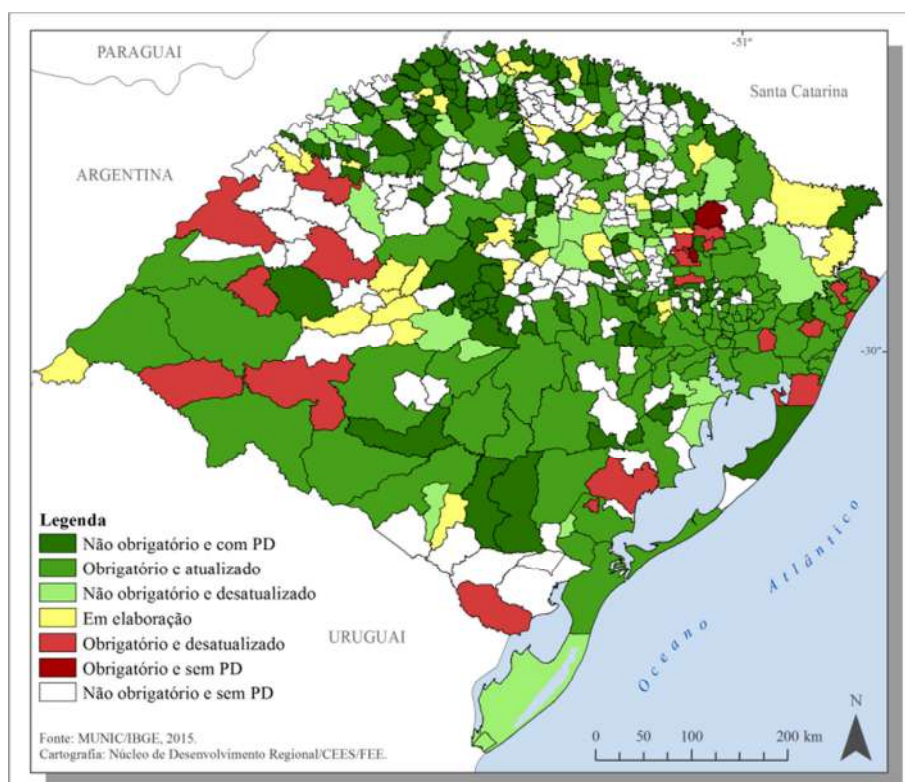
Criada em 1990, a Aglomeração Urbana de Pelotas era formada por Pelotas e Capão do Leão, mas, em 26 de dezembro de 2002, foi transformada na Aglomeração Urbana do Sul, com a inclusão de Arroio do Padre, Rio Grande e São José do Norte. Nessa aglomeração, o único caso de descumprimento seria a desatualização do plano diretor de Arroio do Padre, que passou por uma remodelação no final do ano de 2015.

Assim, dos 72 municípios que fazem parte das aglomerações urbanas ou das regiões metropolitanas no território gaúcho, há dois casos em que não existe um plano diretor elaborado, e, em outros 11, essas legislações já deveriam ter sido revisadas, para poder estar de acordo com as exigências do Estatuto da Cidade.

O mapa abaixo demonstra a situação de tal legislação nos municípios de todo o Rio Grande do Sul, mesmo nos que não são obrigados a elaborá-la. Pode-se ver que a ausência de plano diretor é a condição principal em vários Coredes (Centro-Sul, Vale do Caí, Vale do Rio Pardo, Vale do Taquari, Sul, Fronteira Noroeste, Missões, Noroeste Colonial, Alto Jacuí, Vale do Jaguari, Nordeste, Produção, Alto da Serra do Botucaraí, Rio da Várzea). Já no Corede Fronteira Oeste, predominam os planos diretores desatualizados.

Pela capacidade de gerenciar as disputas e os interesses sobre os territórios, pela possibilidade de oferecer o direito a uma cidade mais igualitária e pelo seu incentivo à participação das populações locais, a elaboração dos planos diretores poderia ser estendida aos municípios que não são forçados a tê-los, bem como a renovação dos planos em atraso, para dar conta dos novos agentes e dos interesses que se formam nos municípios.

Situação dos planos diretores nos municípios do RS — 2015



Zoneamento Ambiental da Silvicultura gaúcha: uma década de aprendizado

Túlio A. de Amorim Carvalho
tulio@fee.tche.br
Engenheiro Agrônomo,
Pesquisador da FEE

O Zoneamento Ambiental da Silvicultura (ZAS) é um importante instrumento de gestão ambiental, que veio para normatizar a produção da matéria-prima “florestal” no Estado. Essa ferramenta de planejamento foi concebida no início do novo século, num momento em que se anunciavam três grandes empreendimentos da cadeia da celulose no RS: a Aracruz, hoje CMPC, que quadruplicou a produção dessa planta industrial; a Votorantim, que, por questões de crise econômica e retração do mercado, acabou desistindo do projeto que seria implementado na região sul; a Stora Enzo, que abortou sua planta de celulose, na região da campanha, principalmente pela questão da Lei n.º 6.634, de 2 de maio de 1979, regulatória da ocupação de “Faixa de Fronteira”.

Naquela conjuntura, esses três grandes projetos da cadeia celulose acenavam para uma forte expansão da silvicultura, devido ao aumento de demanda para a produção de madeira, matéria-prima primordial para essa atividade industrial. A partir desse momento, instalou-se no RS um grande debate sobre a ocupação do solo com o cultivo de “florestas plantadas”. Uma questão centralizou a discussão: o avanço da atividade econômica estruturada em espécies exóticas, na qual o eucalipto se destacava como principal cultura e, principalmente, a sinalização de uma forte inserção em áreas do bioma Pampa gaúcho. Além disso, foram polêmicas as aquisições de extensas áreas destinadas para cultivo pelas grandes empresas.

No início deste século, num ambiente de intensos e acirrados debates, multiplicavam-se reuniões técnicas, políticas e audiências públicas, onde se evidenciava uma cisão. O grupo de defensores, os desenvolvimentistas, era ligado à produção, outros, contrários, os preservacionistas, tinham como frente de combate as organizações não governamentais (ONGs) ambientalistas. Os primeiros passos da construção dessa ferramenta de gestão pública, o ZAS, foram equivocados, impregnados de ideologias e equívocos técnicos. Apontavam para cenários de graves danos ambientais e sociais dessa atividade econômica, fundamentados na premissa do esgotamento da fertilidade dos solos e do consumo intenso de água. A discussão foi, aos poucos, sendo embasada em conhecimento técnico e científico, caminhando para se estruturar de forma que se estabelecessem os três pilares da gestão sustentável: a viabilidade econômica, a justiça social e a capacidade suporte dos recursos naturais.

Nessa conjuntura, a silvicultura foi incluída no sistema de licenciamento integrado, através da Resolução n.º 84/2004, do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema), possibilitando que o conjunto de empreendedores participantes dessa cadeia produtiva efetivasse a regularização ambiental. Nessa caminhada, alguns arranjos foram feitos buscando aprimoramento da gestão. É importante destacar, aqui, que qualquer ferramenta de gestão ambiental necessita, sistematicamente, de reavaliação e adequações às questões conjunturais.

Atualmente, segundo o relatório [Indústria de Base Florestal no RS — 2017](#)⁷ da Associação Gaúcha de Empresas Florestais (Ageflor), com base em 2016, existem no RS 780,9 mil hectares de florestas plantadas, o que

⁷ ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE EMPRESAS FLORESTAIS (Ageflor). A Indústria de Base Florestal no Rio Grande do Sul: 2017. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://www.ageflor.com.br/noticias/wp-content/uploads/2017/08/A-INDUSTRIA-DE-BASE-FLORESTAL-NO-RS-2017.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017

corresponde a 2,7% dos 28,2 milhões de hectares do território gaúcho. Segundo essa associação, os plantios de eucalipto representam 54,6%, enquanto pinus corresponde a 33,9% e acácia a 11,5%. A área cultivada do RS corresponde a, aproximadamente, 10% da área total de florestas plantadas do Brasil.

Pode ser observada, nesse documento, a distribuição da silvicultura pelas áreas dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) (ver mapa). Cerca de 95% da produção de matéria-prima florestal estão concentrados em 14 Coredes, onde se encontra mais da metade da área de produção da atividade agrícola em apenas quatro unidades de planejamento territorial. O Corede Sul é o que concentra a maior área de plantio, 159.000ha, que, somados às áreas de cultivo das regiões Vale do Rio Pardo, Centro-Sul e Hortênsias, são responsáveis por quase 60% da atividade econômica. Essa distribuição espacial da silvicultura está associada à demanda da indústria, principalmente moveleira, celulose e química.

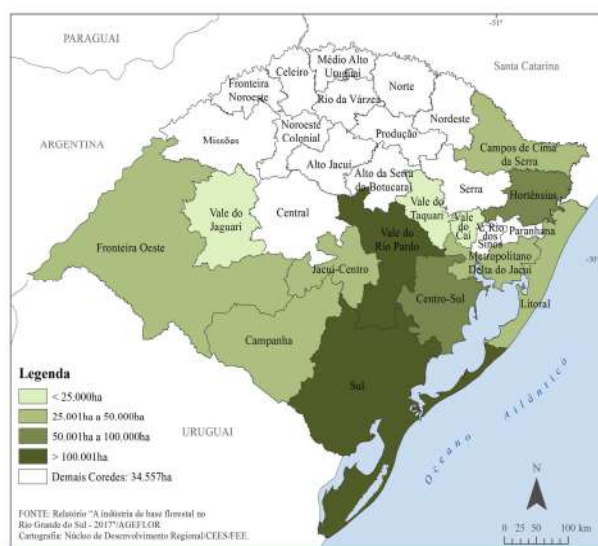
Há questionamentos, por parte do setor empreendedor, de que o ZAS, ao restringir as áreas de licenciamento para essa atividade, impactou negativamente a capacidade produtiva. Essas afirmações reacquecem o embate entre os diversos segmentos da sociedade gaúcha, tanto através das representações dentro do Consema, como nos fóruns técnicos e políticos que ainda dissecam esse palpitante tema. Apesar das contrariedades, é importante destacar, nesse contexto, que a forma como a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) vem conduzindo o licenciamento da atividade de silvicultura é, rigorosamente, baseada nos parâmetros aprovados na Resolução do Consema 227/2009.

A Fepam disponibilizou, no mês de outubro, uma publicação intitulada **Evolução da atividade de silvicultura no Rio Grande do Sul**, na qual afirma que “[...] atualmente os critérios ambientais descritos no ZAS e os parâmetros de ocupação, distância e tamanho de maciços florestais é o que permeia e norteia o licenciamento”. Essa é uma questão primordial e necessária: o gestor público ambiental deixou claros os princípios usados no processo licenciatório. A publicação também observa que, das 161 unidades de licenciamento definidas pelo cruzamento do mapeamento de bacias hidrográficas e unidades de paisagem natural, cerca de 10% estão saturadas, ou seja, não há mais área livre, conforme normativas do ZAS, para ampliação da silvicultura. Também pode ser verificada a situação inversa, por apresentar uma ampla disponibilidade de áreas passíveis de licenciamento para plantio de espécies madeireiras na grande maioria dessas regiões, contrapondo as reclamações do setor florestal.

A evolução da atividade de silvicultura no RS, no período 2009-10, pode ser observada pela expansão do licenciamento ambiental dessa atividade, conforme apresentado no referido documento do órgão gestor ambiental gaúcho. Destaca-se dali que, nesse tempo, dois fatores colaboraram para os altos índices de processos administrativos: o incremento do plantio, demandado pelos projetos do setor celulose em implementação, como já destacado, e a grande procura de regularização da atividade. A partir daí, depois de normalizada a demanda administrativa, verifica-se uma curva ascendente de regularização de passivos, que contribuiu para o crescimento da emissão de licenças ambientais da silvicultura.

Por fim, pode ser dito que o ZAS, na sua primeira década de gestão, trouxe um importante aprendizado, que pavimentou uma estrada norteadora para a normatização e o controle das demais atividades do setor agrícola. Além disso, esse salutar embate da sociedade gaúcha vem alicerçando a implementação do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), que estende para todas as atividades econômicas o controle e a gestão territorial. Essa peça de planejamento oportunizará um maior e amplo diagnóstico integrado dos aspectos ambientais, sociais e econômicos das atividades do setor produtivo, promovendo mais eficiência, eficácia e agilidade ao processo de licenciamento, para uma real gestão e desenvolvimento sustentável.

Coredes com a maior cobertura de florestas plantadas no RS — 2016



www.fee.rs.gov.br

 /fundação.rs |  @fee_rs

 @fundação.rs

CARTA DE CONJUNTURA FEE (elaborada com informações até 14.11.17).

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 de 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: Miguel Ângelo Gomes Oliveira
Diretor Técnico: Martinho Roberto Lazzari
Diretor Administrativo: Marcelo Vasconcelos da Silva

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